

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

435^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 18 APRILE 1975

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI,
indi del Vice Presidente SPATARO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Autorizzazione alla relazione orale per il
disegno di legge n. 1947-B:

PRESIDENTE Pag. 20631
ZUGNO 20631

Trasmissione dalla Camera dei deputati e
deferimento a Commissione permanente in
sede referente 20591

Seguito della discussione:

« Bilancio di previsione dello Stato per
l'anno finanziario 1975 » (1971) (Approvato
dalla Camera dei deputati);

« Rendiconto generale dell'amministrazione
dello Stato per l'esercizio finanziario 1973 »
(1972) (Approvato dalla Camera dei depu-
tati):

BORSARI 20611
COLELLA 20591
COLOMBO 20597
NENCIONI 20620

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

F I L E T T I , Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annuncio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati e di deferimento a Commissione permanente in sede referente

P R E S I D E N T E . Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

« Ratifica ed esecuzione del Trattato contro la proliferazione delle armi nucleari, firmato a Londra, Mosca e Washington » (2055).

Detto disegno di legge è stato deferito in sede referente alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri), previ pareri della 1ª, della 4ª e della 10ª Commissione permanente.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975 » (1971) (*Approvato dalla Camera dei deputati*);

« Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1973 » (1972) (*Approvato dalla Camera dei deputati*);

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Bilancio di previsione del-

lo Stato per l'anno finanziario 1975 », già approvato dalla Camera dei deputati e: « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1973 », già approvato dalla Camera dei deputati.

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

C O L E L L A . Onorevoli senatori, la discussione del bilancio dello Stato viene a cadere nel momento in cui una crisi di vaste proporzioni investe l'economia nazionale, le cui prospettive risultano pertanto piuttosto nere, nonostante alcuni successi che in questi primi mesi del 1975 sono stati conseguiti sul piano della lotta all'inflazione e del ridimensionamento dello squilibrio del bilancio dei nostri conti con l'estero.

In questa sede non è tanto la ricostruzione delle vicende ormai note che può suscitare un concreto interesse, essendo ormai impossibile aggiungere persino una virgola alle diagnosi ampie e particolareggiate che da diversi mesi e nelle più svariate sedi si fanno sulla crisi mondiale e sulle ripercussioni a livello dei singoli paesi, in particolare dell'Italia, quanto l'individuazione di una strategia di politica economica in grado di fare uscire il paese dalla morsa della recessione, senza provocare nuovi squilibri. Non v'è dubbio che il problema principale che oggi si pone alle autorità di governo ed a quelle monetarie è di mettere in moto gli strumenti necessari — e prima di tutto il credito — per rilanciare la produzione e gli investimenti, il cui calo vertiginoso, se continuasse, renderebbe il paese ingovernabile. La prospettiva di una diminuzione del reddito nazionale dell'ampiezza del 2,5 per cento alla fine del 1975 deve essere contrastata, poichè non si può puntare soltanto sulla lotta all'inflazione, senza tener conto del fatto che il processo inflazionisti-

co va combattuto gradatamente per non creare contraccolpi insopportabili sul piano dell'occupazione. D'altra parte è impensabile che un serio discorso antinflazionistico eluda i temi della dinamica salariale e della spesa pubblica, la cui incidenza è ancora più rilevante in relazione all'andamento della componente inflazionistica esogena, benché questa sembri ormai avviata ad una stasi, se non ad una flessione.

Sul piano della dinamica salariale sembra ormai superato dalla recente contrattazione interconfederale e da quella del pubblico impiego il livello di guardia che la relazione previsionale e programmatica fissava in un aumento dei redditi da lavoro pari al 16 per cento anche se questo limite statico di compatibilità va aggiornato in previsione dell'andamento della domanda nel corso del 1975, il cui calo potrebbe essere frenato da un'iniezione di liquidità delle famiglie, senza con ciò accelerare il processo inflazionistico. Per quanto concerne la spesa pubblica, dal bilancio in esame risulta confermato lo sforzo di austerità, essendosi congelato il disavanzo sul livello di quello inizialmente previsto per l'anno in corso. In questo contesto un aspetto che merita di essere segnalato, nel porre a confronto le previsioni del 1975 con quelle del 1974, è il differente ritmo d'incremento delle spese correnti e d'investimento: le prime crescono del 16,3 per cento, mentre per le seconde la percentuale di sviluppo è del 19,7 per cento, percentuale che si eleva ulteriormente in relazione sia all'iscrizione in bilancio di spese da finanziare con ricorso al mercato, sia alla presentazione delle note di variazioni al bilancio stesso che incrementano la quota destinata agli investimenti.

Il problema dunque è quello di finanziare gli interventi di sostegno della domanda senza riaccendere l'inflazione, cioè di trovare risorse reali e non monetarie prontamente utilizzabili per investimenti pubblici e privati.

Quando l'inflazione si aggira sul 20 per cento annuo e quando la deflazione non è più soltanto un fenomeno di decelerazione, perchè si registrano pesanti segni di flessione che si espandono da un comparto all'al-

tro del sistema economico, non ci sono scelte alternative: o si attenua la caduta della domanda con mezzi appropriati, o si sottoscrive l'insolvenza del paese. Se però non si fa nulla per attenuarla, la deflazione potrebbe divenire insostenibile. Questa è la realtà in cui con saggezza e flessibilità la politica economica dovrebbe muoversi, senza illudere nessuno che ciò sia impresa facile e priva di sacrificio.

Sacrifici però che vanno esattamente commisurati ed imposti con la consapevolezza che la crisi economica ha radici strutturali e che un suo superamento non accompagnato da cambiamenti nella composizione della domanda avrebbe durata effimera.

Tutte le forze politiche concordano ormai sulla scelta di principio: modificare quantitativamente e qualitativamente il rapporto tra consumi privati e consumi sociali, minimizzare i fattori che in conseguenza del capovolgimento intervenuto nei rapporti di scambio sul mercato internazionale provocano squilibri nella bilancia dei pagamenti. Purtroppo l'attuazione pratica di questi principi manca ancora dell'individuazione delle modalità e degli strumenti necessari per conseguire gli obiettivi stessi.

Infatti circa la riorganizzazione del sistema produttivo l'esigenza da tutti sentita di conseguire un riequilibrio nel campo agricolo-alimentare viene prospettata in una visione dell'agricoltura che è ancora quella di un settore da assistere e da sostenere. Non è neppure adombrata una concezione basata su criteri di efficienza e di produttività e su un rinnovamento delle strutture che ponga in grado il settore di « camminare con le proprie gambe ». Ancor più lontana appare l'impostazione del problema in termini di *agribusiness*, ossia di necessaria integrazione dell'agricoltura con gli altri settori produttivi: linea che è invece alla base dell'evoluzione di altre agricolture progredite. Nè dovrebbe, ai fini di una concezione così intesa, essere di remora la preoccupazione per l'aspetto occupazionale, essendo lungo e complesso il processo di ristrutturazione da perseguire e tale da non agire in maniera traumatica. Tale processo occorrerebbe tuttavia avviare senza ulteriori esitazioni.

Per quanto riguarda la riorganizzazione e lo sviluppo dell'industria, le forze politiche non vanno al di là della riaffermazione dell'esigenza che l'apparato produttivo sia in grado di cogliere le molte occasioni che si prospettano nei paesi emergenti; di affrontare le nuove condizioni di concorrenza che si presenteranno nei paesi industrializzati; di far fronte alle prevedibili modificazioni nell'evoluzione della domanda interna, soprattutto in materia di creazione di nuove infrastrutture civili e sociali. A queste enunciazioni generiche non fa riscontro però un chiaro disegno di politica industriale fondato sulla ristrutturazione, sulla riconversione ed efficienza dell'apparato produttivo, un disegno idoneo a superare complessi problemi, come la mobilità del lavoro, che fino ad oggi hanno impedito l'adeguamento dell'industria italiana.

Trovandoci quindi di fronte ad una crisi di carattere strutturale, essa non può essere affrontata solo con gli strumenti tipici della politica anticongiunturale. Misure indiscriminate e non strettamente finalizzate di sostegno della domanda, interna od internazionale, o di supporto ad una generica ripresa della produzione, appaiono perciò profondamente velleitarie ed equivocate.

Ciò che da noi si richiede, perciò, affinché si possa parlare di « superamento della crisi » e di « nuove prospettive di sviluppo sociale », è che il complesso degli strumenti, delle tecniche e delle misure cosiddette anticongiunturali venga applicato in modi e in forme capaci di affrontare e sciogliere i nodi strutturali, la mancata soluzione dei quali rischierebbe di far rimettere in moto, per pura spinta, una macchina col motore guasto e che deve affrontare una lunga e faticosa salita.

Ora, il nodo dei nodi, il problema dei problemi, il fattore centrale di tutte le difficoltà dell'Italia, è costituito dalla natura « dualistica » del nostro sistema produttivo e sociale, quale è resa evidente dalla persistente esistenza di un irrisolto « problema del Mezzogiorno » e dal connesso e preoccupante andamento dei fenomeni dell'occupazione.

Se è vero che la crisi attuale è una crisi strutturale, il superamento di essa richiede

che ci si ponga il problema di interventi capaci di modificare, nel profondo, il dualismo e gli squilibri che caratterizzano la nostra economia, e che, pur chiamandosi volta a volta debolezza e marginalità delle strutture agricole; mancata qualificazione e diversificazione dell'apparato industriale; settori moderni e settori arretrati; struttura parassitaria e monopolistica e insieme disgregazione antieconomica dell'apparato distributivo; carenza di servizi sociali; crescenti posizioni di rendita private e parapubbliche; caos del sistema previdenziale; inefficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi collettivi; squilibri tra consumi privati e collettivi e insieme distorsione interna dei consumi privati; congestione e migrazioni; città e campagna; inoccupazione crescente, occupazione precaria e disoccupazione palese; « punti di crisi » e settori tradizionali da convertire, hanno di fatto un solo comune denominatore: l'esistenza di due quinti dell'Italia in condizioni di vita ancor oggi intollerabili, non tanto e non solo in se stesse, ma in rapporto alle condizioni di un paese che aspira ad essere economicamente, socialmente e culturalmente parte dell'Europa, di cui siamo giuridicamente quasi una regione, ma dai cui modi di essere rischiamo ogni giorno di più di allontanarci verso lidi che qualcuno ha chiamato levantini, ma che sono da considerare comunque, in quanto autarchici e provinciali, in direzione opposta alla storia.

Porre perciò il Mezzogiorno — inteso come luogo ed indice di una generale situazione di dualismo cui possono essere ricondotte tutte le difficoltà strutturali della società e dell'economia italiane — al centro della politica necessaria alla ripresa e ad un ordinato sviluppo del sistema produttivo non vuol dire preoccuparsi solo delle regioni meridionali, ma disporre, in rapporto ad ogni tipo di misura e di intervento, di un punto di riferimento unitario che è invece sempre mancato alle differenziate politiche ed ai diversi comportamenti in campo economico, sociale, fiscale, creditizio, monetario e salariale di volta in volta adottati e seguiti, ed alla stessa programmazione.

Purtroppo non ci sembra che la strategia di politica economica che si sta cercando di

attuare per la ripresa del sistema passi per il Mezzogiorno. Non a caso il Ministro dell'Industria recentemente ha paventato che il Sud, nell'immediato futuro, possa venire escluso dalle decisioni di investimento. Infatti l'espressione « sviluppo delle regioni meridionali » trova sempre posto in qualsiasi documento, da qualsiasi fonte promani, salvo poi a dover constatare che sul piano dei comportamenti l'espressione si configura quasi sempre come un luogo comune. Non a caso il professor Saraceno denunciava che « mai la questione meridionale ha avuto nel paese una così ingiusta considerazione, come è avvenuto da poco più di un anno a questa parte ».

Allo stato attuale la crisi ha accentuato le difficoltà del Mezzogiorno. L'inflazione ha già compromesso pesantemente i redditi più modesti; ha svuotato i finanziamenti pubblici; ha frenato la realizzazione delle infrastrutture produttive e di servizio; non offre spazio ad alcun serio tentativo di programmazione; rende vano e difficile l'impegno degli imprenditori e dei sindacati. Bisogna rendersi conto che lo sviluppo del Sud non può essere considerato come conseguenziale alla ripresa in altre regioni cosiddette forti del paese. Così procedendo, riprodurremmo un tradizionale schema che l'esperienza ha ormai dimostrato obsoleto ed in ogni caso foriero di nuove disfunzioni, non solo sul piano economico ma soprattutto su quello sociale. Bisogna quindi uscire da interventi di carattere assistenziale per individuare per il Mezzogiorno un ruolo originale nell'ambito dello sviluppo nazionale. In questo contesto bisogna perseguire la politica di localizzazione al Sud sia delle produzioni destinate ai consumi sociali, sia degli insediamenti a tecnologia avanzata. Per le future prospettive industriali infatti appare corretto presumere una ripartizione tra Nord e Sud che veda al primo assegnato il compito della riconversione e della ristrutturazione, al secondo quello dell'espansione produttiva. Perseguire questi obiettivi di politica economica è innanzitutto un problema di strumenti e d'individuazione del ruolo che debbono assumere i poteri regionali nel perseguimento dello sviluppo medesimo. In que-

sta prospettiva di medio periodo vanno ricordati i provvedimenti urgenti da prendere per le aree meridionali che possono essere così sinteticamente enunciati: riduzione dei tassi bancari e ampliamento del credito; sviluppo della ricerca; eliminazione della pratica del salvataggio delle imprese ormai economicamente improduttive; affidamento alla finanziaria meridionale costituita in questi giorni di tutti i finanziamenti e ad una agenzia speciale di attrezzare le aree per creare le condizioni indispensabili all'insediamento delle piccole e medie imprese che non possono affrontare tale spesa. Il problema del credito, proprio nei periodi di stretta creditizia, è più sentito nel Mezzogiorno rispetto alle altre aree del paese. Infatti nel Mezzogiorno il ricorso al sistema creditizio si presenta come una costante di tutto il sistema produttivo, rappresentando l'indebitamento circa il 76 per cento del totale dei mezzi di copertura. È quindi indispensabile che soprattutto nel Meridione il sistema bancario si rinnovi e diversifichi le proprie condizioni, al fine di giocare un ruolo decisivo per il decollo industriale.

Comunque, quale ne sia il sistema, è evidente che l'attuale costo del denaro rende i problemi di finanziamento più gravi nel Mezzogiorno che nel resto del paese. A questo va aggiunto l'estendersi e l'intensificarsi della prassi dei ritardati pagamenti da parte di amministrazioni ed enti pubblici, che peggiora la situazione delle aziende meridionali per la loro strutturale debolezza finanziaria e per il notevole grado di dipendenza che i vari settori produttivi hanno dalla domanda dell'operatore pubblico.

Se quindi è vero come è vero che la stretta creditizia si è abbattuta con particolare forza nel Mezzogiorno, sia per l'intensità, sia per l'incidenza, sia, infine, per l'estensione, è necessario nell'allentamento graduale della stretta tener conto innanzitutto delle esigenze dell'apparato produttivo meridionale. In pari tempo dovrebbero sollecitamente essere presi appositi provvedimenti per risolvere, o almeno alleviare, il problema del prefinanziamento ed accelerare i termini di pagamento dello Stato e degli enti pubblici e, più in generale, aumentare in modo rea-

listico gli interessi di mora, che oggi hanno un valore più o meno simbolico.

Se ci si colloca in un'ottica di più lungo periodo, è invece necessario pensare seriamente alle modifiche da apportare per realizzare una diversa gestione del credito, che tenga conto delle caratteristiche strutturali del sistema produttivo nazionale, ossia del divario esistente tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Tali modifiche dovrebbero tendere a perequare territorialmente gli effetti più pesanti delle politiche restrittive del credito. Infatti il problema relativo al fabbisogno di credito, sia corrente sia d'investimento, mentre si può dire sia sempre stato tra quelli endemici della piccola industria in generale, si presenta con un coefficiente di difficoltà maggiore per quelle meridionali. Queste ultime sono abitualmente penalizzate per quanto riguarda il costo dell'ottenimento del credito, dato che gli interessi corrisposti sono in media risultati più elevati di oltre 2 punti rispetto ai tassi praticati nel resto del paese.

Il maggior onere finanziario che le piccole e medie aziende, soprattutto quelle operanti nel Mezzogiorno, devono affrontare viene tra l'altro giustificato dalle banche col grado di rischio connesso alla concessione del fido; grado di rischio che è inversamente proporzionale alle dimensioni delle imprese affidate, oltre che in funzione delle ubicazioni delle stesse; le aziende di credito accrescono parallelamente le richieste di garanzie reali o fiduciarie. A questa argomentazione delle banche non si può negare validità, ma ci si può chiedere se tali argomentazioni bastino a giustificare molto spesso l'equazione « garanzie-misura del credito » che sembra essere il *leit motiv* delle banche, soprattutto di quelle meridionali, con poche e sempre più rare eccezioni.

Sono state le varie congiunture economiche iniziate nel 1963-64 ad evidenziare distorsioni latenti nel sistema bancario e rimaste tali fin quando la crescita industriale si è svolta in modo continuativo. Da allora le piccole imprese meridionali hanno sperimentato, talora drammaticamente, le difficoltà di ottenere credito sufficiente e a costi tollerabili per gli equilibri aziendali.

A questo punto sono state costrette ad accorgersi dell'esistenza di una filosofia bancaria che in generale privilegia il patrimonio anziché le idee.

Le strategie finanziarie e creditizie seguite dalle aziende di credito risultano disancorate dai problemi di effettivo sviluppo dell'impresa. Si riscontra infatti, a livello creditizio, in modo talvolta esplicito, talaltra latente, la volontà di non-rischio ereditata da tempi di moneta stabile e risparmio raro, ma diventata anacronistica in un sistema economico progredito.

Inoltre, mentre si è disposti ad accettare per l'impresa di grandi dimensioni la possibilità di un'annata negativa, dalla piccola azienda si pretende una redditività in costante aumento come *conditio sine qua non* per continuare a fornirle i mezzi che le occorrono.

Queste considerazioni non assolvono tuttavia la classe imprenditoriale alla quale si deve imputare in genere una scarsa trasparenza della situazione delle proprie aziende: circostanza questa che influenza negativamente l'instaurarsi dei rapporti con le banche.

Un primo passo per rivitalizzare nel Mezzogiorno il finanziamento di nuove iniziative e per il consolidamento di quelle esistenti è dato dalla costituzione della finanziaria meridionale.

In effetti, il risparmio che in quantità non indifferente si forma nel Sud si dirige in parte verso impieghi tradizionali, mentre la aliquota destinata ad interventi produttivi prende spesso la via delle regioni maggiormente industrializzate.

In tale ottica, la possibilità offerta dalla legge appare più che giustificata in quanto il Mezzogiorno, lungi dal portarsi a livello delle regioni settentrionali, vede sempre più aumentare, rispetto a queste ultime, il divario in termini socio-economici. Ciò che rende sempre più pressante l'esigenza di spezzare il circuito chiuso per cui dalla cronicizzata condizione di carenza dei fattori fondamentali dello sviluppo discende l'impossibilità di suscitare la presenza nelle aree meridionali in misura adeguata.

Si può quindi ipotizzare che, per interrompere un simile circuito vizioso, occorra una struttura in grado, contemporaneamente, di fornire capitali agli operatori meridionali e di svolgere un'intensa attività promozionale ed organizzativa.

Purtroppo le società finanziarie preesistenti non sempre hanno dimostrato di essere del tutto all'altezza del compito, per cui la finanziaria meridionale non dovrà ricalcare gli schemi e le procedure dei vecchi istituti finanziari. Per poter svolgere i suoi compiti istituzionali è necessario che, così come previsto dalla legge n. 1865, possa giovare delle strutture e delle disponibilità patrimoniali delle altre società finanziarie, preesistenti nel Sud. Tale possibilità deve essere realizzata al più presto poichè sarebbe del tutto antieconomico consentire la contemporanea esistenza di enti analoghi, oltretutto controproducente ai fini del raggiungimento degli obiettivi promozionali che richiedono la massima concentrazione di forze e l'attuazione di interventi coerenti ed organici. Al limite si potrebbe valutare l'opportunità di procedere ad una vera e propria fusione fra la nuova e le vecchie strutture, evitando però di accollare alla nuova finanziaria i molteplici impegni deficitari assunti dalle esistenti società.

Nella preoccupazione di evitare il varo di inutili duplicati, occorre anche considerare il problema dell'eventuale costituzione di società finanziarie da parte delle singole regioni meridionali, che a ciò potrebbero essere spinte dall'esempio delle regioni settentrionali, diverse delle quali si stanno già dotando degli strumenti d'intervento in parola.

Al riguardo, occorre confidare nella capacità dei governi regionali del Sud a comprendere le scarse possibilità di simili enti, i quali, per poter effettuare incisivi interventi di portata risolutiva dei problemi dell'industria locale, dovrebbero poter contare su mezzi ingenti e su una nutrita *équipe* di tecnici ed esperti in grado di fornire consulenze ed assistenza agli operatori in ogni settore di interesse aziendale.

Sembra evidente, ove si abbia presente la non certo eccezionale capacità di spesa delle

regioni meridionali, che l'organizzazione di un simile apparato di servizi è possibile solo a livello di una finanziaria unica per l'intero Mezzogiorno, di rilevanti dimensioni. Nè si può dimenticare che la logica unitaria dell'intervento straordinario nel Sud richiede azioni globali e coordinate, mentre sarebbe vanificata dall'attuazione di difformi e frammentarie strategie.

Del resto, il ruolo delle singole regioni può essere notevole proprio nella realizzazione della finanziaria in questione e nell'intensa collaborazione con la stessa.

Le regioni del Sud dovrebbero al limite concepire come propria, in gran parte, la nuova struttura, ed in tale ottica assumere da un lato partecipazioni al capitale societario, dall'altro fiancheggiare, con adeguati e coordinati interventi a livello locale nei settori di competenza regionale, l'azione generale svolta dalla finanziaria. Quest'ultima potrebbe anzi, proprio allo scopo di facilitare l'apporto regionale — conseguendo, ad un tempo, più soddisfacenti risultati nell'attuare interventi aderenti alle singole realtà ed esigenze locali — essere strutturata in agenzie operative collocate in ogni regione.

Non vi è dubbio che le regioni meridionali dovranno essere le artefici del loro sviluppo in una visione programmata delle esigenze della comunità del Mezzogiorno. Ma questo obiettivo si può raggiungere soltanto se sarà messa in atto una politica strategicamente unitaria, anche se ovviamente articolata.

Ove i criteri di tali azioni fossero guidati dalla considerazione della necessità di porre rimedio alla situazione di « dualismo » che caratterizza l'Italia, in una prospettiva di crescita di tutto il paese per renderlo più simile all'Europa di quanto oggi non lo siano taluni isolati « vertici », si potrebbero certo raggiungere in tutto l'apparato produttivo effetti diffusi di espansione, con funzioni, insieme, congiunturali e strutturali.

C'è bisogno di una forte volontà politica e del concorso di tutte le forze vive del paese se vogliamo, alla fine del *tunnel*, uscire con un'Italia rinnovata nelle strutture non solo economiche, ma anche e soprattutto civili. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Colombo. Ne ha facoltà.

COLOMBO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, eccoci alla scadenza annuale della discussione che dovrebbe rappresentare il fulcro dell'attività parlamentare, il momento nel quale la più alta Assemblea rappresentativa, distinta nelle due Camere, esercita il massimo dei suoi poteri, quello del controllo sull'opera dell'Esecutivo e quello decisionale sulle grandi linee programmatiche cui l'Esecutivo stesso deve attenersi.

Il bilancio dello Stato è un atto di enorme rilevanza, unico per la vita politica nazionale, essendo ad esso collegati rapporti intersoggettivi ed interorganici attinenti alla condotta politico-economica dello Stato che comprendono la realizzazione di qualsiasi programma governativo. Nello Stato moderno esso non è più, ammesso che lo sia mai stato, un mero documento tecnico-contabile, ma principalmente uno strumento politico-costituzionale idoneo a determinare l'indirizzo che il Governo seguirà in relazione alla struttura politica, economica e sociale dello Stato.

La continua dilatazione del campo d'intervento dello Stato, la coercizione nella richiesta dei mezzi e nell'erogazione delle opere pubbliche, le quali hanno assunto proporzioni imponenti nel quadro dell'economia nazionale, sono le cause prime dell'importanza della legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato. Ma il bilancio, che inquadra l'economia di un solo anno, deve essere integrato, anzi dovrebbe essere la espressione annuale di una pianificazione e di una programmazione pluriennale. Inoltre, e per ragioni non solo politiche ma assai pertinenti, esso dovrebbe rappresentare la funzione sostanziale in cui si estrinseca il sindacato degli organi legislativi sulla gestione dell'intera finanza pubblica.

Invero spetta al Parlamento definire tutti gli aspetti essenziali del sistema e del suo funzionamento, le mete da raggiungere, l'uso dei mezzi a disposizione per il perseguimento di quelle mete. Il bilancio delinea gli obiettivi programmatici prioritari che il Go-

verno si propone di conseguire: contenimento delle tensioni inflazionistiche, riequilibrio della bilancia dei pagamenti, contenimento del disavanzo del settore pubblico e rilancio selettivo degli investimenti.

Ma per poter valutare in modo approfondito le linee della politica economico-finanziaria che emergono dal bilancio di previsione, la sua coerenza e la sua sufficienza, è essenziale una completa informativa. Non può non rilevarsi invece che sussiste tuttora la lamentata insufficienza del bilancio ai fini dell'impostazione di una politica generale dei vari settori della spesa pubblica e del loro coordinamento.

La recente nota di variazioni allo stato di previsione della spesa denota che in definitiva siamo di fronte a uno stato di previsione di spesa a carattere ancora annuale, non raccordato ai piani poliennali d'investimento e perciò di natura statica e ragionieristica, incapace di dare conto di una politica di ampio respiro quale si renderebbe necessaria nei vari settori degli investimenti. D'altra parte la scarsa nota preliminare, centrata su questioni esclusivamente di strumentazione contabile, non ha dato il dovuto rilievo all'importanza delle varie poste di bilancio e manca un quadro globale completo della situazione economica reale del paese dalla quale emerga il dissesto della finanza statale e in genere di quella pubblica.

In tale contesto la discussione sul bilancio dello Stato non potrà riuscire a concretizzarsi nell'occasione fondamentale di un serio dibattito sui gravi problemi del paese, visti alla luce dell'impostazione della politica economica scelta dal Governo per risolverli. Basti richiamare alcuni problemi di maggior rilievo: la finanza locale, gli ospedali, gli enti di gestione, la previdenza sociale.

Di qui la domanda ricorrente e quasi noiosa: stiamo assistendo e partecipando ad un rito? Adempiamo una formalità dando libero sfogo alle visioni di ognuno? Oppure definiamo e decidiamo, per costruire, secondo una volontà che si formi nelle Aule del Parlamento?

Domanda inquietante perchè mette in discussione la nostra presenza ed il nostro ruolo. Siamo dei commentatori o degli au-

tori? E il discorso diverrebbe lungo e già, in via pregiudiziale, decisivo se le regole del rito non ci imponessero limiti di tempo che escludono tali dissertazioni, costringendoci invece ad un rapido esame che ci sforzeremo di rendere più aderente alla seconda piuttosto che alla prima ipotesi.

Caratteristico del nostro sistema politico è il distacco del documento di bilancio da un governo; quello in discussione, ad esempio, fu preparato da un governo diverso da quello che ne chiede l'approvazione anche se con variazioni. La sua gestione si affida in parte a questo e in parte, probabilmente, ad un altro che non conosciamo. È in ciò la conferma della autorità del bilancio, espressione di quella parlamentare che l'approva? O è la prova dell'indifferenza del documento e della sua polivalenza a seconda dei governi che lo gestiscono? Possiamo esprimere un voto di fiducia al Governo che superi certi limiti temporali, ormai prossimi alla scadenza, insiti nella dichiarata provvisorietà e ricordati dallo stesso Vice Presidente del Consiglio?

L'unica possibile reazione a tale minaccia di sterilità risiede nell'esposizione sincera dei limiti con i quali stiamo per accordare un voto, con la riaffermazione di una volontà che affidiamo contingentemente al presente Governo e che esprimeremo pregiudizialmente in sede di formazione di quello successivo.

Appare difficile oggi modificare delle cifre e piuttosto ci interessa commentarle per delineare un modo di gestione e rendere possibili a breve scadenza ulteriori variazioni che superino i limiti attuali, che trasformino i segni indicativi in sufficiente e coerente indirizzo programmatico, chiaro nei traguardi e preciso negli strumenti, tale da rappresentare una scelta, certo non indolore, discutibile nella sua polemicità con il passato e nella sua previsione per il futuro, ma capace in ogni caso di realizzare gli obiettivi dichiarati.

Rinviamo ad un prossimo futuro il discorso sulla formula e sugli schieramenti; oggi ci limitiamo ad esporre alcuni criteri che giustificheranno quella discussione, augurandoci che la nostra sincerità venga intesa come

prova di chiarezza che noi stessi esibiamo perchè altri la misurino alla propria disponibilità.

La situazione del paese lo esige oggi più che mai in termini drammatici e indilazionabili, non esistendo più i margini che in passato consentivano attese e rinvii ed ogni decisione o indecisione apparendo oggi capace di produrre gravissime conseguenze, per la legittima impazienza del corpo sociale di conoscere il proprio destino immediato e futuro, per il pericolo che il sistema economico non reagisca convenientemente a misure insufficienti o tardive.

Vorrei rifarmi allo spirito che informa la relazione del senatore Rebecchini, al quale esprimo tutto il mio grato apprezzamento, come lo esprimo al collega Mazzei. Ebbene, il senatore Rebecchini si dice preoccupato, ma non pessimista e, prescindendo da ogni valutazione di merito delle sue indicazioni, credo che sia l'atteggiamento più responsabile, che mi sento di condividere.

La preoccupazione credo che sia in tutti; la dose di pessimismo o di ottimismo può variare a seconda della efficacia delle decisioni che vorremmo adottare in tempi necessariamente brevi.

Opportunamente il collega Rebecchini ci descrive la situazione economica in cui versa il paese ed il suo collegamento a quella internazionale e non può esimersi dal rilevare, anche se ricorrendo ad eufemismi e ad immagini sfumate che ne rivelano il gusto letterario, come il documento in esame, soprattutto la nota di variazioni, ne colgano la gravità, senza peraltro affrontarla definitivamente.

Illuminante è l'accento alla programmazione che appare non esserci stata in termini effettuali: il giudizio sugli interventi nel Mezzogiorno; il quadro della situazione degli enti locali.

Siamo tutti dominati dalla crisi che pervade il mondo capitalistico e condizionati dall'indagine sulle cause e sulla profondità della medesima; indagine che un po' rivela il dispetto degli economisti di non aver previsto, quando credevano di tutto conoscere e poter prevedere, e il limite di attardarsi

a stabilire se sia più o meno grave di quella del 1929-33.

È consolante constatare che è in tutti la coscienza della crisi, meno confortante assistere ai programmi con i quali si intende uscirne. Se infatti si tratta, come dice il collega Rebecchini, di una crisi del modello e non del sistema, si pensa di salvare il sistema mutando modello o piuttosto non si cerca, disperatamente, io dico, di salvare anche il modello? E ciò è possibile, è giusto ed eventualmente a quale prezzo? Perchè, mi chiedo, si tenta un confronto, finora senza successo, tra paesi trasformatori e paesi produttori peraltro, come dice il relatore, così scarsamente popolati da non consentire un massiccio aumento delle esportazioni dai primi ai secondi, escludendo i miliardi di uomini che non possiedono risorse naturali conosciute e sfruttate, che non possiedono attualmente capacità di trasformazione, ma che rappresentano un'area enorme di potenziale consumo? Perchè la formula a 2 e non a 3, secondo la visione triangolare produttori-trasformatori-consumatori che gli spiriti più illuminati richiedono, che alcuni paesi produttori intendono promuovere e i paesi poveri esigono? Si pensa ad un nuovo *club* dei privilegiati o finalmente, spinti dalla necessità, si vuole pervenire alla virtù di un consorzio che tutti comprenda, rompendo la spirale che in passato, come ricorda il relatore, portò a tragiche conseguenze?

Mi consenta il collega Rebecchini di rilevare che se l'obiettivo fosse quello da lui indicato di un accordo con i produttori per esportare di più nei paesi della nostra area economica commetteremmo un errore di miopia economica e politica, rilevabile subito o tra qualche anno non so, ma certo prevedibile fin d'ora e perciò, io dico, da evitarsi.

In questo sta la dolorosità delle scelte contingenti perchè ne consegue l'abbandono del modello consumistico, ma in ciò risiede la fiducia nel futuro assestamento dello sviluppo economico e nel pacifico assetto della convivenza internazionale. La debolezza italiana qui può divenire una forza essendo lontani da noi, necessariamente, propositi e sospetti imperialistici o egemonici, godendo

di credibilità e di simpatia che uniscono l'apprezzamento sulla bontà del nostro lavoro e sul ripudio del passato colonialista, più altrui che nostro in verità.

Fino ad oggi tale comprensione del problema è mancata se non nelle parole certo nei fatti e nei propositi e lo conferma il fallimento del tentativo di un accordo a due, produttori e trasformatori, accordo, ripeto, da considerarsi inutile e irraggiungibile quando non si proponga di ampliarsi e di partire dal presupposto di una parità tra tutti i paesi che non può essere scalita dalle attuali disparità economiche.

I paesi produttori sono consapevoli della loro debolezza di fondo e non si lasciano ingannare dalla presente indispensabilità, perciò richiedono un ruolo paritario non contingente e la partecipazione più ampia del loro naturale campo di appartenenza, sentendosi legati al destino di una più grande area e in essa e con essa certi del loro futuro.

È un indirizzo politico, l'unico, a mio avviso, cui l'Italia possa ispirarsi e del quale noi socialisti chiediamo si faccia portatrice in seno alla Comunità politica cui appartiene e per il quale può già intraprendere iniziative ed adottare scelte che le procurino i mezzi per superare le attuali difficoltà, in connessione con le decisioni relative ai programmi interni di modifica del modello e delle strutture, di limitazione di certi consumi e di esaltazione di altri, di sostegno alla capacità produttiva in ragione di una nuova domanda interna e delle esportazioni, anch'esse in parte diversamente orientate.

Come può desumersi da tale premessa, è inconcepibile pensare a timidi o generici sostegni. Bisogna decidere su una politica di lungo respiro, coordinata ed efficace negli strumenti e nella onnicomprensività, che abbia finalmente a buon diritto il titolo di programmazione, che investa il settore pubblico e quello privato e riaffermi tutta la superiorità del potere politico e quindi la piena responsabilità della classe politica sui fenomeni dell'economia come sulle trasformazioni della società.

Non basta proporsi di rimettere in moto la macchina produttiva, di aumentare la pro-

duzione agricola e dare ossigeno a quella industriale: si tratta di stabilire il come e il perchè, cioè mezzi e fini, sì da avere certezza e positività di risultati. Al problema della quantità si aggiunge quello della qualità. Ai risultati ottenuti nel contenimento della spinta inflazionistica e del disavanzo dei conti con l'estero si contrappone la caduta della produzione industriale confermata, in termini di ipotesi per il 1975, ancora più grave di quanto previsto, dal ministro Donat-Cattin dopo il *summit* economico di avantieri.

Ai timidi cenni di incremento nel settore agricolo fanno riscontro le previsioni pessimistiche dell'edilizia, mentre tendono ad aggravarsi gli squilibri territoriali, ove scontiamo la debolezza antica non corretta dalla politica d'intervento degli anni migliori del nostro sviluppo.

Non intendo insistere su argomenti che propriamente tratteranno i colleghi Bucci ni e Cucinelli a proposito dell'agricoltura e del Mezzogiorno; mi limiterò a pochi cenni su questi per soffermarmi su altri. Secondo una definizione di scuola quello agricolo è il settore primario: ma quanto appare retorica e scolastica, appunto, tale definizione alla luce di una realtà politica che lo subordina ad altri!

Prima di parlare di programmi di investimento e di sviluppo in agricoltura, di direttive comunitarie e di azione regionale, dobbiamo onestamente stabilire fra noi se intendiamo modificare la considerazione politica con cui è stato riguardato finora il settore agricolo, serbatoio di voti conservatori o addirittura di iniziative reazionarie, soggetto ad altre volontà e privo di reale autonomia.

Piani per la zootecnia ed altre produzioni, incentivi creditizi, investimenti produttivi ben vengano — e anzi sono necessari — sorretti da una nuova filosofia dell'imprenditorialità contadina che non viva nei confini aziendali, ma si ponga contrattualmente alla pari dell'industria, del credito, del commercio, che si renda autonoma e capace di estendersi dall'azienda al consumo, che si mobiliti sul piano politico per concorrere, con la propria liberazione, al progresso civile di tutti.

Spetta alle organizzazioni contadine essere sempre meno sindacali e sempre più professionali e promotrici di organismi economici; spetta al potere pubblico non solo stimolare piani produttivi, ma correggere i rapporti intersettoriali e promuovere, con finanziamenti esclusivi, forme associative che diano agli operatori agricoli quel potere economico e politico finora sconosciuto che è il solo garante dei futuri sviluppi.

Per il Mezzogiorno potrei rifarmi alle denunce del relatore e significare anche qui come quantità e qualità siano dati inscindibili e come il discorso dell'autonomia sia decisivo per stabilire l'efficacia di una azione e la certezza dei risultati.

La produzione industriale suscita gravi preoccupazioni; in essa riscontriamo i segni della recessione e la prova della nostra ragione quando ci opponevamo alla stretta creditizia indiscriminata, nonchè la fallacia di ottimismo che valutano risultati in sé stessi positivi senza correlarli al quadro generale. Il nostro sguardo, pur abbracciando il quadro d'assieme, si punta con maggiore ansia sulle piccole e medie imprese, spina dorsale dell'apparato industriale (98 per cento): esempio di imprenditorialità che ha saputo affermarsi a prezzo di fantasia e di sacrificio senza riparo alcuno di protezionismi e di commesse facili. Se il finanziamento rimane la prima delle loro necessità, non è però l'unica; anzi è il momento rivelatore della considerazione in cui sono tenute e la premessa di un sostegno più generale.

La restrizione creditizia produce in Italia conseguenze più rilevanti ed intense che in altri paesi; lo conferma un'indagine della Banca d'Italia dalla quale emerge che da noi l'autofinanziamento rappresenta il 47 per cento del capitale lordo e negli altri paesi della CEE l'84 per cento. Inoltre l'indebitamento delle imprese è salito dal 51 per cento sul totale del passivo nel 1962 al 76 per cento nel 1973. A produrre questo quadro concorre una flessione dell'importanza delle azioni e delle partecipazioni (dal 45 per cento nel 1963 al 22,4 per cento nel 1973).

Il credito a breve e a medio termine sopporta ora il peso maggiore di tutte le neces-

sità finanziarie delle imprese; il credito a medio e a lungo termine ha giocato, in questi anni, un ruolo nel finanziamento industriale italiano unico al mondo: siamo passati dal 12 per cento nel 1963 al 22 per cento nel 1973.

Per tentare di sintetizzare la composizione della domanda di fondi nell'ultimo biennio, abbiamo il 16 per cento in azioni, il 31,6 per cento in titoli di Stato ed assimilati, il 43,3 per cento in titoli di istituti speciali di credito, l'8,4 per cento in titoli IRI, ENI ed Enel e società private con un valore negativo. Questo non perchè non ci siano stati finanziamenti, ma perchè ormai — altra caratteristica del nostro sistema finanziario in questi tempi diventata estremamente importante — è un sistema di due gradi. Le imprese private non si finanziano direttamente al mercato ma attraverso gli istituti speciali di credito. Nel nostro mercato finanziario perciò, in momenti come quello attuale in cui bisognerebbe avere tutta una serie di alternative in mano, in cui la fantasia dovrebbe supplire, vi è invece una estrema rigidità, una estrema difficoltà a reagire agli stimoli esterni. D'altra parte nulla nasce per caso nelle strutture dei sistemi finanziari. Mentre le fonti del risparmio netto nei paesi del MEC sono distribuite nella misura del 45 per cento nelle famiglie, del 25 per cento nelle imprese, del 30 per cento nella pubblica amministrazione, in Italia abbiamo l'85 per cento nelle famiglie, il segno negativo nella pubblica amministrazione e il restante nelle imprese. Quindi abbiamo tutto uno schema diverso che rende gli intermediari finanziari a breve e medio termine di maggiore importanza rispetto agli altri paesi. In questo senso il problema della manovra del credito diventa un fatto metafisico. Per questo motivo tutti parlano di credito. Esso è attualmente la struttura portante della nostra economia. In attesa di modifiche più profonde dobbiamo intanto urgentemente modificare i criteri di erogazione in relazione ai tassi e alle garanzie, finendola con gli auspici e con le ipotesi, finendola soprattutto con una considerazione mitica delle imprese di credito che le privilegia assurdamente e le toglie da qualsiasi alea imprenditoriale, e considerarle non fine ma strumento di una politica che si esprima in risultati produttivi capaci di ingenerare competitività internazionale e sviluppo economico e sociale all'interno.

Ripresa quantitativa e selettiva dell'erogazione creditizia quindi, rinnovata politica degli incentivi fortemente discriminata verso i destinatari e caratterizzata nelle finalità, il tutto come premessa di altre misure di sostegno e di organizzazione delle esportazioni, di discriminazione fiscale e in relazione ai bisogni della Cassa integrazione guadagni e delle ristrutturazioni.

Per certi aspetti la piccola e media impresa industriale si trova di fronte alla grande industria e al sistema bancario nella stessa situazione dell'agricoltura, bisognosa pertanto di un'attività promozionale del potere pubblico che la protegga nel presente in attesa di renderla capace di autonomia e duratura iniziativa. Essa sopporta indiscriminatamente le difficoltà generali, gli accordi intersindacali spesso obbedienti alla logica della grande impresa e il peso della Cassa integrazione guadagni senza goderne i benefici in vista di una necessaria ristrutturazione di interesse non solo aziendale ma generale. Essa garantisce peraltro i più alti livelli occupazionali ed è la più interessata al discorso delle trasformazioni strutturali che cambino non solo il modello di sviluppo ma il volto stesso della nostra società. Ad essa vanno le nostre attenzioni e la consapevolezza delle organizzazioni sindacali, non dettate soltanto da finalità di ordine economico ma ispirate pure da esigenze di democrazia.

Il settore pubblico dovrebbe agire da volano e non solo da soccorritore, ma la massa di risorse da esso impiegata è di scarsa incidenza e non per ragioni quantitative ma ancora una volta per ragioni qualitative. È questo l'aspetto che più ci appassiona: la qualificazione della spesa, la resa in servizi, il coordinamento e l'efficacia delle iniziative, la prontezza di interventi. Entrate e spese, disavanzo del presente bilancio, *deficit* degli enti locali, tutto va riguardato ovviamente in termini di compatibilità, ma soprattutto in ragione di finalità vicine e lontane, distribuendo sacrifici e responsabilità, sostenendo

tuendo ai beni effimeri e superflui di oggi altri più duraturi e più giusti per domani.

La soddisfazione per l'aumento delle entrate non può disgiungersi dalla constatazione della loro origine sempre più prevalente dai lavoratori dipendenti, dalle piccole e medie imprese di ogni settore, da inasprimenti che hanno mortificato la domanda globale e depresso la produzione, mentre si agita il malcontento, verso novità impositive, che minaccia di compromettere la precaria stabilità governativa. Quanto abbiamo realizzato delle finalità proclamate dalla riforma tributaria, se ancora non riusciamo ad applicarla nella parte più qualificante e non ci riusciremo finchè non funzioni l'anagrafe tributaria? Quanto abbiamo giovato ai cittadini e ai comuni, eliminando ogni attribuzione impositiva di questi e costringendoli in vecchi parametri superati dalla svalutazione e dal conseguente aumento dei prezzi? Sono domande imbarazzanti che attengono direttamente all'efficacia dello strumento tributario per la determinazione di risultati e trasformazioni economiche e indirettamente alla superiorità del regime democratico nel raggiungimento dell'equità tra i cittadini nella sopportazione degli oneri collettivi.

Altro argomento che vogliamo sottolineare oggi per riprenderlo fermamente domani è quello delle imprese a partecipazione statale. Mi sembra inutile ed un po' scolastico ripetere vecchi discorsi sulle finalità economiche e sociali di tali imprese. Mi sembra quasi una predica, mentre ogni giorno rileviamo, nel comportamento di numerose imprese, segni di un totale distacco non solo da ogni indirizzo programmatico ma dai più elementari e corretti riferimenti ai fini istitutivi. Perchè tanti interrogativi, dubbi, oscurità, scarti di indirizzo? Chi presiede e chi dirige e quali reali possibilità decisionali e di controllo sono riservate in proposito al Parlamento? Sarà necessario ridiscutere il tutto, per la chimica e per altri settori, e definire i limiti imprenditoriali che rispettino l'autonomia gestionale insieme all'obbedienza ad un disegno generale.

Veniamo ora brevemente alla trattazione più propria del bilancio di previsione, o meglio, sempre per rispettare i limiti conces-

simi, di alcune sue parti. Al paragrafo riguardante le operazioni di cassa, nella nota preliminare, si avverte che, per una migliore comprensione del bilancio in ordine alla creazione di base monetaria, non si può concludere, muovendo da osservazioni che non sempre appaiono frutto di una attenta valutazione, che il finanziamento del Tesoro venga automaticamente a tradursi in un allargamento della base monetaria, assumendo così gran parte delle disponibilità a scapito delle esigenze di altri settori. Si assiste infatti alla formazione, presso il sistema bancario, a favore dei destinatari di sempre maggiori aliquote delle erogazioni statali, di ingenti giacenze che da un lato alimentano quel circuito e dall'altro producono margini notevoli di interessi. In conseguenza, nella misura in cui il sistema bancario si alimenta di mezzi provenienti dal Tesoro, viene corrispondentemente a ridursi la necessità del ricorso all'istituto di emissione che può più convenientemente modulare ulteriore creazione di base monetaria. Per tutto ciò, in questi limiti, all'azione del Tesoro dovrebbe riconoscersi un carattere sostitutivo e non aggiuntivo nella creazione di base monetaria. Non sembra che questa spiegazione un po' semplicistica possa essere accettata. Il trasferimento dal bilancio dello Stato a quello di altri enti non dovrebbe servire a rendere questi titolari di grossi depositi presso il sistema bancario. In tal modo infatti, oltre alle possibili pressioni che possono venire ad esercitarsi sul sistema stesso, rimane il fatto che la percezione di vistosi interessi, come si è verificato nell'anno passato e continua in questo, potrebbe indurre questi enti ad una meno sollecita utilizzazione dei mezzi finanziari messi a loro disposizione, e ciò con evidente danno dei loro fini istituzionali. Verrebbero cioè a ripetersi in parte i motivi che indussero al passaggio nell'emissione dei buoni ordinari del Tesoro dal sistema aperto a quello chiuso. Questa procedura è costosa per l'erario in quanto, stante il limitato margine dello sbilancio del conto corrente aperto al Tesoro dalla Banca d'Italia per il servizio di tesoreria provinciale, il grosso del finanziamento delle necessità del Tesoro deve avvenire con

l'emissione di buoni ordinari che oltre tutto, nonostante gli elevati interessi offerti, hanno trovato scarsa accoglienza presso il sistema bancario. Ove invece si pretendesse una più rigorosa osservanza della legge 629 del 1966, le somme di cui sopra dovrebbero essere tenute in deposito dagli enti destinatari presso il Tesoro, con l'impegno però di questo di consentirne il prelievo man mano che gli enti abbiano bisogno della loro utilizzazione anche parziale. Si dovrebbe cioè instaurare con gli enti depositanti un rapporto tale che consenta loro il prelievo senza particolari documentazioni. Gli enti rinuncerebbero a vistosi interessi bancari, ma le spese per interessi del bilancio pubblico in ascesa impressionante (al 31 dicembre eravamo oltre i 1.000 miliardi contro i 775 per pensioni ordinarie) verrebbero in parte contenuti. Inoltre l'istituto di emissione sembra che potrebbe esercitare meglio le proprie attribuzioni in quanto rimarrebbe veramente il prestatore di ultima istanza e l'unico regolatore di base monetaria richiesto dal sistema creditizio.

A questo proposito è opportuno rilevare anche la carenza della azione di persuasione nei confronti degli istituti di credito di diritto pubblico e di interesse nazionale, affinché il comportamento di questi asseconi la politica monetaria del Tesoro e della Banca d'Italia. Non pare infatti che la vigilanza sia stata esercitata in maniera determinante. È di questi giorni per il contenimento degli interessi attivi la resistenza di tutte le aziende di credito comprese quelle a capitale pubblico. D'altro canto, ove l'istituto di emissione che ne è titolare non intenda esercitare questa vigilanza, essa sia assunta dal Tesoro. Il bilancio del 1975 presenta, come novità tecnica, l'accentramento del pagamento delle pensioni ordinarie di tutti i ministeri nel capitolo 4351 del preventivo di spesa del Ministero del tesoro e la classificazione di questa spesa nella sezione 12^a, oneri non ripartibili, della classificazione funzionale, ferma rimanendo la collocazione nella categoria 3^a, personale in quiescenza, della classificazione economica. In precedenza questa spesa era ripartita fra le spese delle diverse sezioni alterando in ma-

niera non indifferente il significato delle spese sostenute per ciascuna funzione. Così nel 1975 per la sezione 6^a, istruzione e cultura, la spesa per il personale in quiescenza ha rappresentato circa il 10 per cento della spesa per il personale in attività di servizio docente e non docente ed oltre il 6,5 per cento della spesa di tutta la sezione. Di fatto quindi, giustificatamente, ad ogni funzione si attribuiva la quota di spesa per il pagamento delle pensioni ordinarie dovute al personale o ai suoi superstiti, che quando era in attività di servizio lavorava appunto per quelle funzioni. In tal modo peraltro la spesa per ciascuna funzione veniva gonfiata in quanto la spesa per il pagamento di pensioni non poteva certo essere accettata come spesa di conseguimento degli scopi propri di ciascuna funzione, e quindi come elemento di costo della funzione stessa. In particolare l'alterazione delle spese indicate ufficialmente variava a seconda dei diversi limiti di età previsti per il collocamento a riposo delle varie categorie dei dipendenti pubblici.

La voce pensioni ordinarie ha rappresentato, della spesa complessiva, escluso il rimborso di prestiti, il 5,4 per cento nel 1971, il 5,9 nel 1972, il 4,2 nel 1973; percentuali inferiori a quelle registrate dai pagamenti per interessi che sono state rispettivamente 5,8, 6,3, 4,9. Se i valori percentuali in questo caso possono non essere molto indicativi in quanto riferiti ad una spesa complessiva che nelle sue parti va in modo disforme, basta ricordare che i pagamenti per pensioni si aggirano intorno ai 1.000 miliardi (953 milioni nel 1973). Sarebbe perciò conveniente riesaminare l'opportunità di sganciare dal bilancio il trattamento pensionistico del personale cessato dal servizio, evitando la registrazione di una spesa che niente ha a che fare con le funzioni dell'Esecutivo.

È infatti un onere che non è necessariamente correlato con le dimensioni e le attribuzioni della pubblica amministrazione e che, se mai, riflette la condizione del pubblico impiego di anni pregressi. Si tratterebbe di riesaminare la convenienza dell'istituzione di una cassa di previdenza autonoma alimentata con i contributi per il trattamen-

to di quiescenza a carico dello Stato e dei suoi dipendenti. Si accerterebbe oltre tutto in maniera precisa il costo del trattamento previdenziale.

È ben noto d'altro canto che il problema è stato avvertito fin dalla costituzione del Regno; risale infatti al 1881 la istituzione della cassa pensioni proposta dal Magliani; e seppure questa cassa fu soppressa con legge del 1889 il problema è stato studiato ancora fino a non molti anni addietro. Sappiamo anche che la cassa dipendenti enti locali con una minore spesa dei suoi iscritti corrisponde pensioni migliori di quelle corrisposte dallo Stato: 5,30 a carico dei dipendenti, 17,70 a carico dell'ente. Il problema previdenziale è all'attenzione del paese, forse non si avverte ancora tutta l'importanza e tutte le conseguenze derivanti dal fatto che il sistema previdenziale si avvia verso schemi sempre più assistenziali. Lo dimostrano la introduzione delle pensioni agli ultrasessantacinquenni, la diffusione in modo abnorme per ingiustificate tolleranze delle pensioni di invalidità, le pensioni ai ciechi e agli invalidi civili. Si aggiungano i fenomeni di origine corporativa o settoriale che hanno grande effetto sull'equilibrio previdenziale. Esempi: abbassamento del limite di età di pensionamento, possibilità di retrodatazione di anzianità con contribuzioni assicurative e via dicendo. La conclusione è l'aumento delle sperequazioni nei trattamenti previdenziali. Si è ritenuto di finanziare la maggiore spesa per la previdenza ricorrendo alla ripartizione. Apparentemente questo sistema sembra assicurare un equilibrio finanziario alla gestione degli enti presi insieme, ma ne conseguono dati ingannevoli perchè non tengono conto di costi non contabilizzati e di interventi massicci per contribuzioni del bilancio dello Stato o di crediti della produzione.

In realtà, attraverso il velo del consolidamento che simula compensazioni impossibili tra gestioni giuridicamente autonome e indipendenti, si constata che le probabilità di un equilibrio di gestione con il sistema della ripartizione sono finanziariamente e tecnicamente dubbie. Di fatto è lo Stato che ha dovuto far fronte ai maggiori oneri della previdenza sociale e dei miglioramenti pensioni-

stici. Infatti è chiaro che il sistema a ripartizione pura può funzionare solo se ci sono riserve da consumare e se è possibile ricorrere indefinitamente al credito, infine se l'ente non ha ancora superato il punto critico del rapporto pensionati-assicurati attivi.

L'aver imposto all'INPS in generale il sistema della ripartizione si è rivelato sostanzialmente un espediente che ha consentito di smobilitare parte del patrimonio già vincolato a garanzia degli obblighi dell'istituto verso i lavoratori dipendenti e di eliminare l'onere per ulteriori accantonamenti, dirottando in tal modo risorse a favore di altre categorie di assistiti. In altre parole nessun sistema economico può distribuire per lungo tempo più di quello che produce senza cadere in una politica di scialacquamento. Il sistema potrà funzionare solo se avrà i mezzi necessari per farlo. Quindi occorre creare con il risparmio investimenti produttivi sufficienti ad assicurare le integrazioni delle entrate necessarie per far fronte agli oneri futuri. È il caso delle gestioni pensionistiche degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro che, contrariamente all'INPS, presentano una situazione favorevole, un notevole patrimonio e un costante avanzo di amministrazione. Tale situazione consente di garantire gli oneri presenti e futuri senza necessità di interventi da parte dello Stato.

Eppure sussiste un preordinato disegno che vorrebbe inglobare nell'INPS le casse pensioni del Ministero del tesoro. Evidentemente a taluni dà fastidio che vi sia in Italia un istituto solido, che non grava sul bilancio dello Stato. Nè ci si rende conto che si tratta di sistemi pensionistici giuridicamente difformi sia perchè attengono a categorie diverse (enti locali da una parte e dipendenti privati dall'altra). Sarebbe auspicabile per converso che l'INPS attuasse una economicità e una razionalità di gestione quale quella degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro, come più volte è stato rilevato dalla Corte dei conti in sede di esame di rendiconti annuali.

Inoltre sottopongo alla particolare attenzione del Parlamento l'ipotesi che sia estesa all'INPS la funzione altamente positiva che

esercitano i predetti istituti nei confronti della tesoreria statale, disponendo che tutti i fondi dell'INPS restino depositati a disposizione della stessa tesoreria e non utilizzati in modo non sempre ortodosso o giustificabile.

Devesi poi richiamare l'attenzione su una serie di spese praticamente incontrollabili, come ad esempio le spese per le relazioni internazionali, in particolare quelle da corrispondere alla Comunità europea in relazione al regime di risorse proprie istituito con decisione del Consiglio dei ministri della CEE. È bene ricordare che, a decorrere dal 1° gennaio del 1975, il bilancio comunitario viene integralmente finanziato con risorse proprie della Comunità che comprendono entrate provenienti dai prelievi agricoli, dai dazi doganali, dall'imposta sul valore aggiunto, ottenute mediante l'applicazione di un tasso e di una base imponibile determinata in modo uniforme, secondo norme comunitarie. Tali risorse dovranno coprire indistintamente le spese iscritte nel bilancio della Comunità e non solo quelle della politica agricola comune. Il FEOGA è lo strumento operativo di tale politica. Il suo bilancio è parte del bilancio della Comunità.

Ed eccoci alla anomalia della gestione FEOGA nei suoi riflessi sul bilancio dello Stato. Innanzitutto è da rilevare l'incongruenza della classificazione. Si tratta di 366 miliardi iscritti come spese che si compensano con le entrate e viceversa. Ma in questo modo si attua una pura finzione a fini contabili. È innegabile del resto che le Comunità si apprestino a compiere un decisivo salto di qualità proprio grazie a una gestione di bilancio autonoma. Quello che deve preoccupare non è certo la gestione del bilancio comunitario, nè è questa la sede più appropriata per esaminare il problema; viceversa non può non interessare la procedura giuridico-contabile relativa alla messa a disposizione di tale ingente massa monetaria agli enti e agli organismi italiani designati a effettuare le operazioni di pagamento in relazione alla politica di intervento preordinata dalle Comunità nel settore agricolo (sezione garanzia, AIMA, azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo, Ente nazionale

risi, Cassa congruaglio zuccheri). Tale procedura si articola in una serie di giro-conti da un conto acceso presso il Ministero del tesoro.

Dalle note introduttive al bilancio di previsione per l'anno finanziario 1974, predisposte dalla Ragioneria generale dello Stato, si rileva che tale giro-conto non interessa il bilancio dello Stato. Deve contestarsi in modo assoluto tale impostazione che corrisponde soltanto ad una logica di formalismo giuridico-contabile. È assurdo che sfuggano a controlli di legittimità e di merito e al sindacato parlamentare erogazioni rilevanti di spese che condizionano la crescita dell'agricoltura italiana, eterna cenerentola comunitaria.

I dati del bilancio, con l'accrescersi dell'azione dello Stato e particolarmente con la istituzione delle regioni a statuto speciale e ordinario, debbono fornire, oltre quelli consueti, altri elementi di conoscenza. Essi debbono farci conoscere come le spese del bilancio dello Stato si distribuiscano regionalmente secondo le classificazioni economiche e funzionali. Infatti, ove si voglia esaminare la politica della spesa intesa al conseguimento di effetti redistributivi o quella di sostegno della domanda globale o di sviluppo di una parte del territorio, occorre poter disporre di rilevazioni quantitative disaggregate che consentano di poter determinare e valutare gli effetti che si intende conseguire o si sono conseguiti operando con lo strumento del bilancio.

Da noi il problema della distribuzione geografica del reddito nazionale rappresenta un aspetto particolare dello sviluppo di esso, avendo proprie cause e difficoltà che derivano dall'assetto territoriale del nostro paese. E, seppure con il passare degli anni la spesa dello Stato sul totale della spesa pubblica sia andata diminuendo di importanza, essa è pur sempre la spesa di maggior rilievo e che, interessando tutti i settori e tutto il territorio nazionale, suscita i maggiori effetti economici. Accade però che oltre il 50 per cento della spesa è erogata attraverso la tesoreria centrale e la sezione di tesoreria provinciale di Roma, cosa questa che non consente la completa attribuzione alle singole

regioni della spesa totale erogata su tutto il territorio. Per consentire quindi anche la spesa che, pur essendo erogata a Roma, deve essere distribuita alle diverse regioni, occorrerebbe migliorare le registrazioni contabili aggiungendo al terzo elemento della classificazione economica e funzionale un quarto elemento atto a far individuare a quale regione o provincia debba essere attribuita la spesa al cui pagamento si provvede con quel titolo, e ciò indipendentemente dal fatto che al pagamento dia corso la tesoreria centrale, la sezione di tesoreria provinciale di Roma o di altro capoluogo.

Per rilevare invece la redistribuzione della spesa attraverso i vari enti ed istituti che ricevono finanziamenti dal bilancio dello Stato, a parte la possibilità di esame dei rendiconti di questi istituti ed enti, peraltro non sempre molto chiari ed accessibili, sarebbe necessario che venisse predisposto, a cura della Programmazione o del Tesoro, un bilancio consolidato di tutto il settore pubblico con l'indicazione della distribuzione regionale della spesa complessiva distinta in tutte le sue componenti. La conoscenza di questi dati disaggregati a livello almeno regionale è oltretutto necessaria anche per le regioni affinché queste possano predisporre i propri programmi di intervento conoscendo la dimensione quantitativa, oltre che qualitativa, dell'intervento dello Stato.

Il presente momento segna una fase importante dei rapporti fra Stato e regione, soprattutto in tema di programmazione. Il fenomeno che con maggiore evidenza si manifesta proprio in questo periodo e che caratterizza questo particolare settore di rapporti è indubbiamente il contemporaneo rallentamento della politica di programmazione a livello nazionale ed il notevole sforzo di interventi programmatori che le regioni stanno compiendo in sede teorica e tecnica con concreti programmi pluriennali di investimenti articolati per settori di loro competenza. Non è difficile inoltre individuare un certo contrasto tra azioni di intervento a livello centrale e azioni a livello regionale e la presente condizione di incertezza nella precisa definizione delle competenze regionali e nello stato di sordinamento delle attività regionali con quelle statali. Da ciò

deriva un livello di tensione assai poco compatibile, sia sul piano dell'attività programmatica sia sul piano di un equilibrato e corretto assetto delle strutture politico-amministrative dello Stato inteso come amministrazione centrale.

Dall'inserimento delle regioni in una politica di piano discende la necessità della riforma in senso globale dell'amministrazione centrale ed il problema della partecipazione delle regioni all'impostazione, alle scelte e alle direttive di politica di piano dello Stato. Non semplice consultazione, quindi, delle regioni sulle scelte e sulle decisioni già prese in sede centrale, ma effettiva partecipazione fin dall'inizio per eliminare ogni posizione di antagonismo ed inserirle nelle diverse sedi politiche e tecniche della programmazione.

Del resto la stessa Commissione d'indagine sui rapporti fra Stato e regioni in ordine al bilancio dello Stato ha riconosciuto la necessità di una reale partecipazione delle regioni alla elaborazione e formazione del bilancio dello Stato e ciò proprio in funzione rafforzativa del rapporto regione-programmazione nazionale.

In definitiva, tuttavia, il discorso della programmazione dello sviluppo regionale è strettamente connesso con i mezzi finanziari che lo Stato trasferisce alle regioni, essendo impostata la finanza regionale essenzialmente come finanza di trasferimenti.

Secondo la legge finanziaria del 16 maggio 1970, n. 281, il flusso delle risorse che normalmente fluisce alle regioni a statuto ordinario è alimentato dai seguenti tributi propri: a) imposta sulla concessione statale dei beni del demanio del patrimonio indisponibile, tassa sulle concessioni regionali, tassa di circolazione sostitutiva del 50 per cento della tassa erariale di circolazione, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; b) fondo comune istituito dallo stato di previsione del Ministero del tesoro, il cui ammontare è commisurato al gettito annuale di alcuni tributi erariali secondo aliquote prefissate; c) fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.

Altre entrate delle regioni derivano dalla ripartizione di quote del fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori, del

fondo per gli asili-nido, del fondo nazionale ospedaliero, del fondo per l'assistenza sanitaria, del fondo per lo sviluppo della montagna.

Vi sono poi stanziamenti di leggi speciali che sono ripartiti territorialmente per regioni e che vanno agli istituti di credito. Per questi stanziamenti le regioni svolgono solo compiti amministrativi. Abbiamo così i fondi di rotazione per lo sviluppo della zootecnia e per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura, il fondo per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice e il fondo forestale nazionale. Questi fondi, rientrando in materia di credito, sono gestiti dagli istituti abilitati al credito agrario.

Fondo comune. Tale fondo, istituito dallo stato di previsione del Ministero del tesoro, è destinato a mettere in grado le regioni di svolgere le loro funzioni normali; rappresenta cioè l'asse portante delle risorse messe a disposizione delle regioni per il potenziamento delle dotazioni e delle infrastrutture regionali.

Le singole voci tributarie che furono a suo tempo scelte per rifornire il fondo comune, inteso a sopperire a tutte le spese necessarie ad assolvere le funzioni normali delle regioni, presentavano a suo tempo andamenti e prospettive favorevoli di gettito, ma nella realtà, essendo naturalmente sottoposte ad ogni possibile traversia, si sono rivelate insufficienti ed inadatte per dare al fondo una dinamica sufficiente ad assegnare alle regioni i mezzi finanziari per far fronte alle loro funzioni normali. Non solo, ma il meccanismo prescelto non assicura una dinamica correlata all'incremento medio del gettito del complesso delle entrate dello Stato. Infatti nel 1974 il fondo comune ha registrato un incremento rispetto all'anno precedente del 3,5 per cento in conseguenza di un ridotto incremento della previsione del gettito cui attinge, contro un incremento del 13,05 riscontrato nel gettito globale dello Stato.

Tale situazione si è riprodotta anche nel 1975 nel quale si accerta un incremento dello 0,51 per cento del fondo rispetto al 20 per cento delle entrate del bilancio dello Stato. A questa situazione deve aggiungersi

il fatto che la ripartizione sulla base di punteggi ha portato anche ad una riduzione in cifra assoluta delle quote destinate ad alcune regioni, come l'Emilia-Romagna, l'Abruzzo e la Puglia.

In sede di Commissione interregionale, che ha la sua sede presso il Ministero del bilancio, le regioni fecero presente la necessità che il fondo fosse commisurato ad una percentuale del complessivo ammontare delle entrate tributarie dello Stato poichè soltanto in tal modo il fondo seguirebbe la complessiva dinamica delle entrate tributarie erariali e legherebbe Stato e regioni ad una unica vicenda e ad un'unica politica tributaria. Nel contempo avanzavano per il 1975 la proposta di aumentare del 20-25 per cento il fondo stesso per agganciarlo poi alla dinamica delle entrate erariali dello Stato per lo stesso anno.

Con nota di variazioni al bilancio dello Stato per il 1975 il Governo ha previsto una spesa di ulteriori 110 miliardi per interventi a favore delle regioni; tali 110 miliardi dovrebbero andare ad aumentare le disponibilità del fondo comune; dovrebbero cioè essere ripartiti tra le regioni secondo il parametro previsto dall'articolo 8 della legge n. 281 per andarne ad incrementare i mezzi finanziari.

Se si tiene conto, però, che circa 8 miliardi dovranno essere destinati a ripianare la riduzione in cifra assoluta che alcune regioni hanno subito nell'attribuzione della quota loro spettante in riferimento a quella percepita nell'anno precedente e circa 43 miliardi dovranno essere spesi dalle regioni per l'onere derivante dal protocollo d'intesa stipulato dal Governo, Ministero del lavoro, Ministero dei trasporti, rappresentanti del Ministero del tesoro e delle organizzazioni di categoria interessate, senza l'intervento delle regioni, contenente gli elementi per la stipula del contratto collettivo di lavoro e per il nuovo trattamento dei dipendenti dei servizi di autolinea da equipararsi a quello dei ferrotramvieri, la variazione in aumento si riduce in effetti a 67 miliardi e cioè ad un aumento del fondo comune di poco superiore al 12 per cento, lasciando intatta la diversa dinamica del complesso delle entrate

erariali e quella dell'ammontare del fondo comune.

Non può non ricordarsi che il problema della modifica dei criteri di formazione di questo fondo era già stato previsto dal legislatore all'ultimo comma dello stesso articolo 8 della legge n. 281 e che un elaborato predisposto da un gruppo di lavoro istituito dall'allora ministro del bilancio onorevole Giolitti è già stato sottoposto all'attenzione dei ministri interessati e rinviato alle regioni.

Dobbiamo rilevare quindi che se lo spirito della nota di variazioni è quello indicato rimane fermo il fatto che il fondo comune, così come attualmente alimentato, non risponde all'esigenza di fornire le regioni dei mezzi finanziari adeguati per far fronte alle loro funzioni normali e quindi ai loro compiti istituzionali, disattendendo così il principio sancito nel secondo comma dell'articolo 119 della Costituzione.

L'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, concernente provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, stabilisce che nello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica è istituito un fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo il cui ammontare è determinato per ogni quinquennio dalla legge di approvazione del programma economico nazionale e per la quota annuale dalla legge di bilancio. Tale fondo è assegnato alle regioni secondo le indicazioni del programma economico nazionale sulla base dei criteri che saranno annualmente determinati dal CIPE con particolare riguardo alle esigenze del Mezzogiorno.

Detta disposizione ha impostato il fondo come specifico collegamento finanziario tra programmazione nazionale e programmazione regionale: di qui la sua collocazione nello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica e la determinazione del suo ammontare in termini pluriennali.

La mancanza di un riferimento a un programma pluriennale ha portato a impostare anno per anno la dimensione del fondo sulla base delle disponibilità di bilancio e senza

tener conto di una coordinata visione della esistenza o meno di programmi globali o intersettoriali di intervento. Nel fondo vero e proprio così determinato sono venute a confluire disponibilità destinate per legge ad interventi vincolati a specifiche destinazioni. In linea generale si può ritenere che il fondo dell'articolo 9 è inteso ad integrare il finanziamento dei programmi predisposti dalle regioni ed è destinato a concorrere a riequilibrare in prospettiva la dotazione di infrastrutture e di investimenti nelle regioni meno sviluppate. Alla ripartizione del fondo concorrono sia le regioni a statuto ordinario sia le regioni a statuto speciale.

Se si vuole fare un'analisi di competenza, il fondo di sviluppo ha avuto la seguente dinamica: 1972 lire 20 miliardi, 1973 lire 266,9 miliardi, 1974 lire 507,2 miliardi, 1975 lire 402,1 miliardi.

Come si può rilevare da quanto sopra esposto, mentre il fondo comune è aumentato da un anno all'altro in misura limitata e progressivamente decrescente, il fondo di sviluppo ha avuto incrementi molto forti nel 1973 e nel 1974 cui è seguita, sia nella parte propria che in quella aggregata, una riduzione nel 1975, almeno così come appare dall'analisi del bilancio dello Stato e salvo possibili adeguamenti in corso di esercizio.

Nè si può fare un discorso di consistenza del fondo in relazione alle effettive erogazioni ed al fatto che alcune regioni, che non hanno potuto ancora incamerare alcune quote per il fatto che non hanno istituito il conto corrente presso la tesoreria dello Stato perchè i mezzi non sono stati reperiti sul mercato finanziario, in quanto il CIPE ha provveduto alla loro ripartizione, ne hanno iscritto le quote in bilancio e hanno provveduto a emanare le relative leggi e ad anticipare i mezzi finanziari per attuare gli interventi necessari.

Ogni discorso impostato sull'effettiva erogazione, quindi, falsa la reale consistenza del fondo di finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.

Risorse finanziarie assegnate alle regioni derivanti da leggi speciali. Occorre subito chiarire che non affluiscono alle regioni le somme del fondo di rotazione assegnato dal

Ministero dell'agricoltura relative alla meccanizzazione in agricoltura, allo sviluppo della zootecnia, al fondo per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice ed al fondo forestale nazionale. Non affluiscono alle regioni neanche i 25 miliardi per il concorso negli interessi sui mutui di miglioramento fondiario e i 30 miliardi per concorso negli interessi sui mutui per i prestiti di conduzione. I fondi di rotazione, le somme di 30 miliardi e 25 miliardi e le disponibilità per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice e del fondo forestale nazionale riservato allo Stato vengono erogati agli istituti ed enti esercenti il credito agrario. Le regioni per tali somme svolgeranno solo le funzioni amministrative di istruttoria delle richieste fino all'autorizzazione a contrarre il mutuo o il prestito. Il credito viene in effetti gestito dagli istituti di credito, che tra l'altro hanno un interesse alquanto moderato ad effettuare erogazioni per mutui e prestiti a tasso agevolato e quindi fanno in un certo senso da freno alla concessione.

Il fondo di sviluppo della montagna, che prevedeva erogazione di somme ai comuni montani, è venuto a cessare con l'esercizio 1974, anche se vi è in atto una richiesta di rifinanziamento. Dall'esame analitico del bilancio dello Stato per quanto riguarda le disponibilità che dovrebbero affluire alle regioni per una politica di interventi nei settori di loro competenza si può dire che appaiono fondamentali le soluzioni dei seguenti problemi: una più accentuata articolazione regionale dello Stato; il decentramento funzionale amministrativo; la conseguente ristrutturazione della pubblica amministrazione; la modifica del sistema dei controlli; la democratizzazione dei grandi servizi pubblici; la esatta identificazione delle materie di competenza regionale; la modifica del sistema della contabilità generale dello Stato; la modifica della legge finanziaria regionale 16 maggio 1970, n. 281.

Ultimo punto che desidero considerare, prima di concludere, è quello attinente alla vita degli enti locali e comincerò, per me stesso almeno, con un richiamo all'articolo

5 della Costituzione che recita: « La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ».

Stupenda prosa, che mal si adatta alla situazione di oggi, diversa da quella dell'epoca prefettizia ma non meno confusa. Si fa un gran parlare di enti locali approssimandosi la scadenza elettorale che gran parte ne interessa e molto si polemizza sulle vicende di Genova, di Venezia, di Avellino, di Mantova. Non sarò così superficiale da ignorare le ragioni squisitamente politiche che ad ognuna presiedono, pur rivelatrici di un malessere e di una ricerca; ma vorrei richiamare ognuno di noi al dovere di pensare che a monte ve ne stanno altre, riguardanti la vita stessa dei comuni e delle province e derivanti dalle loro difficoltà e dalle loro incertezze.

Abbiamo abolito le giunte provinciali amministrative; i nuovi organi di controllo normalmente approvano le risultanze dei bilanci di previsione e poi la commissione centrale della finanza locale taglia drasticamente i disavanzi. Da un lato la rigidità e l'insufficienza delle entrate, dall'altro l'indebitamento progressivo, scarsamente sostenuto dalla Cassa depositi e prestiti, e quindi rivolto agli istituti di credito con pauroso accumularsi di interessi passivi, infine l'impossibilità di accendere nuovi mutui per l'esecuzione di opere pubbliche, fanno sì che il *deficit* si aggiri sui 20.000 miliardi. Nessuno, io credo (noi no comunque), intende sostenere che ogni proposto disavanzo debba essere completamente coperto; noi chiediamo che si consolidi il debito pregresso, che si riformi finalmente la finanza locale iniziando dall'adeguamento delle entrate, che si riconsideri e si definisca la funzione attuale e insostituibile degli enti locali, momento della vita statale, e di conseguenza se ne garantisca l'autonomia finanziaria, premessa di quella funzionale e istituzionale.

Presidenza del Vice Presidente SPATARO

(Segue COLOMBO). L'entità del disesto è del pari enorme negli enti ospedalieri. È noto che spesso oggi si trovano nella impossibilità di corrispondere le retribuzioni ai propri dipendenti. La morosità nei confronti delle mutue è soltanto un altro degli aspetti preoccupanti della situazione di disesto degli enti ospedalieri, i quali in molti casi non versano neppure i contributi previdenziali trattenuti sulle retribuzioni.

Alcuni enti di gestione denunciano vuoti notevoli di finanziamento per l'attuazione dei propri programmi. Per contro permane il problema degli enti superflui, fagocitatori di una enorme quantità di denaro pubblico, tenuti in piedi talora per ragioni clientelari. Il peggio è che la pubblica amministrazione non è in grado di effettuare un valido censimento. Il fenomeno, anziché contenersi, assume più ampie proporzioni ove si considerino le numerose gestioni fuori bilancio e degli enti sorti ad opera delle regioni. Ciò che ha dato luogo sostanzialmente ad un decentramento surrettizio che corrisponde in gran parte alla facoltà di amministrare e spendere al di fuori di ogni controllo costituzionale, cioè del Parlamento e della Corte dei conti.

Questa situazione vanifica ogni direttiva di politica economica del Governo e impedisce al Parlamento di esplicitare appieno la sua funzione di sindacato su tutta la spesa pubblica.

Onorevoli colleghi, sono giunto al termine. E vorrei riassumere, per compensare le disparità tra analisi e sintesi. L'esame del bilancio ripropone antiche questioni di metodo e di sostanza che investono la natura del documento, non la valentia di chi lo prepara, e lo scopo cui deve servire. Ad esse si aggiungono le ansie del presente momento nelle quali le preoccupazioni di ordine economico si intrecciano ai turbamenti di carattere sociale e alla debolezza delle istituzioni. Chiediamo innanzitutto chiarezza per ritrovare appieno l'elemento basilare di

ogni azione, la fiducia, non tanto nostra ma di tutti i cittadini.

Il documento in esame mostra segni di comprensione che ce lo fanno apprezzare ma manca dell'indicazione di un indirizzo politico programmatico almeno a medio termine e della intrapresa di un nuovo ruolo della pubblica amministrazione, di quel tanto che giustificerebbe la nostra piena partecipazione.

Tutto è riconducibile ad un'unica volontà che è mancata ieri e che ci auguriamo si trovi domani. La dialettica diviene facilmente polemica in prossimità delle scadenze elettorali, ma poi dovrà ritornare al suo ruolo creativo sempre che ciò non sia reso impossibile nel frattempo da avvenimenti luttuosi e traumatici.

L'esame del bilancio può essere l'occasione per riconsiderare un periodo del recente passato con luci ed ombre, con importanti realizzazioni e insopportabili carenze. La drammaticità del momento esige unicità e fermezza di indirizzo, con scelte coraggiose, con sacrifici e con finalità che suscitino ancora energie sopite e ne convogliino di giovani e ristabiliscano più alti valori ideali e morali.

Guardiamoci bene attorno e constateremo che tanto malessere deriva dal desiderio di ritrovare tali valori che l'uomo sembra smarrire temporaneamente ma dai quali non può vivere separato.

Le cifre sono aride se le mitizziamo, come lo Stato è oppressivo se lo eleviamo a padrone e la classe politica è screditata se paurosa.

Ritroviamo in noi il coraggio del nostro primato e concependo lo Stato come momento unico della sovranità popolare daremo alle cifre del suo bilancio il senso profondo delle future, civili conquiste.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Borsari, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche l'ordine del gior-

no da lui presentato insieme ad altri senatori. Si dia lettura dell'ordine del giorno.

FILETTI, Segretario:

Il Senato,

considerato che nella prima fase di entrata in vigore della nuova legislazione tributaria si sono riscontrate gravi sperequazioni particolarmente a danno dei lavoratori dipendenti ed autonomi;

che il processo inflazionistico ha ulteriormente accentuato dette sperequazioni;

visto che si propone l'esigenza di una revisione degli scaglioni, delle aliquote, delle detrazioni, dell'istituto del cumulo per quanto attiene l'imposta sui redditi delle persone fisiche;

che è necessario riesaminare il regime IVA, specie in relazione al regime speciale per l'agricoltura e agli effetti che si producono negativamente sui lavoratori autonomi e i piccoli operatori economici a seguito dell'abolizione della fascia di esenzione e dei nuovi adempimenti burocratici; che occorre riconsiderare la misura di esenzione dell'ILOR e la necessità di istituire una fascia di esonero nell'applicazione dell'INVIM;

considerata infine l'esigenza di provvedere in relazione agli aspetti più vessatori, di evitare adempimenti inutili ai fini del prelievo, di eliminare il disagio in cui si trova il contribuente per le difficoltà che incontra nell'ottenere dagli uffici preposti la documentazione necessaria alla denuncia dei redditi,

impegna il Governo:

ad adottare, in attesa di una organica revisione di tutta la materia, provvedimenti urgenti e transitori, in ordine all'istituto del cumulo, delle detrazioni e delle aliquote, che abbiano effetto anche per i redditi del 1974; a disporre l'esonero dall'obbligo della presentazione della denuncia dei soggetti i cui redditi non producano debito d'imposta, nonchè le misure idonee a consentire al contribuente di avere il tempo e le condizioni per la presentazione della denuncia dei redditi.

1. BORSARI, BACICCHI, LI VIGNI, BOLINI, COLAJANNI, CORBA

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Borsari. Ne ha facoltà.

BORSARI. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, è già stato rilevato come la discussione sul bilancio vada perdendo di anno in anno il rilievo e il valore che dovrebbe avere. Lo notava ieri anche il collega Li Vigni. Mi pare che ciò renda necessario, in attesa di vedere come superare questo fatto che non è di poco conto, tentare di rivalutare — data la situazione che abbiamo — il dibattito che stiamo svolgendo, avendo presente anche che siamo in seconda lettura, cercando di fare riferimento ai temi nelle loro proiezioni di ordine finanziario, economico, sociale e quindi di scelte politiche, e avendo la particolare premura di collegarci all'attualità del discorso politico e quindi alle questioni che sono al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica in questo momento.

Mi propongo il compito di dedicare questo mio intervento, tenuta presente la premessa che prima ho esposto, alla parte dell'entrata. Cercherò di farlo esponendo alcune valutazioni in ordine agli aspetti principali inerenti la metodologia e i criteri seguiti nella formulazione delle previsioni ed esprimendo apprezzamenti critici sulle stime delle varie voci di entrata, ma soprattutto — e su questo mi permetterò di insistere dedicandovi la maggior parte di questo mio intervento — mi premurerò di analizzare e di rilevare i difetti, le sperequazioni e le esigenze di revisione del sistema di prelievo fiscale, che non solo costituisce ovviamente la fondamentale fonte di entrata, ma soprattutto contiene grosse implicazioni di ordine economico-sociale e in particolare caratterizza politicamente gli indirizzi di un Governo o di un modo di governare.

Prima di entrare nel merito di tali questioni, non posso fare a meno di rivolgere un momento di attenzione alla clamorosa vicenda polemica che è stata provocata dalla sortita del segretario della Democrazia cristiana in ordine al problema del cumulo. La cosa deve essere sottolineata e richiamata in questo dibattito perchè non è possibile non sottolineare l'atteggiamento sconcertante e spregiudicato dimostrato dal massimo diri-

gente del partito di maggioranza relativa su una questione che, per la sua rilevanza e per i problemi che pone, per l'interesse che rappresenta per tanta parte di contribuenti, meritava e merita di essere trattata con ben altro criterio e altro comportamento di serietà. Questo improvviso accorgersi, da parte del senatore Fanfani, delle ripercussioni che l'istituto del cumulo provoca in termini di prelievo fiscale e di falcidia quindi dei redditi familiari al di sopra dei 5 milioni, mostra chiaramente il proposito di strumentalizzazione elettoralistica che l'ha ispirato; ma forse vi è qualcosa di più, forse si tratta di una manovra che ha pretese di maggiore portata politica, come qualcuno ha avuto occasione di osservare.

Del resto non siamo solo noi comunisti — come vorrebbe far credere il quotidiano del partito del senatore Fanfani — ad avvertire il carattere strumentale e diretto ad altri fini non confessati della sortita. Gli organi di informazione più autorevoli e quotati del nostro paese hanno avuto occasione di fare le stesse considerazioni e di dare del fatto le stesse nostre valutazioni: si tratta di giornali, di quotidiani che non possono certamente essere qualificati filo-comunisti o comunque sostenitori consueti delle nostre tesi. Alla maggioranza della grande stampa di informazione si sono associati in questo giudizio critico esponenti politici, forze politiche varie e persino uomini politici autorevoli, appartenenti allo stesso partito del senatore Fanfani. Vi è poi chi ha qualificato la vicenda addirittura come una nuova dimostrazione di arroganza del potere e di gusto per la demagogia della sortita.

A parte questo apprezzamento, è comunque certo che simili atteggiamenti non si conciliano anzi sono in contrasto con una concezione dei problemi ispirata al senso dello Stato e con l'esigenza di salvaguardare la credibilità di cui ha sempre bisogno il governare quando si proponga di affrontare seriamente i problemi e di risolverli nell'interesse dei cittadini e della comunità. Se, al contrario, si vuole accrescere la sfiducia, il caos, il qualunquismo, evidentemente, serve benissimo la strada imboccata dall'onorevole Fanfani.

Non si può certo negare o fingere di non vedere che la cosiddetta riforma fiscale, per un complesso di ragioni, ha creato dei gravi problemi per lo Stato e per i contribuenti. Data questa situazione (al cospetto della quale ci si viene a trovare dopo l'entrata in funzione del nuovo sistema tributario), non ci vuol molto, se si persiste in comportamenti come quelli del senatore Fanfani, ad arrivare alla confusione e al caos in tutto il settore fiscale. A parte il merito del problema in discussione, sul quale dirò, anzi ripeterò più avanti quella che è stata ed è la nostra posizione, ci tengo a rilevare che per quanto attiene il metodo, la forma, non possiamo dare torto e non riconoscere il fondamento delle ragioni che il ministro delle finanze, onorevole Visentini, ha avuto occasione di sostenere in questi giorni, vedi in particolare l'articolo sul « Corriere della sera » di domenica scorsa. La verità è un'altra, la verità è che se vi fosse stata veramente la volontà della Segreteria della DC di affrontare il problema del cumulo, le occasioni non sarebbero mancate. Ultima di queste occasioni è stata la presentazione da parte nostra — all'inizio del mese di febbraio scorso, e di altri parlamentari, e se non ricordo male anche di qualcuno del partito del senatore Fanfani — di una proposta che riguardava la modifica dell'istituto del cumulo. E devo anche ricordare che alla 6^a Commissione del Senato si era già iniziata, sulla nostra proposta di legge e sulle altre, una discussione, discussione che fu poi interrotta per volontà della maggioranza, in attesa, come ci è stato detto, che il Governo avesse la possibilità di predisporre un suo provvedimento in materia che, pur riguardando la revisione dell'istituto del cumulo per il futuro, non doveva avere effetti per il 1974.

Io a questo punto, senza avere la pretesa di entrare nelle segrete cose del Governo, degli accordi che in quella sede sono stati presi e dei colloqui che possono essere intercorsi tra i segretari dei partiti della maggioranza, e quindi anche il senatore Fanfani, e il Governo, mi domando perchè il segretario della Democrazia cristiana non sia intervenuto allora; perchè allora non si è impegnato, se veramente voleva che il pro-

blema fosse affrontato, per ottenere che la discussione andasse avanti e si giungesse ad una decisione? Siamo rimasti invece solo noi comunisti a chiedere che il problema rimanesse all'ordine del giorno della Commissione finanze e tesoro e ad insistere affinché il cumulo, sulla base della nostra proposta, fosse rivisto e le modifiche avessero effetto anche per il 1974. Perchè da due mesi non si è più fatto nulla e la nostra richiesta rimane bloccata in Commissione? Se si fosse proceduto subito sarebbe stato possibile, a nostro avviso (anche perchè poi si è spostato il termine per la presentazione della denuncia dei redditi al 30 aprile) decidere la modifica per il cumulo e mettere il contribuente in condizione di fare la denuncia con piena consapevolezza del metodo e della misura dell'imposizione fiscale alla quale veniva sottoposto.

Ora pare — così almeno la stampa riferisce — che si sia orientati a rimettersi al giudizio e al voto del Parlamento per ogni decisione. Giunti a questo punto, teniamo a dichiarare che concordiamo su tale soluzione. Quindi il Governo presenti subito una sua proposta e il Parlamento deciderà. Questo ci sembra peraltro un modo corretto perchè nella sede idonea e qualificata si confrontino le volontà politiche delle varie forze, misurandosi nella loro vera identità, e ognuno faccia le proprie scelte assumendosi le conseguenti responsabilità. Questa è la strada giusta per dare una risposta alle attese dei contribuenti.

Non c'è bisogno che insista a dire quali dimensioni e quali caratteristiche stia assumendo questa attesa del contribuente, data la situazione nella quale ci troviamo, che è stata esasperata dall'assurda e incomprensibile polemica provocata dall'intervento del massimo responsabile del partito di maggioranza.

Detto questo, debbo ricordare che la nostra posizione in materia tributaria è stata sempre chiara e coerente in una critica sia nei confronti del vecchio sistema che nei confronti dell'impostazione che si è data alla legge cosiddetta di riforma tributaria. La sostanza di questa nostra opposizione si può riassumere così: le imposte devono essere

pagate, però si tratta di vedere come e da chi debbono essere pagate. Mi pare che a questo proposito basta avere come punto di riferimento la Costituzione che sancisce al riguardo principi sui quali è impossibile equivocare e rispettando i quali, applicandoli con coerenza, si può realizzare una minore ingiustizia nel prelievo tributario e una minore sperequazione rispetto a quella che è sussistita fino ad oggi.

I rilievi che abbiamo avuto occasione di fare negli anni precedenti alle stime di previsione di entrate, e che per una serie di dati si sono dimostrati giusti e hanno trovato pieno riscontro in sede di consuntivo, attestano che ci sappiamo fare carico dell'esigenza di assicurare alla finanza pubblica i mezzi necessari per soddisfare gli interventi nei settori dell'economia e dei servizi sociali; interventi che costituiscono le scelte prioritarie che indichiamo, che il compagno Li Vigni richiamava ieri nel suo intervento e che corrispondono al modo giusto e corretto di fronteggiare la situazione economica, superare lo stato di crisi e rilanciare un nuovo tipo di sviluppo capace di dare stabilità e solidità, capace di portare avanti un processo di crescita che sia in grado di eliminare, assieme alle crisi ricorrenti, gli squilibri profondi, garantendo ed estendendo l'occupazione e creando le condizioni per la piena utilizzazione di tutte le potenziali risorse che esistono nel nostro paese al fine di accrescere la capacità produttiva, e quindi la capacità di produrre ricchezza, e di aumentare la disponibilità di mezzi per affrontare i gravi problemi che il paese ha davanti.

Anche sul preventivo di quest'anno abbiamo mosso e muoviamo critiche in ordine alle previsioni. A nostro avviso le previsioni di alcuni capitoli importanti sono sottostimate. I dati che ci sono stati presentati con tanta diligenza, con tanta chiarezza e precisione sia dal Ministro e dal Sottosegretario che dal relatore, cui diamo atto dell'impegno che ha messo per rendere leggibili le risultanze in sede di consuntivo e i criteri che sono stati adottati in sede di previsione; i dati che ci sono stati presentati, dicevo, soprattutto in ordine alle risultanze del gettito del 1974 dimostrano come vi siano delle grosse sor-

prese in aumento. Si veda a questo proposito quanto è avvenuto per il maggiore gettito avutosi alla prima categoria e in modo particolare per il maggiore gettito avutosi dalla ritenuta alla fonte sui lavoratori dipendenti. Certo, ci sono anche altre sorprese: sono quelle, ad esempio, che riguardano le imposte indirette, di cui parlerò più avanti. Ed intanto rileviamo che abbiamo una situazione che ci fa chiaramente intendere come ci si trovi di fronte ad una reale possibilità di aumentare l'introito, nella prima categoria, delle imposte dirette, in modo particolare dell'imposta sulle persone fisiche. Quest'anno, oltre al ripetersi della ritenuta alla fonte, delle ritenute d'acconto eccetera, si avranno per la prima volta gli effetti delle dichiarazioni dei redditi e quindi si cominceranno ad avere anche le entrate derivanti dall'applicazione di questa nuova parte del meccanismo fiscale.

Pertanto abbiamo ragione di ritenere che le previsioni a questo proposito siano da rivedere e che siano da valutare più obiettivamente. Il fatto che poi vi sia stato nel comparto delle imposte indirette la constatazione di una sperequazione così rilevante tra, ad esempio, il gettito dovuto alla parte relativa all'importazione e il gettito relativo agli scambi interni, come il relatore giustamente rileva, per cui il gettito dovuto ai movimenti dell'importazione è stato intorno alla metà di quello complessivo nonostante che il movimento delle importazioni, rispetto alla dimensione degli scambi interni, rappresenti un terzo, ciò rivela che qui si ha una evasione di notevole rilevanza. Pertanto qui si verifica una condizione per cui — attraverso un particolare impegno di vigilanza e di misure da adottarsi per il controllo — il gettito dell'IVA può essere aumentato. Del resto nelle previsioni a questo riguardo se n'è tenuto conto e vi è una previsione, come dimostra la tabella che il relatore ha messo a nostra disposizione nella sua relazione, la quale prevede un aumento complessivo per la seconda categoria, cioè le imposte indirette, di 2.735 miliardi.

Se teniamo conto di tutti questi elementi che ho qui richiamato, il loro complesso fa apparire un contrasto tra queste constata-

zioni di possibilità già accertate di incremento del gettito e talune previsioni fatte per il 1975.

Lo stesso onorevole Ministro delle finanze ha avuto occasione di scrivere, per quanto riguarda i criteri secondo i quali il Ministero ha formulato le previsioni, che, data la situazione in cui si trova l'amministrazione finanziaria, esse sono erranee ed irreali. Il Ministro, però, conclude anche con un avviso diverso dal nostro e cioè in modo pessimistico, dicendo che tali previsioni non sarà possibile realizzarle.

Non ritengo, signor Ministro, che le cose vadano considerate con questo pessimismo; riconosco l'esattezza di quanto lei ha affermato a proposito dello stato in cui si trova l'amministrazione finanziaria. Sappiamo tutti quanto sia stato brusco l'impatto tra il nuovo sistema tributario e l'apparato dell'arcaica amministrazione finanziaria e quindi conosciamo i problemi che sorgono a questo riguardo. Credo però che non si possa e non si debba non tener presenti certi fenomeni che hanno dimostrato l'esistenza di maggiore possibilità di gettito, come si è verificato in questo primo anno di attuazione del nuovo sistema tributario. Bisogna pure rendersi conto delle lacune che il sistema ha presentato e trovare le misure adatte per superare il divario manifestatosi tra le esigenze di funzionamento del sistema e la capacità di rispondenza dell'apparato anche in vista della necessaria vigilanza per le possibili evasioni in modo da realizzare al massimo il potenziale gettito fiscale.

Alla Camera avevamo presentato alcuni emendamenti per l'aumento di alcuni capitoli di entrata. Tali emendamenti, onorevole Ministro, non erano poi così infondati se almeno per uno dei più rilevanti il Governo, pur non avendolo accolto al momento della discussione del bilancio, ha ritenuto opportuno fare una variazione di bilancio aumentando la previsione della categoria prima di 630 miliardi e della categoria quarta di 105 miliardi. Vorremmo perciò chiedere di considerare gli altri emendamenti, che già avevamo presentato alla Camera e che ripresenteremo in questa sede, con un metro di valu-

tazione diverso da quello usato alla Camera dei deputati.

Insistiamo su questi argomenti per una ragione precisa e cioè perchè desideriamo che il bilancio acquisti credibilità. Vogliamo infatti che sia possibile soddisfare le esigenze di spesa per investimenti e che non restino margini di manovra che finiscono poi, come è accaduto negli anni passati, col modificare gli indirizzi di politica economica e finanziaria che si dice di accettare e che vengono adottati nel momento in cui si approva la legge di bilancio.

A questo punto vorrei cercare di stabilire il modo in cui dovrebbe operare il prelievo tributario, cioè, in sostanza, chi deve pagare. A tal proposito vorrei premettere che per quanto ci riguarda non è che inventiamo ora il nostro comportamento o che usciamo in modo estemporaneo e tanto meno sotto spinte elettorali nel fare le nostre critiche al sistema e nell'avanzare le nostre proposte.

Abbiamo criticato per le sue sperequazioni e ingiustizie il vecchio sistema; abbiamo rilevato come, con la prevalenza che si è sempre avuta nel prelievo con le imposte indirette rispetto al prelievo con le imposte dirette, si sia solo per questo fatto teso a gravare e a colpire i lavoratori e i redditi più bassi. Quando si è presentata la nuova legge abbiamo detto che, da questo punto di vista, le cose non venivano corrette.

Nella discussione sulla nuova legge tributaria ci siamo battuti per correggere queste impostazioni. E non lo abbiamo fatto per ragioni di bandiera, ma per una scelta di giustizia sociale che ha contraddistinto le nostre posizioni e che ha ispirato le battaglie che a questo proposito abbiamo condotto.

Per quanto riguarda le imposte dirette, noi abbiamo ottenuto che fossero riviste, ad esempio, le basse quote di detrazione d'imposta che inizialmente venivano proposte dal disegno di legge governativo; abbiamo ottenuto finalmente, nel 1972, che fossero portate da 62.000 a 84.000 lire. Continuando questa battaglia, abbiamo ottenuto, per esempio, nell'agosto del 1974, non solo l'aumento di 36.000 lire delle detrazioni, ma anche un ul-

teriore aumento delle quote di detrazione per le persone a carico.

Per quanto riguarda il cumulo, vorrei ricordare che nel 1971 noi partimmo insistendo perchè il cumulo si applicasse ai cinque milioni; abbiamo chiesto nell'agosto scorso i sei milioni: il Governo è arrivato, dietro questa nostra spinta, prima a quattro e poi a cinque milioni, mentre inizialmente si era partiti con l'intenzione di applicare il cumulo dopo i tre milioni e mezzo (questa era la base iniziale della riforma tributaria).

Abbiamo svolto una serie di considerazioni in ordine alle altre imposte, all'ILOR, all'INVIM e all'IVA, che avrò occasione di riprendere perchè i problemi che allora abbiamo posto rimangono ed anzi si sono accentuati.

L'applicazione delle nuove imposte — cioè della riforma tributaria — sul reddito e sui consumi ha messo in rilievo l'incidenza eccessiva sui redditi più bassi da lavoro, da pensione, dalla minore attività economica. Ciò naturalmente dipende, come avemmo occasione di rilevare allora, dalla scala della progressione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche che, partendo da aliquote alte sui primi scaglioni ed operando su scaglioni ristretti, di milione in milione, fino al reddito di dodici milioni annui, esercita un prelievo sproporzionato sulle forme di reddito minore. Tale prelievo eccessivo non è attenuato dalle detrazioni di imposta perchè sono insufficienti in relazione al rapido deprezzamento dei redditi nominali, a causa dell'eccezionale processo inflazionistico.

Onorevole Ministro, lei ha avuto occasione di riconoscere questo fatto. Io mi permetto di portare a questo proposito dei dati molto illuminanti al fine di provare la fondatezza delle tesi che qui sostengo e sulle quali lei pure ha dimostrato di concordare. Ho dinanzi due specchietti dai quali risulta, attraverso gli esempi che sono fatti, come vari il peso fiscale sugli stipendi al variare del loro valore monetario, pur restando immutato il loro potere d'acquisto. Ad esempio, uno stipendio di 150.000 lire prima che fosse adeguato pagava 3.750 lire d'imposta; il peso fiscale era mensilmente del 2,50 per cento. Questo stipendio dopo che è stato adeguato

a 180.000 lire paga un'imposta di 7.150 lire. Il peso fiscale dal 2,50 per cento passa al 3,97 per cento. Faccio solo altri due esempi. Uno stipendio che prima dell'adeguamento al costo della vita era di 250.000 lire (ammesso che sia stato veramente adeguato al costo della vita recuperando le capacità d'acquisto perdute) pagava 16.250 lire d'imposta, pari al 6,50 per cento. Adeguato ora a 300.000 lire paga 24.250 lire d'imposta, pari all'8,08 per cento invece del 6,50. Ancora: un reddito di 500.000 lire al mese che pagava 63.750 lire di imposta, con una percentuale del 12,75 per cento, adeguato a 600.000 lire paga 89.063 lire d'imposta, pari al 14,85 per cento. Mi pare quindi che risulti evidente la necessità di rivedere le cose. Al riguardo presenterò qui delle precise proposte.

A questo proposito avverto l'opportunità di alcune considerazioni su un apprezzamento che il relatore, senatore Mazzei, fa ad un certo punto della sua esposizione, là dove dice: « se si considera anche complessivamente la componente lavoro dipendente sul reddito nazionale lordo, 64 per cento, la percentuale media di contribuzione del 5-6 per cento appare accettabile ». Sarei grato all'onorevole relatore se volesse esplicitare fino in fondo il criterio che lo ha portato a questa conclusione. Onorevole relatore, mi pare che lei voglia dire che se al 64 per cento del reddito lordo nazionale corrisponde il 64-65 per cento del prelievo in termini di imposta sulle persone fisiche, di imposte dirette, la percentuale teoricamente del 5-6 per cento di partecipazione al gettito tributario complessivo appare « accettabile ». Ma lei non ritiene — a parte l'esattezza dei calcoli — che a monte vi siano da fare ben altre considerazioni? Prima di tutto cosa vuol dire reddito da lavoro? Quali elementi bisogna tener presenti nel considerare il reddito da lavoro rispetto ai redditi da capitale? Quali sono le fasce, i livelli di reddito e il modo nel quale il prelievo fiscale grava su queste diverse realtà? In che misura viene gravata e intaccata, con questi criteri, la parte di reddito che invece dovrebbe essere esente perchè corrisponde al minimo vitale o, se volete, all'indispensabile per la sopravvivenza del prestatore di lavoro dipendente e non dipendente?

Non si può poi dimenticare che vi sono le imposte indirette che colpiscono in modo pesante e sperequato il lavoratore che ha un reddito più basso, perchè il peso di tali imposte si riflette in maniera ben diversa sui redditi bassi e medi dei lavoratori dipendenti rispetto ai redditi più elevati.

Se queste mie considerazioni hanno fondamento, sarebbe opportuno riconsiderare almeno le due parole poste a conclusione del discorso del relatore, ossia « appare accettabile ». A mio avviso, risulta chiara l'esigenza di revisione del sistema tributario; gli aspetti negativi, emersi nella prima fase di applicazione e riconosciuti dallo stesso onorevole Ministro, lo testimoniano ampiamente.

Grosso problema urgente è quello che riguarda il cumulo. Do per scontata, da parte dei colleghi, la conoscenza delle ripercussioni che l'applicazione del cumulo al di sopra dei 5 milioni determina: si scontano infatti imposte a scaglioni superiori, con aliquote più alte e si verifica un peso fiscale ingiusto e insopportabile, almeno per i redditi tra i 5 e i 10 milioni annui. C'è poi da considerare l'apporto al reddito complessivo del lavoro della donna perchè la tassazione diviene punitiva del lavoro femminile, lo scoraggia per il fatto che non tiene conto delle maggiori spese che sopporta una famiglia nella quale anche la donna lavora.

Un altro aspetto grave è quello che con l'abolizione della fascia esente si è avuto un inasprimento in materia di IVA mettendo in difficoltà le attività economiche minori che superano un giro di affari annuo di lire 2.000.000; basta riferirsi agli ambulanti, ai piccoli rivenditori, artigiani eccetera, per rendersi conto di che cosa comporti questo fatto. E da qui naturalmente una ulteriore spinta all'aumento dei prezzi che insieme con gli aumenti tariffari dei servizi pubblici falcidiano ulteriormente i redditi minori. Ecco allora che affermiamo con forza che bisogna prendere una serie di misure. Una di queste misure deve avere effetto anche per il 1974 (ci riferiamo al cumulo), per le altre, per le quali noi riconosciamo il carattere di urgenza, pensiamo che il momento della entrata in vigore debba essere quello nel quale viene adottato il provvedimento e non debba esservi effetto retroattivo.

Noi abbiamo già presentato proposte di legge, che riguardano le imposte dirette e l'IVA, nel 1973, nel 1974 e nel 1975. Altre proposte intendiamo presentare su questa materia al fine di affrontare la complessità dei problemi che si pongono, compresi quelli relativi all'ILOR, all'INVIM e alle imposte di successione in relazione se non altro alla esigenza dell'adeguamento dei valori posta dall'inflazione.

Non pretendiamo che tutto venga fatto subito, però bisogna stabilire dei tempi e degli indirizzi precisi di attuazione. Crediamo però che alcune questioni debbano essere affrontate con particolare urgenza. Esse sono:

1) Imposta sul reddito delle persone fisiche. Abbiamo già detto del cumulo e riteniamo che la nostra proposta, di Colajanni al Senato e di Barca alla Camera, sia una buona base per una soluzione. Chiediamo che su questo si decida e si dia effetto alla decisione che saranno prese anche per il 1974.

Vi sono poi da rivedere le misure delle detrazioni di imposta e delle quote di detrazione per i familiari a carico, così come sono da rivedere scaglioni e le relative aliquote con criteri rivolti ad alleggerire il carico fiscale fino ai redditi compresi entro i dieci milioni di lire e ad incidere di più su quelli alti.

2) Imposta sul valore aggiunto. Oltre a rivedere le aliquote su taluni generi di largo consumo, è urgente provvedere allo snellimento, alla semplificazione degli adempimenti contabili e delle procedure per l'assolvimento della imposta, con particolare riguardo alle minori imprese artigiane, commerciali e di lavoratori autonomi. Noi riteniamo che almeno per un giro di affari fino a 12 milioni si debba stabilire il pagamento dell'IVA mediante una quota forfettaria, fissata per scaglioni, avendo come punto di partenza e di riferimento la quota fissa di lire 20.000, prevista per il giro di affari fino a 2 milioni.

3) Imposta locale sui redditi. A questo proposito vorrei ricordare che le misure di esenzione stabilite al momento dell'approvazione del decreto delegato cioè quattro

anni fa, debbono essere riviste. Il minimo di 2 milioni e mezzo e il massimo di 7 milioni e mezzo dovrebbero essere portati rispettivamente a 5 milioni e a 10 milioni.

4) Imposta sull'incremento del valore degli immobili. Credo che anche lei, onorevole Ministro, abbia avuto più occasioni per rendersi conto di cosa significhi non aver contemplato una fascia di esonero o di trattamento agevolato per i trasferimenti non onerosi di abitazioni o di laboratori di artigiani o sedi di esercizi familiari di commercio al dettaglio. Proponiamo di ovviare a questa grave lacuna con l'esonero fino al valore di 30 milioni per i beni immobili adibiti ad abitazioni e fino a 40 milioni per gli altri sopra indicati allorchè si tratta di trasferimento per eredità o tra vivi componenti la stessa famiglia.

Al di sopra di questi valori, quando si tratti dei tipi di trasferimenti non onerosi sopra previsti, si potrebbe considerare la opportunità di un trattamento più favorevole rispetto a quello contemplato per i trasferimenti onerosi.

5) Imposta di successione. Aumentare il valore di esenzione dal pagamento dell'imposta da 20 a 30 milioni.

Vi sono ancora due problemi che ritengo opportuno richiamare all'attenzione del Ministro.

Il primo è quello relativo all'obbligo della dichiarazione dei redditi anche sotto forma di presentazione del certificato rilasciato all'interessato dal sostituto di imposta, quando poi la presentazione della denuncia stessa non è produttrice di ulteriore credito d'imposta per lo Stato. Mantenere questo obbligo significa far arrivare agli uffici, che si trovano nelle condizioni che sappiamo, forse 3 milioni o forse più di pratiche che saranno accumulate e non so a cosa potranno servire se non ad ingombrare gli uffici. Noi proponiamo che si ovvi a questo inconveniente eliminando l'obbligo della denuncia per i casi sopracitati. Il secondo problema riguarda un fatto sul quale non possiamo tacere e che ci sembra veramente macroscopico per l'elemento di sperequazione che comporta. Mi riferisco al caso in cui il cittadino che, ad

esempio, dopo tre o quattro anni dal collocamento in pensione, vede finalmente risolta la propria situazione, viene in possesso del libretto, incomincia a riscuotere la pensione e riscuote gli arretrati per gli anni precedenti, debba pagare — come gli uffici dell'INPS sembrano aver interpretato e deliberato che si debba intendere — su quegli arretrati come se fossero il reddito di un anno solo.

L I V I G N I. Quando mese per mese sarebbero esenti!

B O R S A R I. Infatti: lei si rende conto, onorevole Ministro, che così vengono a pagare anche le pensioni che sarebbero esenti.

V I S E N T I N I, *Ministro delle finanze.* Vanno con la tassazione separata e quindi col minimo del 10 per cento. La legge stabilisce così.

L I V I G N I. È sbagliata, perchè lo Stato quei soldi li doveva dare prima.

V I S E N T I N I, *Ministro delle finanze.* È stato più di uno a scrivere la legge.

B O R S A R I. Onorevole Ministro, non attribuiamo le colpe dei mali che ci sono a lei personalmente solo perchè attualmente è ministro delle finanze ...

L I V I G N I. Non ha ereditato un gran che.

B O R S A R I. No, direi che ha ereditato un importante Ministero, ma non ha ereditato una rosea situazione in quel Ministero.

Queste sono le questioni che a nostro avviso devono essere affrontate nel prossimo futuro. Però desidero precisare qui, come mi pare di aver già accennato, che non pensiamo che la revisione su questi punti debba avvenire producendo effetti retroattivi. È evidente che la correzione di tali punti relativi alle varie imposte deve avere efficacia nel momento in cui viene deliberato ed entra in vigore il nuovo disposto legislativo. Ab-

biamo detto, però, che consideriamo tali correzioni urgenti e riteniamo che si debbano fare entro l'anno.

Comunque tra queste correzioni ve n'è una che riteniamo non si possa fare a meno di apportare anche per gli effetti che produce per il 1974; mi riferisco al cumulo. Insistiamo perchè la materia sia affrontata; crediamo che la proposta da noi presentata abbia tenuto conto della delicatezza della materia che andavamo a mettere in discussione e ritengo che, almeno come punto di partenza, si presenti come una proposta seria, capace di consentire una soluzione in grado di alleviare i redditi, almeno in parte, del gravame che comporta l'applicazione del cumulo.

Ora bisogna provvedere. Sono in atto le denunce e mi rendo conto di tutte le implicazioni che la questione comporta; ci siamo permessi di suggerire un metodo come potrebbe essere quello del credito di imposta da far valere negli anni successivi e da decurtare sulle quote che il contribuente interessato dovrà versare per i redditi imponibili che gli saranno accertati. Questo sistema non comporterebbe complicazioni, non turberebbe l'attuale fase in cui ha luogo la denuncia dei redditi del 1974 e consentirebbe di soddisfare le giuste attese dei contribuenti interessati.

Onorevole Ministro, il termine per la presentazione delle denunce è fissato per il 30 aprile. Chiediamo che si tenga conto delle difficoltà obiettive in cui si vengono a trovare i contribuenti che debbono presentare le denunce, ad esempio perchè al lavoratore dipendente, anche dall'amministrazione dello Stato, non viene sempre rilasciata la certificazione; infatti l'INPS finisce di rilasciare le dichiarazioni nell'ultima settimana. Ebbene, a questo proposito lei dice che il termine rimane quello fissato e noi avvertiamo i motivi per i quali lei fa questa affermazione. Però, signor Ministro, bisogna tener conto anche del contribuente, cercando di evitare che egli possa subire conseguenze negative sia per quanto riguarda eventuali penalizzazioni per inadempienze, sia per quanto riguarda errori o lacune che dovesse presentare la sua dichiarazione.

Bisogna tener presente tutto questo. Il senso di questa mia richiesta, onorevole Ministro, mi pare risulti evidente: è di avere almeno un atteggiamento di tolleranza.

A questo punto tengo a sottolineare che ci sembra di aver partecipato a questo dibattito, anche per la parte relativa alle entrate, tenendo presenti i problemi che obiettivamente si pongono e le questioni di grossa attualità, tenendo presente la situazione di disagio esistente nel paese e le reazioni negative che, per una serie di ragioni, ha provocato l'applicazione della riforma tributaria.

Concludendo vorrei dire che, se è vero che abbiamo proposto delle riduzioni, abbiamo anche rivolto un invito a considerare tutte le misure e tutte le soluzioni che possono consentire di accentuare il prelievo là dove è giusto che sia accentuato. Bisogna verificare gli strumenti di accertamento. Le diamo atto, onorevole Visentini, che è l'unico Ministro che ha avuto il coraggio di dire la verità a questo proposito rinviando di tre anni l'entrata in funzione del codice fiscale e dichiarando esplicitamente che l'anagrafe tributaria non può entrare in funzione prima di tre anni.

Onorevole Ministro, ora bisogna usare tutti gli strumenti a disposizione. Oggi noi dobbiamo ripetere che l'aver instaurato questo sistema — che lo stesso relatore chiama sofisticato — in modo burocratico e centralizzatore, bruciando alle spalle quanto del sistema precedente rappresentava qualcosa su cui potevamo contare, tagliando fuori i comuni e le regioni dalla gestione del prelievo tributario, rinunciando ai vecchi strumenti, alle esperienze, al valore che avrebbe avuto il concorso di una partecipazione e di un controllo democratico ai fini della gestione del prelievo tributario, tutto questo ha creato una situazione molto grave.

Torniamo quindi a proporre l'esigenza di rivedere il sistema poichè, nonostante le assicurazioni del Ministro sul fatto che fra tre anni l'anagrafe tributaria potrà entrare in funzione, riteniamo che con l'attuale impostazione non potremo raggiungere questo obiettivo. Bisogna quindi cambiare, rivedere le cose. Sarà difficile far funzionare un apparato così mastodontico.

Riteniamo quindi opportuno che venga riconsiderata tutta la questione dell'accertamento in modo da arrivare a combattere e eliminare le grandi fasce di evasione che sono calcolate nell'ordine dei 4.000-5.000 miliardi. Riteniamo, infine, che si debba fare qualcosa in sede comunitaria per vedere se è possibile trovare un accordo per eliminare i cosiddetti paradisi fiscali. E questo al fine di impedire che per la strada delle società estere, delle multinazionali ci si possa sottrarre al pagamento delle imposte in Italia, privando la finanza pubblica di ingenti mezzi.

Queste sono necessità che sottolineiamo e che ci sembra siano evidenti ed essenziali se si vogliono correggere le cose, se si vuole cioè assicurare i mezzi necessari alla finanza pubblica per fronteggiare le esigenze di intervento che vi sono nei vari campi, se si vuole in definitiva realizzare una situazione di maggiore perequazione, di maggiore giustizia fiscale e quindi di maggiore giustizia sociale. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Nencioni, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche i due ordini del giorno da lui presentati insieme al senatore Basadonna. Si dia lettura dei due ordini del giorno.

F I L E T T I , Segretario:

Il Senato,

di fronte alla riforma tributaria che ha, modernizzando le imposte, riservato allo Stato la manovra dei tributi, diminuendo così la responsabilità diretta degli enti locali con la diminuita capacità o competenza contributiva;

di fronte alla disastrosa situazione degli enti locali ed in special modo di alcuni comuni grandi e piccoli, degli enti previdenziali e di malattia,

impegna il Governo:

a coordinare e razionalizzare l'intera materia con una politica di bilancio che, sul documento di previsione, offra il quadro complessivo delle risorse e degli impieghi.

2.

NENCIONI, BASADONNA

Il Senato,

data la situazione economica generale, nel settore pubblico come in quello privato, ed i riflessi interdipendenti di ogni scelta sui livelli occupazionali e sulle tensioni sociali;

nell'intento di dare sempre più al bilancio dello Stato la dignità di atto fondamentale dell'attività dello Stato per divenire finalmente documento base per la conoscenza della finanza pubblica e dell'articolata attività dello Stato nel quadro del bilancio economico nazionale, e costituire quindi strumento efficace, determinante del modello di sviluppo che occorre garantire di fronte ai nuovi bisogni da soddisfare ed ai nuovi obiettivi da raggiungere;

dato che la « nota preliminare », benché migliorata, non è in grado ancora di indicare le ragioni nelle scelte contabilizzate e quindi la politica di bilancio che viene costantemente smentita dalle note di variazione,

impegna il Governo:

a redigere il bilancio stesso con nuovi e moderni criteri di sintesi, sì da dare una indicazione precisa e tempestiva delle più qualificanti componenti:

a) quadro completo ed intelligibile del settore pubblico integrando i dati del bilancio dello Stato con quelli dei comuni, delle provincie e delle regioni, degli istituti di previdenza e malattia, nonché delle aziende autonome;

b) previsioni di cassa predisposte in modo razionale, sistematico e vincolanti in una prevista fascia di oscillazione. Cioè previsione degli incassi e delle spese nel quadro generale dei flussi monetari;

c) coordinamento organico di tutte le componenti della finanza pubblica, sì da responsabilizzare (non solo politicamente) i centri decisionali in ordine alla volontà del Parlamento.

3. NENCIONI, BASADONNA

PRESIDENTE. Il senatore Nencioni ha facoltà di parlare.

NENCIONI. Illustre Presidente, signori del Governo, onorevoli colleghi, ogni anno la discussione del bilancio si presenta come un rito — funebre, tra parentesi — per l'assenza di gran parte dei componenti l'Assemblea che, attraverso la legge Curti, hanno perso il gusto della discussione del bilancio. Ne hanno perso il gusto perchè prima delle innovative norme della legge Curti la discussione non riguardava solo la dinamica della spesa pubblica: questa era il quadro in cui si incasellavano i vari problemi di ordine pratico che assillavano i nostri parlamentari a tutela del loro collegio, delle zone frequentate, di cui conoscevano i punti di crisi, le distonie.

Oggi non rimane che la discussione generale, cioè la discussione sulla politica di bilancio, che noi neghiamo che sino a questo momento sia stata adottata. Il succedersi rapido, ad ondate successive, dei governi fa sì che l'atto fondamentale, che rappresenta tutta la problematica dell'amministrazione dello Stato, sia sempre un'eredità di un Governo precedente. Vedi il caso in esame: noi siamo infatti chiamati a discutere il disegno di legge formale, presentato dal ministro del tesoro Colombo (che è lo stesso dell'attuale Governo; ma è una coincidenza meramente formale) di concerto con il ministro del bilancio e della programmazione Giolitti (che al Governo non esiste se non in effigie. Ma il nonno, non il nipote).

Onorevoli colleghi, facevo riferimento prima ad una politica di bilancio. Sono anni che ne facciamo presente l'esigenza per conoscere le scelte da parte del Governo, l'alveo nel quale marciare per un anno, irriducibile o anche dalle pareti rese elastiche con note di variazioni, ma che, tracciato, indicasse la linea maestra. Non abbiamo avuto il bene in tanti anni che sediamo su questi banchi di aver mai notato scelte fondamentali che potessero avere anche breve durata, lo spazio di un mattino. È sorta la speranza, che anzi doveva essere la certezza, attraverso la legge, quando arrivammo, dopo le varie discussioni per anni e anni all'interno della Democrazia cristiana e al di fuori di essa, alle elucubrazioni di Saraceno per la

programmazione economica; il nome ricorreva ogni anno, ogni giorno, ogni ora; si rappresentava il suo modo di concepire la programmazione come scelta di civiltà; arrivammo poi nelle secche del piano Pieraccini, approvato con disegno di legge quando già era esaurito, ossia quando la realtà economica smentiva quello che Fanfani chiamò « il libro dei sogni » e noi battezzammo « il libro degli incubi » non solo per coloro che stavano nel Governo, ma per i cittadini tutti.

La realtà era sfuggita di mano, le cifre erano smentite dalle rilevazioni economiche elementari, l'Istituto di statistica forniva, sia pure con molto ritardo, anticipazioni che erano in netto contrasto con le cifre che rappresentavano a monte situazioni che non erano mai esistite.

Oggi, ad aprile, discutiamo il bilancio quando già ormai è inutile fare dell'alpinismo a monte, perchè il documento è superato: sia perchè le cifre sono superate dalla nota di variazioni, già approvata dall'altro ramo del Parlamento, sia perchè la realtà economica è sfuggita dai limiti della concezione del bilancio, che contrasta anche con i criteri informativi della nota di variazioni.

A questo punto ringraziamo il relatore per l'esauriente relazione che ha fatto, gliene diamo atto per quanto riguarda la raccolta, l'informazione e la critica in merito ai vari dati; siamo contrari a qualche presa di posizione — e lo diremo — ma potremmo anche sottoscriverla perchè essa non è che il « lamento di Federico » sull'operato dei governi precedenti. Essa mette in evidenza gli errori di politica economica (senza parlare di destino baro e cieco) e scioglie un inno che è una speranza che non possiamo condividere: « mentre il Governo presieduto dall'onorevole Moro » afferma « revisiona produttivamente il sistema istituzionale, non è più possibile orientare l'attività politica e legislativa al perseguimento di obiettivi esclusivamente congiunturali, rendendo magari un omaggio verbale a quelli strutturali ». Noi sottoscriviamo la speranza e l'augurio che così sia per la comunità nazionale ma neghiamo che il Governo sia indirizzato verso questi obiettivi, attraverso una politica di bilancio che

è fuori dei quadri economici e una politica capace di raggiungere gli obiettivi, che la comunità nazionale non intravede nelle nebbie fumogene dell'attuale stato di cose. Noi non vediamo scelte, onorevole Ministro. Non ci azzardiamo a parlare delle regioni perchè l'onorevole Morlino ha fatto presente la sua visione netta e critica della situazione attuale, specialmente per quanto concerne il rapporto con lo Stato, i loro bisogni e ha immaginato in prospettiva la possibilità di nuovi sistemi per arrivare ad un rapporto di carattere finanziario che permetta il raggiungimento degli obiettivi istituzionali delle regioni, in ordine ai compiti che la Costituzione affida loro.

Nuovo sistema, si è detto, nuovo metodo ed anche con la revisione della norma contenuta nella legge finanziaria, nel famoso articolo 8, si augura che il nuovo sistema possa essere dinamico, possa seguire le esigenze di questi organismi, nati con la nostra opposizione, che fino adesso hanno vissuto come noi avevamo previsto; anche la regione Lombardia che dava maggiore affidamento di autonomia e di possibilità economiche ha vissuto una vita stentata, tanto che il suo presidente onorevole Bassetti in dura posizione polemica con lo Stato, ritenendosi detentore di sovranità in posizione antitetica con lo Stato stesso se ne è andato sbattendo la porta. Me lo ricordo consigliere comunale di Milano ed assessore al bilancio. Varò per la prima volta il piano economico quadriennale del comune. Nella sua relazione si lasciò sfuggire: Roma l'avrà da fare con noi, lo Stato l'avrà da fare con noi! Già come assessore del comune di Milano, immaginatevi poi nella sua veste di presidente della regione Lombardia! Ma, ripeto, ha cozzato la testa con la realtà e ha lasciato la regione alle cure di un certo Golfari consigliere regionale per una sentenza della corte d'appello. Infatti, non eleggibile, in via eccezionale, dato che è democristiano, è stato ritenuto eleggibile. Se fosse stato di altra formazione politica probabilmente avremmo un Golfari in meno e un personaggio di più.

Onorevoli colleghi, la relazione oltre questa speranza fa presente, con dati molto par-

ticolareggiati, la situazione congiunturale interna per proporre poi i rimedi; afferma che i problemi indifferibili sostanzialmente sono quelli indicati nella relazione previsionale del 1975: riduzione del tasso di inflazione, riequilibrio della bilancia dei pagamenti, contenimento del disavanzo del settore pubblico. E aggiunge poi che le difficoltà dell'azione anticongiunturale derivano dalla nota contraddittorietà, nel breve termine, tra le politiche note e collaudate in uso per affrontare i primi tre problemi e quelle occorrenti per il rilancio dell'economia. Io non sono d'accordo nè con le premesse nè con le considerazioni conseguenti. Onorevoli colleghi, noi da anni viviamo in una tensione economica all'interno e nei rapporti internazionali; e da anni siamo collocati, come anello più debole della catena comunitaria, in una situazione completamente diversa dagli altri *partners* della Comunità economica europea. Noi siamo, di fronte ai fenomeni economici che hanno avuto il pianeta come teatro, lo Stato che ha subito i fenomeni più pesanti: maggiore inflazione e maggiore deflazione. Abbiamo visto la lira scivolare paurosamente dopo il distacco voluto dall'allora ministro del tesoro onorevole Malagodi. I liberali sono sempre molto liberali, tanto liberali che hanno liberato anche la lira dal peso di rimanere agganciata al serpente europeo.

B R O S I O . E abbiamo fatto bene!

N E N C I O N I . Avete fatto tanto bene che oggi la lira scivola e continua a scivolare malgrado quelle riprese momentanee; voi sapete, onorevoli colleghi, che le curve dei valori, delle divise, dei rapporti di scambio non sono mai verticali, sono sempre sinusoidi o addirittura sono a zig-zag. Ecco, ora siamo nello zig, ma torneremo nello zag e speriamo che non sia un profondo zag, lo auguro per la nostra lira.

Per quanto riguarda le responsabilità, non possiamo riferirci solo alla formula di centro-sinistra perchè si sono succeduti governi di tutte le specie e di tutte le varietà, variegati quindi nella composizione; il go-

verno monocolore democristiano, i governi come l'attuale, con un tavolino con due zampe da una parte e due dall'altra; siamo stati anche con un tavolino a tre zampe, con i repubblicani fuori e dentro, siamo stati anche con un governo quadripartito organico composito, come amava dire il presidente Moro. Ma, nonostante questa varietà, la politica economica è sempre stata come la politica estera, cioè inesistente. Sono stati presi provvedimenti attraverso decreti-legge; l'estate scorsa infatti siamo stati accampati in quest'Aula a difendere una realtà economica che noi dicevamo di non poter difendere. Poi tutto è finito, come in una dissolvenza...

Il Governatore della Banca d'Italia aveva già preconizzato — e poi ha dovuto constatare di essere stato ottimista — che i 3.000 miliardi, a parte il fatto che non sarebbero serviti a niente, non potevano essere rastrellati. E dopo aver perso un'estate in quest'Aula e nell'altra, abbiamo rastrellato appena, in un bilancio che vede nella sua parte iniziale una spesa complessiva di 30.373 miliardi, 800 miliardi in previsione del termine di 12 mesi. Quindi degli spiccioli, anche se consideriamo non la spesa di 30.373 miliardi, ma le entrate tributarie di 20.300 miliardi, le extratributarie di 1.700 miliardi, le spese correnti di 23,3 migliaia di miliardi, con un totale complessivo di entrate di 23,201 miliardi e con 7,172 miliardi di *deficit*, salvo poi la nota di variazioni che aggiunge i 1.000 miliardi con la previsione di impiego per alimentare determinati settori come l'esportazione, l'edilizia eccetera.

Sono dell'opinione che una politica di bilancio non si sia mai manifestata nè si è manifestata una linea di politica economica. Ne volete una dimostrazione plastica, dell'ultima ora? Abbiamo sentito l'onorevole Andreotti in Commissione bilancio riferire sulle vicende delle partecipazioni statali e in particolare sul caso Montedison. Il ministro Andreotti ci ha detto quello che sapevamo, non ha detto niente che già non sapessimo o che non avessimo già denunciato in quest'Aula e nei nostri articoli, quando ufficialmente il Governo negava la fondatezza delle nostre tesi.

L'onorevole Giolitti poi, ministro nel precedente Governo, in un'intervista aveva accusato la Montedison niente di meno che di aggrottaggio e aveva chiamato la magistratura a intervenire in questa situazione. Il ministro Ferrari Aggradi inoltre negava che l'Ente nazionale idrocarburi avesse tentato una scalata alla Montedison. Ebbene, questi ministri sono stati smentiti dal ministro Andreotti che però si è assunto la responsabilità politica e morale di aver autorizzato l'Ente nazionale idrocarburi a compiere operazioni di acquisto di azioni (vedi Nicofico e Camina) cioè il supero di azioni dopo che erano state conferite nel sindacato attraverso la società Camina e il finanziamento attraverso una fidejussione della operazione Nicofico, per altri 37 milioni di azioni Montedison.

I ministri Ferrari Aggradi, Gullotti e Giolitti sono stati smentiti; e il ministro Giolitti sta scalpitando sui rotocalchi di questa settimana perchè è stato preso in castagna. La politica economica non deve essere un segreto di Stato, specialmente quando si risolve in una politica di scelte di rimedi, di aggiustamenti. Eppure la situazione è questa. Con un Governo sia pure omogeneo, come diceva l'onorevole Andreotti, le cose si facevano senza che i ministri, senza che i responsabili della maggioranza fossero minimamente informati di quanto avveniva, senza che gli organi di stampa, senza che il Parlamento fosse messo a conoscenza delle grandi linee di una politica economica che involgeva aziende che hanno 170.000 lavoratori e pertanto danno il pane a 170.000 famiglie, cioè le « immortali », quelle che non possono morire, che hanno necessità di vivere per ragioni sociali ed anche per ragioni economiche; sono dei balconi sul mondo ed hanno interesse di vivere e di operare per essere competitive con i mercati internazionali ricardianamente considerati.

Onorevoli colleghi, ecco un esempio di carenza di politica, cioè un esempio di politica delle clientele, per cui ciascuno annaffia il suo orticello senza che il Governo, con l'aiuto del Parlamento, con la discussione del Parlamento, con i contrasti che in Par-

lamento sorgono e si compongono, possa mirare a noti obiettivi.

A parte questi piccoli episodi, che poi sono grandi episodi, l'errore fondamentale è di aver considerato fin dall'inizio, per comodità di difesa di una politica che oggi il relatore stigmatizza apertamente, ma che nelle relazioni precedenti nessuno osava mettere in discussione, le tensioni economiche dovute ad una inflazione da domanda. Si è insistito tanto su questa inflazione da domanda che fa leva sui prezzi, che produce delle conseguenze secondarie per quanto concerne i nostri conti con l'estero, che appesantisce la bilancia commerciale attraverso la richiesta di carne, per esempio, e di altri prodotti alimentari, attraverso la domanda di agrumi, malgrado che le arance poi si distruggessero nell'Italia meridionale, attraverso l'importazione di pompelmi da Israele; domanda anche di prodotti industriali, di prodotti dell'industria meccanica, domanda insistente non solo delle aziende ma anche delle famiglie. Non si faceva distinzione in questo concerto di pressione da domanda con leva sui prezzi, mentre all'alba del 1975, quando si è tentato di attenuare la domanda con provvedimenti restrittivi del credito, tutto è caduto: le aziende hanno cominciato a chiudere, la cassa integrazione salari ha aperto le porte a centinaia di migliaia di operai proprio perchè la domanda è stata contenuta. Ebbene, se eravamo in presenza di un'inflazione da domanda, l'attenuazione di questa avrebbe dovuto avere quanto meno degli effetti favorevoli; mentre noi siamo stati fin dall'inizio il paese dell'inflazione galoppante da costi, non da domanda: inflazione da costi delle materie prime, inflazione da costi del lavoro che doveva adeguarsi ai livelli europei, inflazione da discrasia tra costi e ricavi, ed infine inflazione per il costo quadruplicato di una materia prima indispensabile come motrice di tutta l'industria, al riscaldamento, alle comunicazioni, ed al settore automobilistico. Mi riferisco cioè all'impatto dell'economia con gli aumenti nel settore petrolifero.

Ebbene, questo impatto non ha avuto conseguenze per la Francia, non ha avuto

conseguenze per la Germania, non ha avuto conseguenze per l'Olanda, che pure era sulla lista nera dei paesi arabi e alla quale negavano la fornitura di petrolio pretendendo anche che i paesi della Comunità non la rifornissero di seconda mano: tutti questi paesi non hanno subito alcuna conseguenza negativa ed oggi, infatti, l'economia tedesca è surriscaldata ancora (malgrado indici negativi), l'economia francese è surriscaldata ed anche l'economia olandese. Ciò invece ha avuto conseguenze nefaste per l'Italia che si trovava non certo nelle condizioni della Francia, della Germania, ma si trovava come un organismo gracile che ha dovuto sopportare un peso immane senza averne le forze necessarie.

Ecco l'errore fondamentale della carenza di una politica di bilancio, l'errore fondamentale di una politica economica che ha insistito sull'inflazione da domanda che la realtà ha dimostrato essere inesistente. Hanno sbagliato rotta: è una nave probabilmente guidata con strumenti di navigazione non tarati e questa navicella economica malguidata si è infranta sugli scogli della realtà economica per errori dovuti o agli strumenti di rilevazione oppure alle scelte. Ritengo che gli errori siano dovuti e agli strumenti e alle scelte.

Non è neanche vero, onorevole relatore, che nel periodo breve ci troviamo di fronte a questa contraddittorietà di esigenze tra le politiche note, collaudate, in uso per affrontare i primi tre problemi e quelli occorrenti per il rilancio dell'economia. Perchè nel breve e nel medio termine (nel lungo termine poi non ne parliamo) sono le scelte economiche che debbono prevalere e non è vero assolutamente che nel breve termine era necessaria la stretta creditizia per combattere l'inflazione da costi, stretta creditizia che si identificava con lo strumento errato che minava e che attenuava l'inflazione da domanda, perchè attenuava la domanda stessa. Errore economico di grande rilievo! Infatti non è vero neanche dal punto di vista teorico e dal punto di vista pratico che, con gli strumenti propri del sistema bancario e con la politica del *deficit spending* da parte della pubblica amministrazione, oltre che

con misure rivolte direttamente a sostenere la domanda globale, nelle sue due componenti dei consumi e degli investimenti, si dovevano raggiungere questi obiettivi. Infatti gli obiettivi non si raggiungono nè con l'uno, nè con l'altro sistema, nè con l'intristire la domanda, nè attraverso il *deficit spending*, ma si raggiungono, nel medio e nel breve termine, attraverso una intelligente programmazione economica, attraverso una rilevazione che dia il quadro esatto della realtà economica.

Il nostro sistema di rilevazione, come ha osservato lo stesso relatore, ha funzionato male fino ad ora e non funziona più. L'ufficio centrale di statistica si è finalmente svegliato dal lungo letargo degli anni passati e sta cercando nuovi e più moderni metodi di rilevazione economica. E noi ci troviamo di fronte a una relazione appena conosciuta sulla situazione economica del paese per il 1974 con la quale ci si informa che sono stati seguiti dei metodi nuovi nella rilevazione, non riferendosi più al prodotto nazionale lordo ma a quel sistema, che è stato ormai adottato dagli altri paesi della Comunità europea, dei conti economici integrati.

Ci troviamo pertanto di fronte ad una relazione generale sulla situazione economica del paese che non possiamo confrontare nè con le relazioni storicamente precedenti nè con una situazione che ancora non conosciamo, non avendo preso contatto con questi nuovi strumenti di rilevazione economica. Abbiamo però il vantaggio di un possibile confronto con gli altri paesi della Comunità. Infatti, mentre il vecchio metodo della rilevazione economica basato sul prodotto nazionale lordo non ci permetteva il confronto con i nostri *partners* della Comunità economica europea che avevano già adottato con strategia d'avanguardia i nuovi sistemi, oggi, avendo adottato il nuovo sistema dei conti economici integrati, abbiamo la possibilità di questo confronto, senza incorrere in gravi errori di interpretazione del confronto, cioè della rilevazione comparata dei fenomeni economici.

Ma la situazione generale del paese, come è stato rilevato anche in sede tecnica, non può costituire la base — onorevole relatore,

che è stato così brillante nell'esposizione di questa analisi — di un confronto, nè di un tema di discussione perchè se la relazione ha fornito indicazioni meno pesanti del temuto e probabilmente della realtà, se è vero che ci fornisce dei dati che il relatore ha rilevato con prudenza, è anche vero che la relazione economica...

R E B E C C H I N I, *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 1971*. Si tratta dei recenti dati forniti dall'ISCO e contenuti nella relazione generale economica nazionale, ampiamente commentati ed enucleati dal relatore, ma la fonte è quella.

N E N C I O N I. La mia era un'osservazione di sostanza. Attraverso la relazione generale sulla situazione economica del paese, noi non abbiamo il quadro della situazione reale. Quindi questa relazione non è di grande soccorso al fine di una rilevazione esatta perchè si tratta di un documento statistico stereotipo, sia pure formato — e questo è un fatto positivo — attraverso il sistema europeo dei conti economici integrati. Da molti osservatori è stato annotato che prospetta tendenze medie annuali che mal rispecchiano i ritmi di mutazione congiunturali o di fenomeni, che possono essere denominati come accidenti metacongiunturali, che nella media annuale scompaiono. Nel rifornimento dei combustibili, ad esempio, ci sono delle punte stagionali che hanno sfiorato punti di crisi in basso. Quando noi ci troviamo di fronte alla media annuale questi fenomeni scompaiono in una media che offre il risultato della rilevazione totale nel periodo annuale ma che non ci fa conoscere il fenomeno che, in ipotesi, ha indotto altre sconcertanti destabilizzazioni come la caduta delle vendite nel settore automobilistico.

Non appaiono all'osservatore gli sbalzi talvolta improvvisi dei costi che la relazione economica generale non ci offre, mentre possono essere state le punte di costi che hanno determinato l'antieconomicità di determinate produzioni.

Ecco la ragione per cui ci sono stati dei congiunturalisti o degli studiosi di economia

che hanno offerto delle interpretazioni assolutamente antitetiche.

È vero che il governatore Carli, parlando al Cairo degli aspetti finanziari della crisi petrolifera, ha detto una frase che ricordo di aver letto anni fa sul Samuelson, su un vecchio e famoso trattato di economia. Non vorrei sbagliare, ma lo stile è proprio quello di Samuelson. Ebbene, il governatore Carli ha osservato che l'esperienza recente ha dimostrato che le previsioni economiche sono spesso attendibili quanto quelle meteorologiche. È il governatore Carli che lo dice, cioè l'artefice di una programmazione nel campo valutario. Va bene che lo ha detto per i modelli petroliferi e non per l'economia generale, ma l'osservatore non addetto ai lavori è indotto, proprio dall'esperienza degli ultimi anni, a estrapolare l'affermazione e a ritenerla valida per tutti gli altri campi della politica economica.

Abbiamo degli esempi clamorosi della insufficienza della relazione per quanto concerne i dati. Per esempio abbiamo un illustre studioso di economia, vice presidente dell'Ente nazionale idrocarburi, Francesco Forte, che sulla « Stampa » di qualche giorno fa (del 30 marzo), ha affermato che il tessuto nel paese è solido, che gli italiani hanno il vizio di essere pessimisti e che le basi per un rilancio economico sussistono. Questo afferma in modo drastico, senza neanche porre dei punti interrogativi; e questo era suggerito dal commento alla situazione generale dell'economia italiana che aveva dato un panorama non pessimistico della situazione.

Nello stesso periodo, dopo la relazione, abbiamo, in questi giorni, dei valenti studiosi di economia, che possono essere ritenuti sullo stesso livello o anche su un livello più alto (nessuno è in grado di giudicarli; si vedrà dalle loro opere, quando non ci saremo più se eccelleva Francesco Forte o Siro Lombardini), i quali fanno altre affermazioni.

Siro Lombardini, per esempio, sullo stesso argomento (sulla relazione e sull'andamento corrente dei mesi più recenti, cioè anche per quanto concerne i primi mesi del 1975) ha affermato che i dati avvertono che

gli ottimismo possono essere e sono fuori luogo. Questo ha scritto Siro Lombardini sul « *Giorno* » del 6 aprile. E Giorgio La Malfa, figlio dell'illustre Ugo La Malfa, ha scritto il 4 aprile sulla « *Stampa* » che « essere pessimisti oggi non è un vizio ma una realtà ».

Allora, aveva ragione Francesco Forte o ha ragione Siro Lombardini o ha ragione il figlio di tanto Ugo? Ecco perchè abbiamo detto che la relazione non è decisiva al riguardo. È come il punto dell'amico nel codice abissino. Il codice abissino è scritto in una lingua assolutamente arcaica, sorpassata e non conosciuta dall'attuale popolazione dell'Abissinia; è conosciuta dai giudici. E un giudice una volta mise in calce ad una norma che, secondo come era letta, poteva essere interpretata in un senso o in un altro: « punto dell'amico ». Cioè quando aveva un amico da giudicare lo giudicava in un senso, se si trattava di un nemico lo giudicava in un altro, sempre applicando la norma. Così è la relazione. È come il punto dell'amico del codice abissino: può essere interpretata in un senso o in un altro senso. E la diversità, il contrasto delle interpretazioni ce lo dimostrano.

Qui non si tratta di un dialogo-dissidio tra ottimisti e pessimisti. In tutti i tempi abbiamo avuto questi fenomeni. Ma quando — ecco il punto che tecnicamente è stato posto in evidenza — i dati aggregati non si muovono — e non sempre è così — in coerenza, suscitano nei non addetti ai lavori l'impressione di non dire tutta la verità, cioè di interpretare quella norma che fu varata nell'ultima legge che abbiamo approvato qualche anno fa — due o tre anni fa — che concerne l'Istituto centrale di statistica: la norma che diceva che le statistiche andavano concepite secondo determinate esigenze che i governi dovevano porre in evidenza. Cioè le statistiche non sono un riflesso freddo di una realtà; le statistiche non sono delle fredde autopsie sul tavolo di marmo che mettono in evidenza i mali dell'organismo. Sono qualche cosa che i ricercatori debbono adattare, per legge, a determinate situazioni economiche.

Certamente nel più recente periodo in Italia si sta assistendo ad un andamento a for-

bice. I dati relativi alla componente estera, bilancia commerciale e bilancia dei pagamenti, sono da qualche mese in miglioramento; non possiamo che rilevarlo con soddisfazione. Così pure i dati relativi ai prezzi registrano un'apparente decelerazione. Per contro, tanto i dati relativi all'offerta, in particolare l'indice della produzione industriale secondo le indicazioni che risultano dall'inchiesta mensile ISCO-Mondo economico, quanto quelli relativi alla domanda interna, per quanto è dato appurare dalle informazioni correnti e ancora qui dall'inchiesta ISCO, che anche il relatore ricorda e commenta, permangono su posizioni di ristagno o anche di lievissimo, a stento percepibile, miglioramento.

Ora, la realtà è che questo miglioramento dei dati relativi alla componente estera dei prezzi, anzi alla componente estera di determinati prezzi di materie prime, pur meritando una citazione prioritaria necessita ancora di un periodo di osservazione e di verifica. Comunque ho detto che noi rileviamo questo dato con soddisfazione. E si parla nella diagnosi ISCO di « ancor troppo precari equilibri nei confronti dell'estero e di tensioni non rimosse anche se in parte sopite dei prezzi ». In secondo luogo per quanto concerne il gioco domanda-offerta-occupazione a livello interno, la più parte degli osservatori si attiene finora a previsioni di cautela. La realtà è che il punto di svolta inferiore non è ancora raggiunto e non credo che siamo in vista della luce attraverso l'ormai lungo, pesante tunnel. Siamo in una situazione di cui ancora non è dato vedere l'uscita.

Scrivendo Giorgio La Malfa recentemente: « Quale consistenza avrà la ripresa se sarà basata su una semplice accelerazione della domanda di beni di consumo o se assumerà invece carattere più qualificato? ».

Siamo di fronte all'analisi di una politica economica che ancora sfugge alla nostra osservazione ed ecco perchè, mentre abbiamo rivolto parole di elogio al relatore per l'analisi che ha fatto dei dati relativi all'attuale situazione economica, siamo molto perplessi di fronte alle cifre riguardanti l'andamento dei vari settori in crisi, come ad esempio il

settore automobilistico, quello tessile, quello degli elettrodomestici.

Guardiamo con preoccupazione al fatto che l'indice generale della produzione industriale che era nel 1973 + 9,7, si è dimezzato nel 1974 e i primi mesi del 1975 non dicono nulla di buono; abbiamo raggiunto mediamente il 4,4 nel 1974, ossia siamo al di sotto della metà di quello che si era realizzato l'anno precedente, che pure era anno di crisi. Dal momento che il 1975 ci offre prospettive negative in quanto la depressione produttiva dell'industria è perdurante e secondo l'inchiesta ISCO siamo a - 50, da - 55 dell'anno precedente, e che le prospettive a breve periodo per l'andamento della produzione indicano - 39 (anche se la cifra della percentuale di utilizzazione degli impianti non è scesa molto dai livelli del 1973, anno in cui si era avuta la punta del 73,7 per cento, annullando l'espansione realizzata precedentemente: infatti avevamo oscillato tra il 77,2 e il 78, e la flessione è più accentuata nei settori che producono beni di consumo), non dobbiamo avere speranze di vedere elevarsi i dati indici della ripresa economica sino ad arrivare al 100 per cento, cioè alla piena occupazione, alla piena utilizzazione degli impianti e non dobbiamo sperare di veder salire la curva della produttività.

Per quanto riguarda i prezzi, essi ci danno un certo respiro perchè siamo passati dal + 24,8 per cento del primo semestre del 1974 al + 7,1 del secondo semestre del 1974: non vedo perchè gli italiani non debbano conoscere dati che sono simili in tutto il mondo, ma forse dipende dal fatto che qui si vuole mantenere una politica fiscale diretta al prelievo sui prodotti petroliferi, così che la benzina raggiunge prezzi che una volta erano *record*, mentre ora sono allineati rispetto a quelli degli altri paesi della Comunità. Quella che non è allineata invece è la mano furtiva del prelievo; diciamo che negli Stati Uniti si dà il petrolio a prezzi inferiori ai *posted prices* di quella percentuale molto superiore a quella che normalmente si ha nelle transazioni vigenti nell'Arabia Saudita, in Egitto e in tutti i paesi del Medio Oriente e del Mediterraneo che hanno dei prodotti più competitivi a minore contenuto di zolfo, di ceneri e

di altre materie inerti. I prezzi sono inferiori, continuano a scendere perchè gli Stati fornitori di petrolio, l'OPEC in generale, hanno dovuto abbandonare la spada delle rivendicazioni contro l'Occidente: si sono seduti recentemente a Parigi nella nota riunione e, attraverso i loro competitori, hanno capito che sì l'Occidente ha bisogno del petrolio, ma i paesi fornitori di petrolio hanno bisogno di macchinari, di materie prime, di trattori, di aratri, hanno bisogno di mezzi per l'edilizia, hanno bisogno di strade, di comunicazioni, di aerei, hanno bisogno di armi, hanno bisogno di tutto quello di cui necessitano questi Stati che sono ancora invasi dal deserto e sono ancora al livello alimentare delle palme, dei frutti dell'arido suolo africano e medio-orientale. E pertanto, poichè si tratta di vasi comunicanti, se aumenta il prezzo del petrolio aumenta necessariamente il prezzo dell'automobile, del trattore, della macchina, del prodotto chimico, del fertilizzante, dei preventivi delle società interpellate in tutto il mondo occidentale, della manodopera per dissodare e innaffiare quei deserti, per far sorgere infrastrutture vicino alle capitali dei paesi africani fornitori di petrolio e dei paesi del Medio Oriente, dei paesi africani dalla Libia fino alla lontana Nigeria che ha nel proprio seno del petrolio di prima qualità, di una composizione a basso contenuto di zolfo, fino alle capitali dell'Iran e dell'Arabia Saudita e degli altri paesi che si contendono la primazia nel settore del petrolio. Ebbene, oggi le materie prime sono in discesa e questa è una delle ragioni per cui, onorevole Ministro, l'*oil deficit* della nostra bilancia dei pagamenti non ci preoccupa. Non ci può più creare una situazione di tensione per due ragioni: primo perchè noi attingiamo a piene mani se lo riteniamo opportuno come stiamo facendo all'*oil facility*, secondo perchè la diminuzione del prezzo ci facilita enormemente il momento economico della bilancia dei pagamenti.

Vorrei aggiungere anche un terzo elemento di carattere valutario: la diminuzione nel mercato mondiale del prezzo del dollaro rispetto alle varie divise ed anche rispetto alla lira. Se la lira recentemente ha resistito è stato unicamente non per virtù propria, ma

per virtù del dollaro che è diminuito a forti percentuali, per cui noi possiamo comperare, oltre che ad un prezzo sostanzialmente inferiore alla fonte, con dei mezzi di pagamento che ragguagliati alla valuta nazionale ci danno possibilità di vedere ancora diminuito il prezzo.

Onorevoli colleghi, su questo punto il relatore è pervenuto a delle conclusioni: la bilancia dei pagamenti economica come è noto registra le sue poste nel momento in cui sorgono il debito e il credito. La bilancia dei pagamenti valutaria registra invece nel momento in cui essi vengono regolati. Esiste uno sfasamento temporale, sicchè la conoscenza del risultato della bilancia dei pagamenti non ci dà esattamente il quadro reale, sostanziale della situazione.

Siamo perfettamente d'accordo su questo, ma finalmente in una relazione si prende coraggiosamente atto di un fenomeno che abbiamo denunciato da anni in quest'Aula e che è sempre stato definito dal Governatore della Banca d'Italia e dall'onorevole Giolitti, allora Ministro del bilancio, come fenomeno assolutamente marginale. Ed è stato respinto anche dall'onorevole La Malfa sia nella sua posizione di ministro del tesoro che in quella di giornalista, attraverso la « Voce Repubblicana ».

Ora il relatore ha cambiato registro; ha avuto il coraggio di denunciare quello che il Governatore della Banca d'Italia, noto cambiasta per professione, ha indicato come evasioni celate nelle partite correnti, come se si trattasse di un fatto di ordinaria amministrazione, mentre era il dissanguamento delle nostre riserve bancarie, il dissanguamento dei nostri conti con l'estero, mentre era la ragione di quel *non oil deficit* che ha premuto enormemente sull'andamento dei prezzi all'interno, sulla difesa del salario reale, della capacità di acquisto dei salari e sulla discrasia tra costi e ricavi che ha costituito il male endemico delle nostre industrie fino a questo momento in una nera prospettiva.

Abbiamo saputo, ufficialmente, adesso, di questo dissanguamento che abbiamo denunciato proprio attraverso lo sfasamento negli acquisti e nelle vendite; abbiamo saputo che l'interscambio non avveniva in una concezione meramente ricardiana nè attraverso pas-

saggi di merci cui corrispondevano accrediti di valori in armonia col valore delle merci, pertanto in una situazione favorevole alla contemporanea importazione. Ma ci siamo trovati di fronte a una sopraffatturazione per quanto concerne le esportazioni sicchè gli operatori economici esteri, d'accordo con i nostri operatori economici, attraverso questa falsificazione degli atti che accompagnano le esportazioni, accreditavano somme all'estero. E così avveniva per le importazioni; vi era infatti una sottofatturazione per le importazioni in modo che, pagato il prodotto, l'altra parte rimaneva accreditata presso le banche svizzere, tedesche, francesi o addirittura americane.

Ecco la ragione di queste sottofatturazioni all'esportazione e di queste sopraffatturazioni alle importazioni, aggravate poi da quei fenomeni di sfasamento che sono propri della bilancia dei pagamenti perchè è giusto quello che osserva il relatore, ma questi sono fenomeni ben noti, che abbiamo denunciato l'anno scorso, portando elementi di fatto precisi e circostanziati, indicando quasi plasticamente anche il volto degli operatori economici che facevano questo per determinate disponibilità che dovevano lasciare nei mercati esteri. Ora tale fenomeno non accenna a cessare.

Probabilmente, dato che la lira non è aganciata a nulla, è un atto di difesa dell'operatore economico possedere riserve per bilanciare il fenomeno della svalutazione costante, avendo come termine di raffronto il dollaro che si svaluta, il dollaro che dà ossigeno alla lira, le dà possibilità di vita a una media favorevole. Ma la realtà economica è quella che è. Noi dobbiamo rifarci alla sostanza economica: cioè se esportiamo una merce che vale dieci e la fatturiamo cinque unità, esportiamo dieci ed entrano cinque unità, dieci unità rimangono all'estero. Anche cioè l'operatore economico estero accredita la differenza secondo gli ordini ricevuti, attraverso le banche, le *Anstalten* di Vaduz o attraverso le società finanziarie svizzere. E questo continua. Ecco perchè le nostre riserve valutarie sono scomparse, malgrado i prestiti compensativi, malgrado il prestigio del Governatore della Banca d'Italia, malgra-

do il prestigio del ministro Colombo, che all'estero gode di maggior prestigio che in Italia: anche perchè, quando è all'estero, il ministro Colombo ragiona con la sua testa, quando è all'interno ragiona in base alle esigenze del Governo; ha di fronte non i competitori esteri, ma ha di fronte il ministro Giolitti (non più ministro attualmente), ha di fronte i socialisti con le loro concezioni economiche. Pertanto deve *épater les bourgeois* secondo particolari e non condivisi giudizi.

Classico è quanto è avvenuto due anni fa, se non erro. In quest'Aula si parlava della riforma tributaria e noi facemmo presente l'esigenza di rendere i titoli al portatore, come un'esigenza di carattere anche fiscale. Le borse languivano, le imprese non trovavano possibilità di capitali di rischio ma dovevano rivolgersi a quella immensa montagna di carta che è il settore obbligazionario, il risparmio era assente, come è assente oggi. Noi sostenevamo per ragioni di carattere fiscale, di competizione con i paesi della Comunità europea l'esigenza assoluta di una cedolare secca e non di una ritenuta d'acconto, ma anche l'esigenza che i titoli fossero al portatore. Il ministro Colombo da quel banco smentì assolutamente le esigenze economiche di una tale operazione; poi prese l'aereo e andò a parlare alla università di Zurigo, e sui giornali di qualche giorno dopo leggemo che all'università di Zurigo aveva detto che vi era assoluta necessità che i titoli fossero al portatore, adducendo tutte le ragioni che noi avevamo detto, e c'era assoluta necessità che si addivenisse ad una cedolare secca e non più ad una cedolare d'acconto, altrimenti il mercato sfuggiva alle borse valori che, essendo mercati di valori mobiliari, avevano le orecchie del coniglio, la memoria dell'elefante, la velocità della lepre, la pazienza del cammello, che è placido e continua il cammino anche sotto le sferzate del sole del deserto africano.

In questa situazione sentiamo dire: congelamento del disavanzo del bilancio dello Stato in termini monetari; contenimento degli aumenti dei salari monetari onde porre limite alla pressione inflazionistica di origine interna; pressione fiscale crescente, per to-

sare i redditi monetari e ridurre la domanda interna; congelamento dei consumi pubblici in termini reali e compressione di quelli delle famiglie, pure in termini reali, per costituire un supero di produzione esportabile. Ora, io potrei in ipotesi anche essere d'accordo; ma questo smentisce la politica seguita. Oggi abbiamo gli operai in cassa integrazione, con le industrie semiparalizzate. Non bastava che ce lo dicesse Donat-Cattin dall'alto del suo podio, lo vediamo per le strade di Roma e per le strade di Milano, lo percepiamo nell'atmosfera che respiriamo, lo vediamo negli indici economici; lo sentiamo nelle tensioni di carattere sociale che aumentano ogni giorno. Ebbene, quando voi parlate in termini di livelli monetari non dite nulla. Abbiamo, infatti, l'esempio lontano, ma vicino al nostro cuore, del Brasile che ha adottato un sistema per cui tutto cresce in termini monetari, non c'è nulla che sfugga a questa pianificazione della inflazione, non c'è nessun valore che sfugga ad essa, dai salari agli stipendi, agli affitti, alle rendite, ai prezzi di tutti i prodotti. Tutto segue una dinamica di equilibrio.

Ebbene, alcuni economisti, come Samuelson, per ricordare quanto abbiamo detto prima, e come Milton Friedman, il capo della scuola monetarista di Chicago, hanno detto che questo non cambia nulla, anzi è un motivo di inflazione: la situazione apparentemente si rimedia, ma nella sostanza non trova alcun rimedio attraverso lo strumento dell'indicizzazione di carattere generale.

Ebbene, quando parliamo di congelamento del disavanzo del bilancio in termini monetari, non diciamo nulla. Esaminavo, infatti, il prodotto interno lordo in miliardi di lire a prezzi correnti del 1970 ed i risultati erano i seguenti. Nel 1970: 57.000 miliardi (cito solo i miliardi per brevità); 1951 (sempre in termini di prezzi correnti 1970): 58.000 miliardi, in termini monetari 63.000 miliardi; 1972: 60.000 miliardi, in termini monetari 70.000 miliardi; 1973: 64.000 miliardi (eravamo quasi a 60.000 nel 1970), in termini monetari 80.000 miliardi; 1974: 66.000 miliardi, in termini monetari raggiungiamo il tetto dei 100.000 miliardi e cioè 97.000 miliardi. Ecco che cosa significa parlare in termini

monetari: significa stare su delle vette fumose, pericolose oppure stare in una palude il cui fondo ha le sabbie mobili ed abbiamo letto nei nostri venti anni sui libri di Salgari che cosa sono le sabbie mobili: le sabbie mobili sono rappresentate dall'inflazione che tutto ingoia, che tutto disperde. Ebbene quando voglio parlare dei valori in termini monetari mi trovo di fronte al nulla. Un economista francese famoso, accademico di Francia, direbbe con il suo stile: è il nulla vestito da moneta. Siamo di fronte al nulla vestito da moneta!

Questa situazione, lo riconosce il relatore, è stata prodotta per errori di previsione specie a medio termine, per incertezze interpretative e difetti di informazione, tutto ciò grazie ai governi che hanno preceduto l'attuale. Il relatore insiste affermando che certe situazioni sono state male segnalate dagli indicatori economici e statistici in uso e sono state interpretate finanto che si esprimevano con variazioni modeste degli indici come normali fluttuazioni, mentre erano l'indice di un baratro che si apriva. Ebbene, sono state male segnalate, non è stata prestata sufficiente attenzione al fatto che molte variazioni non si riassorbivano e siamo arrivati fino al carico di rottura. Lo dice il relatore e se fosse di minoranza non so cosa direbbe. Il relatore di maggioranza dice che abbiamo preparato le sabbie mobili sulle quali i governi sono transitati come le truppe, senza guardare tanto per il sottile e poi quando erano proprio al centro dello stagno sono stati ingoiati. Ecco il carico di rottura.

Onorevoli colleghi, siamo arrivati al riconoscimento del deflusso di capitale verso l'estero che, secondo quanto dice il relatore, per l'intensità raggiunta assunse le caratteristiche di una vera e propria fuga di capitali. Finalmente l'abbiamo detto! Il Governatore della Banca d'Italia, col suo modo morbido di considerare il fenomeno, anche per la sua posizione culturale e professionale di cambista di esperienza, quando vuole indicare la fuga di capitali parla di non autorizzata esportazione di valuta. Di fronte a questa espressione uno crede che si tratti di un fenomeno veramente amministrativo, mentre è una vera e propria esportazione

clandestina di valuta ai danni della nazione. Il relatore, dopo aver indicato le cifre, dice che i capitali esportati non furono usati per investimenti diretti, ma che gran parte dell'esportazione avvenne attraverso canali monetari e finanziari che si interposero tra i finanziatori italiani e le imprese straniere beneficiate. Si trattò quindi di un certo senso di una vera e propria rinuncia all'imprenditorialità.

Sono d'accordo con quest'ultima osservazione della rinuncia all'imprenditorialità, ma nego che sia vera la premessa perchè si servirono proprio delle esportazioni e delle importazioni per accantonare all'estero questi capitali che non venivano assolutamente investiti. A questo proposito vorrei anzi dare al relatore qualche notizia di cui probabilmente è già a conoscenza. L'esportazione di capitali attraverso questa canalizzazione di *Anstalten* con sede a Vaduz o attraverso le finanziarie svizzere con sede a Lugano, a Zurigo, a Ginevra avveniva nel seguente modo: gli operatori economici che usavano questi canali esportavano a loro stessi all'estero sottofatturando — tanto era tutto in famiglia — e importavano poi sovralfatturando da loro stessi. Quindi era una rinuncia alla imprenditorialità, d'accordo, ma ciò è stato determinato da una politica poco intelligente del Governo quando si mise in mente di risanare le curve dei prezzi attraverso dei listini per cui i prezzi dei prodotti industriali rimasero in Italia inferiori a quelli praticati all'estero. Quindi l'esportatore italiano, per poter vendere in Italia a un prezzo superiore a quello di fabbricazione del prodotto, esportava a se stesso il prodotto italiano e lo reimportava a prezzo maggiorato, vendendolo a se stesso a un prezzo superiore a quello di listino fissato per legge e lasciava all'estero dei capitali.

Ecco perchè, onorevoli colleghi, è necessaria una politica di bilancio che racchiuda nel suo seno le politiche economiche nei vari settori. Di qui l'esigenza di una programmazione economica intelligente, alla Meynaud, come non mi stanco di ripetere da questi banchi; una politica di programmazione impegnativa, coercitiva, e non una politica di incentivazione. A meno che, non si arrivi al comando dell'economia attraverso quegli

strumenti del credito, quegli strumenti fiscali ed anche quelli dei finanziamenti alle aziende pubbliche e private che oggi sono il pane quotidiano della nostra industria ammalata e, attraverso questi canali, anche senza programmazione, alla maniera coercitiva, non si raggiungano questi scopi.

Ma allora il CIPE non deve allentare i cordoni della borsa attraverso i pareri che ha dato a piene mani a tutta Italia, senza guardare alle possibilità economiche, unicamente per ragioni di clientela. Non si devono dare i pareri di conformità per una clientela A o per una clientela B, ma attraverso una intelligente visione, attraverso la programmazione economica delle esigenze di carattere industriale, ma soprattutto delle esigenze di giustizia sociale, della esigenza di portare la nostra comunità nazionale a vivere senza le preoccupazioni dei temporali economici che, diventati cicloni, tutto devastano, dal privato al pubblico, dall'ambiente di lavoro alle nostre strade; devastano tutto e fanno un deserto di questa nostra cara patria. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

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

**Autorizzazione alla relazione orale
per il disegno di legge n. 1947-B**

Z U G N O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

Z U G N O . A nome della 6ª Commissione permanente, chiedo, ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, del Regolamento, la autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 1947-B: « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 1975, n. 26, recante disposizioni urgenti per il credito all'agricoltura ».

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, la richiesta del senatore Zugno è accolta.

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

La seduta è tolta (ore 13,35).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari