

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

513^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 1975

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI,
indi del Vice Presidente ALBERTINI
e del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione . . .	Pag. 23943
Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante	23943
Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente	23943
Richiesta di parere a Commissione per- manente	23944
Trasmissione dalla Camera dei deputati	

Seguito della discussione:

« Bilancio di previsione dello Stato per
l'anno finanziario 1976 » (2238);

« Rendiconto generale dell'Amministrazione
dello Stato per l'esercizio finanziario
1974 » (2239):

BACICCHI	Pag. 23963
BASADONNA	23972
BONINO	23949
BRUGGER	23944
BUZIO	23955

SUL RAPIMENTO DEL DEPUTATO PIETRO RICCIO

PRESIDENTE	23944
----------------------	-------

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

V E N A N Z E T T I , Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 14 novembre.

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

**Annunzio di disegni di legge
trasmessi dalla Camera dei deputati**

P R E S I D E N T E . Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Disposizioni in materia di imposte sui redditi e sulle successioni » (2170-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*);

« Ulteriore finanziamento per provvidenze a favore delle popolazioni dei comuni in provincia di Viterbo colpite dai terremoti del febbraio 1971 » (2317);

Deputati BECCARIA ed altri. — « Modifiche delle leggi 18 aprile 1962, n. 168, e 17 giugno 1973, n. 444, concernenti la costruzione di edifici di culto » (2318).

**Annunzio di presentazione
di disegni di legge**

P R E S I D E N T E . È stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

MANCINI, BORSARI, MARANGONI, BORRACCINO, PINNA, DE FALCO, FABBRINI, POERIO, BERTONE, PIVA, CANETTI e FUSI. — « Modifiche delle norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972,

n. 633, relative alle agevolazioni dell'IVA per le minori attività » (2316).

È stato inoltre presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro degli affari esteri:

« Ratifica delle Convenzioni in materia di inquinamento da idrocarburi, con Allegato, adottate a Bruxelles il 29 novembre 1969, e adesione alla Convenzione istitutiva di un Fondo internazionale di indennizzo dei relativi danni, adottata a Bruxelles il 18 dicembre 1971, e loro esecuzione » (2319).

**Annunzio di deferimento di disegno di legge
a Commissione permanente in sede deliberante**

P R E S I D E N T E . Il seguente disegno di legge è stato deferito in sede deliberante:

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Disposizioni sull'importazione e commercializzazione all'ingrosso dei tabacchi lavorati e modificazioni alle norme sul contrabbando di tabacchi esteri » (2311), previo parere della 2ª Commissione.

**Annunzio di deferimento di disegni di legge
a Commissioni permanenti in sede referente**

P R E S I D E N T E . I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri):

« Ratifica ed esecuzione delle Convenzioni tra l'Italia e la Svizzera concernenti la

sistemazione idraulica del torrente Breggia e la rettifica del confine lungo il torrente stesso, firmate a Berna il 23 giugno 1972 » (2203), previ pareri della 1ª, della 4ª, della 5ª, della 6ª e della 8ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Disposizioni in materia di imposte sui redditi e sulle successioni » (2170-B), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

PIERACCINI e STIRATI. — « Modificazioni alla legge 5 aprile 1969, n. 119, concernente il riordinamento degli esami di Stato di maturità, di abilitazione e di licenza di scuola media » (2000), previo parere della 1ª Commissione.

**Annunzio di richiesta di parere
a Commissione permanente**

PRESIDENTE. Su richiesta della 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), ai sensi dell'articolo 38 del Regolamento, la 9ª Commissione permanente (Agricoltura) è stata chiamata ad esprimere il proprio parere sul disegno di legge: « Modifiche alla disciplina dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili » (2211), già assegnato in sede referente alla 6ª Commissione, previ pareri della 1ª, della 2ª e della 8ª Commissione.

Sul rapimento del deputato Pietro Riccio

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, prima di riprendere i nostri lavori, esprimiamo sdegno e preoccupazione per il rapimento del deputato Pietro Riccio, al quale auguriamo di uscire al più presto dalla tremenda avventura e di riprendere il suo posto in Parlamento.

L'ennesimo episodio di violenza — il rapimento, a qualunque scopo sia compiuto, è

certo uno dei delitti più gravi e odiosi — offre l'occasione per sollecitare ancora una volta efficaci e rapidi interventi contro la criminalità, che tanta pericolosa insicurezza provoca tra i cittadini.

Non dimentichiamo mai che il rispetto dell'ordine, che in democrazia nasce dalla legge, è condizione fondamentale di libertà per tutti.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976 » (2238); « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1974 » (2239)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976 » e « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1974 ».

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

BRUGGER. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli Sottosegretari, onorevoli colleghi, la discussione, il potere di modifica e l'approvazione del bilancio dello Stato costituiscono elementi importanti, con i quali il potere legislativo, il Parlamento, potrebbe eseguire un controllo efficiente sull'attività del Governo e della pubblica amministrazione in genere ed influenzarla in modo determinante. Ormai da quasi un decennio assisto alle discussioni periodiche del bilancio dello Stato e non ho potuto persuadermi che da esse fossero scaturite nuove espressioni di volontà concrete ed impegnative del Parlamento verso il Governo. Le nostre discussioni dei bilanci si limitano a critiche all'attività del Governo da parte dell'opposizione, alla difesa del suo operato da parte dei rappresentanti della maggioranza governativa, a consigli e suggerimenti di determinate azioni, rivolti al Governo di quando in quando in ordini del giorno; arriviamo ben di rado a modificare sostanzialmente stanziamenti o voci del bilancio con approvazioni a

maggioranza e perciò impegnative per il Governo tenuto ad amministrare il bilancio così come risulta approvato dal Parlamento.

Noi tutti constatiamo con dispiacere il continuo calo del prestigio del Parlamento e dei suoi componenti di fronte all'opinione pubblica. Credo che uno dei principali motivi di questo deplorabile fenomeno risulti dal fatto che perdiamo troppo tempo in discussioni generiche, soprattutto in occasioni in cui potremmo far valere i poteri del Parlamento con azioni concrete. Queste occasioni ci si offrirebbero in sede di discussione del bilancio dello Stato. Perdiamo anche troppo tempo in singole azioni rivolte alla cura della propria circoscrizione elettorale, mentre dovremmo seguire e correggere gli sviluppi politici, economici, sociali, culturali e di ordine pubblico di interesse generale di tutto il paese, sulle basi dei quali dovrebbe poi prospettare la soddisfazione degli interessi locali e regionali, rappresentati a loro volta, dopo l'assetto regionale della Repubblica, con maggiore cognizione di causa dagli organi delle regioni sia direttamente nell'ambito delle loro competenze, sia indirettamente in una costruttiva dialettica con gli organi del Governo centrale, assistiti, se lo ritengono opportuno, dai rappresentanti del Parlamento, eletti nelle relative regioni. Gli interessi particolari della periferia non potranno trovare equa soddisfazione, se gli organi politici in sede centrale, in collaborazione con i rappresentanti regionali e con le forze sindacali ed imprenditoriali, non riusciranno a superare la crisi economica e sociale di tutto il paese e non avranno l'auspicato successo nella lotta alla criminalità, alla corruzione ed al clientelismo irresponsabile. Certamente, il clientelismo politico sembra essere una malattia quasi istituzionale del nostro ordinamento democratico pluralistico. Esso crea però ingiustizie verso elementi più capaci e meritevoli e costituisce una delle fonti principali di insoddisfazione, avversa alla pace sociale.

Anche la lamentata giungla retributiva nei diversi enti pubblici in parte si riduce a motivi clientelistici, in parte però è anche frutto di debolezza verso ingiuste rivendicazioni retributive di gruppi e gruppetti di interessati. Dopo tutto quello che su tale questione è sta-

to sollevato ed accertato persino presso gli uffici ed i servizi del Parlamento anche noi non siamo ormai i più qualificati ad alzare la voce contro le ingiuste sperequazioni retributive dei dipendenti pubblici che nei diversi enti ed uffici prestano lavoro della stessa qualità. Poichè nessun rappresentante del mio partito ha mai fatto parte dell'ufficio di Presidenza del Senato che fissa gli emolumenti dei singoli dipendenti, posso serenamente rimuovere la responsabilità di qualsiasi rappresentante del mio partito per la situazione retributiva dei dipendenti dagli organi legislativi che, venuta a conoscenza pubblica, ha sollevato tanto scalpore in tutto il paese. L'unico rimprovero che ci si può fare è quello di non esserci interessati con la necessaria diligenza dei bilanci interni del Parlamento. Poichè l'Italia fa parte della CEE e poichè la maggior parte di noi auspica un'unione europea simile ad un grande Stato federale, ci dovremmo orientare di più verso quegli Stati membri della Comunità ed utilizzare le loro esperienze, dove l'assetto economico e sociale è migliore del nostro. Nella Germania federale, ad esempio, tutti i dipendenti pubblici di ruolo seguono la stessa carriera e godono dello stesso trattamento economico nei rispettivi gradi. Non sono ammessi trattamenti speciali nei diversi enti od istituzioni pubbliche. Essi sono però retribuiti in modo da poter vivere decorosamente, senza dover ricorrere ad altri introiti di sorta. Se vogliamo superare la giungla retributiva tra i nostri dipendenti pubblici, dovremo pur noi seguire questa strada. Con l'equiparazione degli emolumenti si calmerà il continuo fermento in una categoria consistente di oltre quattro milioni di persone, addetta al servizio dei cittadini ed alla garanzia della libertà democratica nel rispetto dei diritti dei singoli, in civiltà ed ordine.

Dal messaggio del Presidente della Repubblica, dalla relazione previsionale e programmatica per l'anno 1976 e dalla nota preliminare al quadro generale del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1976 ci risulta una situazione economica e sociale del paese che deve destare preoccupazione in ogni cittadino a qualunque categoria ed organizza-

zione esso appartenga ed a qualsiasi attività sia addetto.

Certamente, l'Italia non è l'unico paese scosso dalla crisi economica, crisi che è di portata mondiale. Questo fatto tuttavia non è motivo di consolazione. La crisi che travaglia tutti i paesi con i quali l'Italia mantiene rapporti commerciali rende più difficile la ripresa, perchè si restringono i mercati all'esportazione dei nostri prodotti industriali, destinati quasi esclusivamente al consumo. Tutti gli Stati membri della CEE risentono della crisi economica e, negli sforzi di superarla, affievoliscono i legami comunitari, perchè ogni singolo Stato cerca innanzitutto di salvare la propria camicia economica nazionale a scapito della giacca europea, con provvedimenti che possono ripercuotersi negativamente sugli sforzi di ripresa di altri Stati, pur membri della stessa Comunità. Non possiamo però sottacere in questo momento che l'Italia ormai, già prima della crisi economica generale, ha perso una parte della forza concorrenziale sui mercati europei ed extraeuropei a causa di forniture irregolari e tardive, motivate dai frequentissimi scioperi, dei quali l'Italia ha un deplorabile primato.

Basti ricordare che nell'anno passato su 1.000 lavoratori in Italia andarono perdute per scioperi 1.783 giornate di lavoro, mentre in Irlanda ammontarono a 753, in Inghilterra a 650, nel Belgio a 187, in Danimarca a 85, nella Repubblica Federale Tedesca a 48 ed in Olanda a 2. I modi con i quali in Italia si ricorre agli scioperi, la loro frequenza e la leggerezza con la quale in molti casi questo estremo mezzo di lotta sociale viene usato, hanno danneggiato, soprattutto nell'ambito della CEE, il prestigio e la credibilità dell'Italia. Questo fenomeno assai negativo si aggiunge ai danni che i frequenti scioperi hanno arrecato allo sviluppo economico interno del paese. Torno a ripetere che una regolamentazione del diritto di sciopero in esecuzione di un chiarissimo precetto della Costituzione è urgente.

Uno spiraglio di speranza sulla disponibilità ad assumere certe responsabilità da parte delle grandi organizzazioni sindacali nello sforzo del Governo di superare il travaglio

economico e sociale del paese si è aperto nelle ultime settimane. Il paventato autunno caldo delle trattative sul rinnovo dei contratti collettivi per milioni di lavoratori, con in testa la forte categoria dei metalmeccanici, sta per essere superato senza eccessive scosse, perchè i più qualificati rappresentanti sindacali si sono resi conto dei limiti che una economia in crisi presenta. Infatti, come possiamo apprendere dalla relazione previsionale e programmatica per l'anno 1976, il costo del lavoro dipendente, soprattutto nel settore industriale, è aumentato, in applicazione dell'accordo interconfederale del 25 gennaio 1974, di oltre il 22 per cento durante l'anno 1974, di circa il 20 per cento durante l'anno 1975 e si prevede un aumento di oltre il 10 per cento per il 1976, indipendentemente dai rinnovi contrattuali. Ammettendo che questi aumenti seguano grosso modo il ritmo di inflazione del nostro paese, dobbiamo pur convenire che gli aumenti del costo di lavoro in connessione con la scarsa produttività per ora lavorativa, soprattutto nell'industria a causa della modesta razionalizzazione, e con gli aumenti dei prezzi dell'energia e delle materie prime, provocheranno un ulteriore incremento dei prezzi dei prodotti destinati all'esportazione e diminuiranno così la forza concorrenziale dei nostri prodotti sui mercati esteri.

Poichè si presume che durante l'anno 1976 inizierà la fase di ripresa economica nel mondo occidentale, l'Italia dovrà essere presente con i prodotti nuovamente assorbibili dai mercati esteri, a prezzi competitivi. Puntando soprattutto su questo fine ritengo realizzabili gli obiettivi in sé contrastanti che il Governo nella presentazione del bilancio 1976 si prefigge e cioè: contenimento dell'inflazione, miglioramento dei conti con l'estero, sviluppo del reddito attivando il processo economico nei settori maggiormente in grado di promuovere l'occupazione, gli scambi con l'estero e la ristrutturazione dell'apparato produttivo, ponendo in subordine i consumi meno produttivi. Si deve pur riconoscere un avvio verso questi obiettivi durante l'anno 1975 se pensiamo alla notevole riduzione del tasso d'inflazione in confronto all'anno

precedente e che la bilancia dei pagamenti per il 1975 si chiuderà, come abbiamo potuto apprendere dalla relazione programmatica per l'anno 1976, con un disavanzo pari a poco più di un decimo di quello dell'anno precedente. Questo favorevole sviluppo della bilancia dei pagamenti non è purtroppo attribuibile all'aumento dell'esportazione, bensì in parte alla diminuzione dell'importazione di materie prime a causa della recessione, in considerevole parte però anche alla diminuzione dell'importazione di beni di consumo nonché al favorevole sviluppo del turismo.

All'incentivazione della produzione ed alla creazione di posti di lavoro per superare la recessione e l'isoccupazione, serviranno soprattutto le spese di investimento che nel bilancio 1976 ammontano a 6.120 miliardi di lire con un aumento del 47 per cento rispetto al bilancio dell'anno precedente. Pur ammettendo che la percentuale di aumento risulti considerevole, l'importo stanziato sembra assai modesto per il raggiungimento degli obiettivi che il Governo si è prefisso, anche se le scelte degli investimenti saranno le più prudenti e confacenti. I modesti incentivi potranno avere successo solo in un clima di generale moderazione e distensione, di incrementato interesse del capitale privato agli investimenti produttivi, di collaborazione responsabile di tutte le categorie sociali. La premessa per la pace sociale è costituita dalla giustizia sociale, vale a dire dall'equa ripartizione degli oneri tra i singoli cittadini e dall'equa retribuzione delle prestazioni secondo la loro qualità e quantità. Ciò non sarà mai possibile in una comunità contagiata dal clientelismo, fonte di insoddisfazione, di ingiustizia e di corruzione.

La parte del bilancio 1976 che si riferisce alle spese correnti risulta ancora assai più preoccupante. Le spese correnti aumentano del 25 per cento in relazione all'anno precedente, cioè del doppio tasso di inflazione del periodo di riferimento. Le sole spese correnti superano di circa 5.000 miliardi le entrate complessive del bilancio. La spesa per il solo personale dello Stato costituisce la metà delle entrate tributarie e segna un aumento del 22 per cento rispetto al 1975, pure equivalente al doppio tasso di inflazione del-

l'anno passato. Nella nota preliminare al quadro generale del bilancio 1976 troviamo i motivi degli aumenti di tali spese consistenti in provvedimenti legislativi da noi approvati. Non ho nulla da obiettare contro un'adeguata retribuzione del personale che adempie il suo dovere. Abbiamo però anche approvato dei provvedimenti di sfollamento degli uffici e della burocrazia dello Stato. Con l'assunzione di competenze dello Stato da parte delle regioni, una quota considerevole di personale dello Stato doveva passare alle regioni, perchè lo Stato, spogliato delle relative competenze, non ne aveva più bisogno. Non possiamo permetterci di gonfiare contemporaneamente con troppa leggerezza i vecchi uffici dello Stato ed i nuovi delle regioni con nuove assunzioni. Dobbiamo razionalizzare al massimo la pubblica amministrazione, anche con riduzioni e spostamenti di personale. Ciò che abbiamo fatto con gli enti inutili lo dobbiamo pur fare con inutili uffici dello Stato. Nella nostra situazione di crisi generale la pubblica amministrazione deve dare il primo esempio di economicità nell'utilizzo del denaro pubblico conferito dai singoli cittadini.

Vorrei soffermarmi soltanto con poche considerazioni sulla situazione molto precaria relativa al disavanzo del bilancio in discussione e sulla preoccupante situazione finanziaria degli enti locali. Una considerazione a parte meriterebbero gli enti previdenziali ed assistenziali. Infatti, il bilancio 1976 segna il *record* dei disavanzi finora raggiunti con l'importo di lire 11.500 miliardi — vale a dire di più di un quarto della spesa complessiva — che equivale all'otto per cento del reddito nazionale (stimato in 130.000 miliardi per l'anno 1976), superiore alla percentuale limite indicata dalla CEE nel 6,4 per cento. A questo disavanzo si aggiungono gli oneri latenti nell'ammontare di circa 6.500 miliardi di lire che gravano pure sulla finanza dello Stato e che il Governo intende coprire con la creazione di nuova moneta per lo stesso importo. Ricorrendo a questo metodo di copertura, si rischia l'aumento del tasso d'inflazione. L'importo sembra troppo consistente per coprirlo con nuova moneta nel corso di un solo anno. Si rischierebbe di meno se

la copertura fosse suddivisa su almeno un triennio.

La somma complessiva del disavanzo dei bilanci rispettivamente dei conti consuntivi dei comuni e delle province, soprattutto delle grandi città, ed il suo incremento annuo delle spese correnti, desta la più viva preoccupazione. Il disavanzo complessivo dei consuntivi dei comuni e delle province è cresciuto da 1.500 miliardi nell'anno 1970 a 3.623 miliardi nell'anno 1974. Permane la tendenza ad ulteriori aumenti. Anche questi disavanzi gravano indirettamente sul bilancio dello Stato. Oltre a questi disavanzi dobbiamo tener presente il complessivo ammontare dei debiti contratti dai comuni e dalle province consistenti complessivamente in circa 14.000 miliardi di lire. Giova ricordare l'enunciazione del principale motivo di questa situazione, contenuta nella nota preliminare del Governo al bilancio 1976: « L'aumento del fabbisogno delle province e dei comuni è stato determinato, nonostante l'azione svolta dagli organi di controllo, quasi interamente dal deterioramento della gestione di parte corrente ». In altre parole meno caute ciò vuol dire che in molti casi l'indebitamento di enti locali è causato da amministrazioni troppo irresponsabili. Ora non sarebbe giusto, soprattutto verso i cittadini di province e di comuni non deficitari e verso tutti gli amministratori responsabili della cosa pubblica, un risanamento dei disavanzi e dei debiti degli enti locali deficitari, senza condizioni. Al risanamento finanziario dovrebbero contribuire in primo luogo gli elettori degli amministratori di quel determinato ente locale deficitario. L'intervento con fondi dello Stato dovrebbe avvenire quando l'amministrazione locale interessata abbia dato prova di aver seguito scrupolosamente le prescrizioni di razionalizzazione dell'apparato amministrativo, compresa la riduzione degli organici, e della mobilitazione di tutti gli introiti possibili, compresi quelli delle aziende municipalizzate.

Dobbiamo auspicare che le regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario di recente istituzione rimangano nell'attuale pareggio finanziario e che lo Stato possa provvedere al sollecito trasferimento delle loro

spettanze finanziarie annue. Non dovrebbe più verificarsi, come di fatto si verifica per esempio nei confronti della provincia autonoma di Bolzano, che si debbano lamentare eccessivi ed incomprensibili ritardi non motivati di trasferimenti di spettanze che per detta provincia superano ormai i 150 milioni di lire a partire dall'anno 1973. Le amministrazioni pubbliche non deficitarie dovrebbero essere meglio considerate di quanto ora avviene, per stimolare le forze delle amministrazioni deficitarie a raggiungere il pareggio con il maggior impiego delle proprie forze. Il principio del maggiore apprezzamento da parte del Governo della responsabile migliore amministrazione pubblica locale dovrebbe essere introdotto per salvaguardare le autonomie locali, anziché castigarle con ritardate assegni delle loro spettanze.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, ho già troppo abusato della loro gentile pazienza e concludo con una considerazione che pure deve essere espressa: dalla somma del disavanzo del bilancio di previsione 1976 di lire 11.500 miliardi con gli oneri latenti di lire 6.500 miliardi più il disavanzo degli enti locali di circa lire 4.000 miliardi risulta l'importo di lire 22.000 miliardi che equivale pressappoco alle entrate tributarie complessive previste per l'anno 1976. Il Governo ritiene di poter uscire da questa situazione di disagio sperando nell'aumento sostanziale delle entrate tributarie con l'auspicata ripresa economica.

A mio modestissimo avviso ciò sarà possibile soltanto in parte. Dovremo prepararci ad un aumento del tasso di inflazione nell'anno 1976 e ad un aumento delle imposte, perché non vedo altra via di risanamento del bilancio dello Stato. Dovranno quindi essere chiesti maggiori sacrifici ai nostri cittadini. Sono persuaso che questi sacrifici saranno sopportati se i rispettivi oneri saranno ripartiti in modo giusto, anche tra i prestatori di lavoro autonomo, a tutt'oggi poco controllabili, e se i cittadini saranno informati di più del passato della situazione economica e sociale reale del paese e di un chiaro programma di azione per il superamento della crisi in atto in quasi tutti i settori della nostra vita sociale.

In questo senso esprimo, infine, un doveroso ringraziamento sia al ministro del bilancio e della programmazione economica, onorevole Andreotti, sia al ministro del tesoro, onorevole Colombo, per le chiare ed analitiche esposizioni date al Parlamento sulla precarietà della situazione economica e finanziaria in cui versa il paese. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

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

B O N I N O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevole Sottosegretario, onorevoli relatori, chi ha presente i bilanci del 1973 e del 1974 per averli esaminati e discussi nei limiti imposti dal Regolamento e dalla legge Curti non può stupirsi delle previsioni del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1976. L'unica vera sorpresa è per me rappresentata dallo stampato 2338-A comprendente la relazione della 5^a Commissione permanente della quale sono relatori generali i senatori Schietroma e Carollo ai quali va il pieno riconoscimento per il coraggio dimostrato nel compilare quei due documenti, rispettivamente il primo sullo stato di previsione dell'entrata e il secondo sullo stato di previsione della spesa.

Sono due documenti che avrebbero potuto portare anche, in parte, la firma dei relatori di minoranza in quanto da essi emergono previsioni e considerazioni tutt'altro che rosee e non certo confacenti per chi poi alla fine della discussione generale si aspetta il ringraziamento del Ministro dal banco del Governo.

La lettura del bilancio di previsione per il 1976 in chi come me conosce il valore e il peso delle cifre genera un profondo sgomento, soprattutto tenendo presente la capacità di chi è al vertice dell'economia e soprattutto della politica del paese e dovrebbe scientificamente e politicamente trarlo dalla voragine nella quale sta precipitando. Non vedo infatti, almeno al momento, tra gli attuali dirigenti dell'economia italiana, statisti della statura di quelli del passato, come Einaudi, Corbino, con tutte le sue originalità, o Vanoni con tutte le sue illusioni.

La nostra situazione economica emerge in tutta la sua gravità e imponenza e solleva preoccupazioni che sarebbe disonesto tacere poichè il silenzio avrebbe quasi il significato di una complicità.

Identiche preoccupazioni sollevò in noi il bilancio di previsione per il 1975, in cui ottimisticamente si preannunciava un disavanzo di 7.132 miliardi, sul quale neppure oggi, del resto, possiamo trarre definitive conclusioni poichè non vi è ancora certezza su talune entrate mentre si accatastano i nuovi impegni derivanti da provvedimenti che scaturiscono dalla rimescolata giungla retributiva, per cui settori che nel confronto si ritengono sacrificati tendono naturalmente a salire al livello dei meglio retribuiti con effetti — quello che è più grave — retroattivi che ricadono sul bilancio passato.

Non è possibile valutare oggi — sempre per quanto riguarda le entrate per il 1975 — le ripercussioni che sono legate ad una serie di incognite di cui una essenziale è determinata dallo slittamento degli accertamenti fiscali in conseguenza del rallentato impegno dell'amministrazione finanziaria alla quale soltanto in questi giorni, con la netta opposizione dei comunisti, e, se non ricordo male, con l'astensione dei socialisti, è stato concesso quel riconoscimento che merita la categoria dei finanziari i quali amministrano la giustizia fiscale nelle peggiori condizioni di spirito, di tranquillità e di mezzi tecnici, che lo Stato avrebbe dovuto fornire loro perchè l'ingranaggio delle esenzioni e degli accertamenti fosse adeguato ai tempi e alle crescenti necessità dell'erario e perchè venisse data una certa attuazione pratica alla riforma fiscale.

Sono d'accordo che bene ha fatto il ministro Visentini a difendere l'atteggiamento preso nei riguardi del personale finanziario alle sue dipendenze dimostrando, mi consenta, ministro Visentini, *rara avis*, di essere l'unico componente del Governo ad avere in merito idee serie e precise e persona che quando minaccia le dimissioni, occorrendo, le dà veramente.

Siamo lieti di aver difeso nei due rami del Parlamento le stesse tesi non perchè amici dei finanziari ma per ragioni di equità, riconoscendo che i compiti degli stessi sono di

estrema responsabilità e delicatezza. Non possiamo certo considerare alla stessa stregua chi esamina i bilanci e poi deve fare concordati e chi dietro gli sportelli rilascia biglietti ferroviari o timbra raccomandate; ma non possiamo neppure dimenticare che la miniriforma Visentini, con la quale si modificano le aliquote delle imposte dirette, aumentando esenzioni e detrazioni, almeno per quanto riguarda l'esercizio 1975-1976, turberà ogni previsione poichè l'autotassazione, se crea dolorosi problemi per il personale delle esattorie, facilita in via provvisoria fino ai definitivi accertamenti, ma solo fino ad allora, il compito del contribuente di un certo rango, ma non facilita certo i piccoli contribuenti e chi per loro si occupa di tenerli in regola con il fisco.

Il disavanzo del 1976 previsto in 11.515 miliardi ha, ahimè, tutte le caratteristiche di un bilancio più irrealistico che ottimistico e pressochè ignora che i disavanzi dei comuni e delle province — ne parlava l'oratore precedente — che rappresentano un carico di oltre 20.000 miliardi, attendono sempre, purtroppo, la loro sistemazione.

Il Ministero del bilancio non ha avuto difficoltà ad ammettere che nel 1974 i comuni hanno speso ben 9.421 miliardi, incassandone solo 2.855, con un *deficit* di 6.566 miliardi. Giovedì passato il senatore Cossutta ha riconosciuto che i comuni potevano usufruire nel 1938 di una percentuale di introiti del 20 per cento che oggi è scesa ad una cifra molto minore.

Così gli enti locali continuano a provvedere al ripiano dei loro bilanci con l'accensione di mutui presso la Cassa depositi e prestiti, un pozzo ormai pressochè essiccato. Nè possono comuni e province attingere in sostituzione al credito bancario per i tassi che esso esige e per le giuste restrizioni che gli istituti bancari impongono.

I grossi comuni non possono trovare soluzione adeguata ai loro problemi nell'emissione di prestiti obbligazionari perchè non sono sufficienti i nomi prestigiosi di Milano e Napoli per offrire determinate garanzie sul pagamento degli interessi. L'esempio di quanto sta accadendo in questi giorni a New York non può passare inosservato. La cata-

strofe finanziaria della metropoli statunitense non ci lascia indifferenti in quanto ci ricorda che ben nove decimi delle nostre città capoluogo di provincia sono nelle identiche condizioni, mentre quasi il 100 per cento dei comuni non ha migliori prospettive per l'avvenire se seguirà ad amministrare la finanza locale con la politica allegra seguita in questi ultimi venti anni.

Non mi trova inoltre consenziente la polemica accesa dal senatore Cossutta contro il senatore Carollo per quella che egli definisce un'accusa stantia, ingenerosa e improduttiva contro tutti i comuni, in particolare quelli rossi, a cominciare da Bologna. Quando il capoluogo emiliano — mi dispiace che non sia presente il senatore Cossutta — era governato dal sindaco Dozza, non presentava i gravissimi disavanzi ai quali è pervenuta l'attuale amministrazione che provvede — dice il senatore Cossutta — al soddisfacimento dei bisogni della popolazione con una oculatezza ed una efficienza che sono di esempio al mondo e che dovrebbero essere motivo di fierezza non solo per i comunisti ma per il governo della Repubblica. Andiamo adagio, colleghi comunisti: bisogna che gli italiani si rendano conto che non è umanamente possibile soddisfare tutti i bisogni di una collettività quando in molte città, soprattutto meridionali, manca l'essenziale, a cominciare dall'acqua o quando migliaia di famiglie sono ancora bestialmente alloggiate in baracche, come avviene a Messina, a quasi 70 anni dal terremoto, senza che i comunisti locali abbiano mai contribuito ad affrontare il problema della città, mentre il fondo di solidarietà messo a disposizione di quel governo regionale è di centinaia di miliardi che restano inutilizzati nelle casse delle banche perchè le amministrazioni alle quali i comunisti partecipano in misura indiretta ma pesante non hanno mai saputo attuare una politica abitativa e sociale aderente alle inderogabili necessità dell'Isola.

La sistemazione e il risanamento degli enti locali sono una necessità, ma debbono avere il significato di una amnistia perchè non si ricominci il giorno dopo da capo, data la politica demagogica condotta nel dopoguerra dalla maggioranza dei comuni, con l'as-

sunzione indiscriminata di personale, anche se onestamente bisogna riconoscere che a carico degli enti locali vi sono oneri e gravami che dovrebbero invece essere di pertinenza dello Stato, come la gestione e il mantenimento delle scuole, dei tribunali, eccetera.

Lo Stato deve imporre ai comuni che chiedono il risanamento dei loro bilanci una programmazione dei trasporti pubblici aderente alle reali necessità popolari, con una efficienza tecnica che comporti il contenimento del numero degli addetti, dando altresì agli enti locali, come a tutti coloro che amministrano il lavoro altrui, la possibilità di stroncare l'endemico fenomeno dell'assenteismo, quel fenomeno cioè che ha un'incidenza deleteria su tutta l'economia italiana e quindi di riflesso anche sul bilancio dello Stato. In una recente conferenza al *Rotary Club* di Pontedera il dottor Gasbarri, dirigente della Piaggio, ha denunciato alcuni dati statistici che sono oltremodo significativi e possono essere assunti anche come campione-tipo. Tra gli 8.000 lavoratori negli stabilimenti di Pontedera che sono oggi al centro del ciclone si sono verificate le seguenti percentuali di assenteismo: nel 1971 il 6,71 per cento; nel 1972 l'8,05; nel 1973 il 9,43; nel 1974 il 10,52; mentre nel periodo gennaio-febbraio 1975 le assenze hanno raggiunto il 14,68 per cento. Anteriormente alla legge che vieta ai datori di lavoro accertamenti sanitari sui lavoratori dipendenti, la percentuale delle assenze oscillava tra il 4,70 e il 5 per cento. È inoltre significativo il fatto che l'assenteismo delle categorie degli impiegati è del 50 per cento inferiore a quello degli operai, forse perchè i primi si rendono conto del danno che causano all'azienda, mentre per i secondi deve essere ancora annotato che tra i giovani compresi tra i 20 e i 30 anni l'assenteismo ha raggiunto il 34,60 per cento e le maggiori percentuali si riferiscono ai giorni di lunedì e venerdì, successivi e precedenti ai festivi.

Nella Piaggio, come ha denunciato quel dirigente, l'assenteismo nel 1970-75 ha causato un maggiore onere di circa 4 miliardi e mezzo, cifra questa che avrebbe potuto essere destinata agli investimenti, quegli investimenti che i sindacati reclamano mostrando

però insensibilità e irricettività quando si tratta di affrontare problemi così gravi come l'assenteismo. Non si può essere contrari alla politica delle possibili e indispensabili economie specie quando non colpiscono chi lavora, ma chi si astiene dal lavoro. Questo fenomeno è lamentato ormai da tutte le aziende e non è senza significato il fatto, per esempio, che il 2 febbraio del 1974 in occasione di un importante incontro di calcio la percentuale di assenze dei lavoratori dell'Alfa-sud è stata del 61 per cento.

Poichè il fenomeno dell'assenteismo per malattia tende ad aggravarsi, è opportuno rilevare quali sono le conseguenze sulla produzione; esso influisce sul rincaro dei prezzi e rappresenta perciò un'ulteriore spinta verso l'inflazione, con conseguenze ancora maggiori per le produzioni destinate all'esportazione, sì che restano frustrati anche gli incentivi che abbiamo approvato in Senato alcune settimane orsono, sui risultati dei quali, come ha osservato in quell'occasione il senatore Carollo, sono leciti dei dubbi. È stata fatta una proposta che mi sembra saggia perchè idonea a stimolare una più impegnata e assidua presenza e cioè che i futuri aumenti salariali siano totalmente tramutati in indennità giornaliera di presenza da pagarsi ai lavoratori solo nei giorni in cui essi prestano effettiva attività. Si tratta di una proposta che non dovrebbe incontrare l'opposizione delle organizzazioni dei lavoratori poichè verrebbe posta una remora efficace all'abuso della conquista sindacale che è rappresentata dalla defiscalizzazione del controllo medico. Deve essere tenuto presente dai sindacati che gli assenteismi, oltre ad essere di cattivo esempio, rivelano una insensibilità morale che non può essere ammessa e che non va incoraggiata.

Al passivo per il 1976 sono da aggiungere col ricorso al mercato finanziario 466 miliardi di oneri che tengono conto dei provvedimenti legislativi già definiti, mentre ne sono previsti 398 per i provvedimenti in corso. Occorre però tener presente che il bilancio è stato comunicato alla Presidenza il 30 luglio del 1975 e che diversi altri provvedimenti sono stati approvati dal Parlamento nell'autunno di quest'anno e incide-

ranno anche se indirettamente sugli stessi impegni dell'esercizio in esame. Altri programmi, che sembra siano ambiziosi, sono in discussione preventiva con i sindacati ancor prima che siano tramutati in legge, progetti che dovrebbero lenire le varie piaghe che si sono prodotte nel tessuto connettivo del paese, riguardanti l'agricoltura, l'edilizia, l'occupazione industriale, progetti che dovrebbero bloccare la recessione e la disoccupazione, spronando gli imprenditori agli investimenti malgrado che l'incertezza politica, la pressione fiscale, l'insicurezza dell'avvenire libero del nostro paese siano dati che il cittadino attento non può non avvertire.

A questo si aggiunga poi l'infantilismo politico di chi in questi ultimi mesi, responsabile del settore del lavoro, non ha il coraggio di proporre alcuni rimedi che sono chiaramente contenuti nel messaggio del Presidente della Repubblica, sul quale la maggioranza che sostiene il Governo non ha voluto aprire un dibattito. Nè sembra che talune soluzioni, come il tentativo del Ministro del lavoro di trasferire la crisi dell'Innocenti nel

grembo dell'Alfa-sud, possano migliorare il nostro credito all'estero; tale trasferimento finirebbe col costringere le aziende statali a chiedere maggiori fondi di dotazione.

Qui faccio un breve inciso. Sono profondamente convinto che certe situazioni non si sarebbero maturate nel nostro paese se fosse ancora vivo sulla scena del mondo quell'onorevole Giuseppe Di Vittorio che, uscito dai campi e assunto poi a dirigere la politica sindacale del nostro paese, dette in tante occasioni prova di buon senso e di logica economica. Chiudo la parentesi.

Gli aiuti della CEE, come quelli di altri organismi finanziari, peraltro non potranno durare all'infinito, mentre l'appello al risparmio pubblico attraverso emissione di titoli e di obbligazioni non potrà trovare sempre rispondenza nel pubblico risparmio, perchè coloro che ne dispongono non possono lasciarsi allettare solo dagli alti redditi dell'anonimato o dall'esenzione dalla tassa di successione. Non possono inoltre ignorare il modo in cui lo Stato e il Governo conducono e indirizzano l'economia del nostro paese.

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI

(Segue BONINO). È inconcepibile la politica del lavoro che si ostina, come nella vertenza che interessa tutta l'aviazione italiana, a voler creare un monopolio sindacale e l'obbligo di aderirvi per coloro che questo monopolio respingono, intendendo mantenere la loro autonomia, garantita dalla Costituzione. Nè alcuni scioperi di solidarietà possono modificare, anche se seguiti da episodi di violenza, com'è accaduto per la Innocenti, una realtà aziendale che non può essere rimediata attraverso richieste di solidarietà a paesi che per un certo verso si trovano in situazioni analoghe alle nostre.

È inutile poi illudersi di potere all'infinito scaricare nelle aziende dell'IRI, dell'EGAM e *similia* le masse rimaste disoccupate, corresponsabili delle situazioni create nelle singole aziende. Debbo riconoscere

lealmente il responsabile atteggiamento del Ministro delle partecipazioni statali, che rifiuta di accatastare alle dipendenze delle finanziarie sotto il suo controllo cumuli di rami secchi che finirebbero col bruciare l'IRI che, perso il suo equilibrio economico, rischia di farsi trascinare nel baratro generale, se il Governo non avrà la forza di dare un colpo di freno a questo carroccio ingovernabile sul quale è assisa l'industria italiana e soprattutto quella statale.

Ai decreti recentemente approvati e a quelli in cantiere dovrebbe far seguito un adeguato programma indicante i mezzi operativi per fronteggiare la crisi. Premetto che non credo affatto che la crisi possa essere risolta in breve tempo o nel giro di qualche anno. I danni che ha subito l'economia del paese sono talmente gravi, specie se inquadrati

nella crisi mondiale che se non è altrettanto profonda è certamente seria, da non potere essere riparati con provvedimenti quali quelli che ci vengono annunciati e che dovrebbero aumentare la produttività in genere, il reddito nazionale in specie e la massa tassabile in particolare.

Il primo impegno programmatico dovrebbe riguardare le soluzioni idonee a ridurre il deficit della bilancia commerciale, conseguente alla ripresa della produzione. Credo che il miglior contributo possa darlo l'agricoltura, specie se, come ha previsto in una recente conferenza-stampa televisiva il presidente degli agricoltori Diana, si avrà un generale aumento dei prezzi dei prodotti agricoli, che dovrebbero incentivare tutte le produzioni, ma soprattutto quella della carne, gravante sulla nostra bilancia, se non erro, per oltre duemila miliardi, e quella di cereali minori come il granone, senza il quale non si alleva con prodotti nazionali il bestiame.

Qui corriamo un rischio, onorevole Visentini: tra due o tre anni non avremo più produzione granaria. Il granone, che si vende ad un prezzo di 1.000 lire a quintale meno del grano, consente sulla stessa superficie coltivabile il doppio della produzione; ne tragga le conclusioni. A questa incentivazione del granone si dovrà giungere con l'aumento del prezzo dello zucchero e anche di quello della barbabietola.

Una notevole spinta alla riduzione della disoccupazione dovrebbe venire dall'edilizia che dovrebbe essere messa in condizioni di riprendere il ritmo produttivo facendo da volano a tutte le industrie connesse. Per quanto riguarda l'edilizia popolare, programmi finanziari, progetti, appalti ed esecuzione di opere sono di competenza esclusivamente governativa e rappresentano per lo Stato una uscita, non una entrata. Per l'edilizia privata, invece, che offre larga materia tassabile sia con l'IVA sui materiali sia con le tasse di compravendita dei terreni e di trasferimento dei beni finiti, bisogna risolvere il problema dello *ius aedificandi* perchè tutta la materia che regola questo settore è estremamente confusa.

C'è, mi dicono, una richiesta di espansione dei piani della 167 con la proposta di sot-

toporre ad obbligo di convenzionamento l'intera produzione edilizia, per cui ogni intervento sul territorio si dovrebbe concordare prima con l'ente pubblico per la durata della concessione, i prezzi di vendita, i canoni di locazione e i requisiti soggettivi degli aventi diritto all'acquisto o alla locazione delle abitazioni prodotte. Scrive un articolista di « 24 Ore » in un recente articolo (se non sbaglio dello scorso giovedì) che nessun paese dell'Europa occidentale ha normative di questo genere. In Francia la legge Galley sulla riforma finanziaria attualmente in discussione colpisce duramente la rendita, ma conserva libertà di iniziativa al proprietario del suolo e all'operatore privato. In Gran Bretagna lo scorporo dello *ius aedificandi* ha negli anni colpito in misura variabile la rendita, ma non ha mai intaccato i caratteri della proprietà immobiliare. Determinare criteri univoci e non discrezionali per la definizione delle onerosità dello *ius aedificandi*; consentire agli operatori libertà di azione tra gli interventi di regime libero e di regime convenzionato; obbligare i comuni a predisporre piani poliennali di sviluppo in cui concentrare, anche con stimoli fiscali, l'espansione urbana: sono questi solo alcuni punti su cui occorre lavorare.

Sembra che il Governo (sono indiscrezioni, può darsi che non sia una realtà) abbia intenzione di presentare entro novembre un ulteriore decreto di breve proroga per i vincoli urbanistici e contestualmente un disegno di legge per lo scorporo dello *ius aedificandi*. L'iniziativa, dice l'articolista, non è sbagliata, a condizione che il disegno di legge sia sommamente chiaro.

Non dobbiamo dimenticare, onorevoli colleghi, che chi ha una propria casa si decide a costruirne altre, indispensabili per la collettività, solo nel caso in cui creda nell'abitazione come ad un bene di rifugio, che abbia una funzione di reddito assicurato, e non tema espropri o leggi che condizionino demagogicamente l'equità del canone. Senza queste garanzie è inutile attendersi che il privato cittadino costruisca un bene del quale non sia diretto usufruttuario. Occorre poi tener presente che la costruzione edilizia comporta tutta una serie di attività sussi-

diarie produttrici di reddito e quindi di gettito fiscale.

Per questi programmi, di cui ignoriamo ancora l'esatta portata e l'impegno, è evidente che non è sufficiente il bilancio che il Governo ha predisposto. Occorrono investimenti dell'ordine di migliaia di miliardi che il Governo suppongo presuma di poter ricavare da prestiti nazionali o da aiuti internazionali. Su quest'ultima fonte di entrata a debito c'è da fare molte riserve perchè abbiamo già un carico pendente di 15 miliardi di dollari e non sembra che tutte le rate scadute siano state onorate.

Afferma lo stesso senatore Carollo nella sua relazione: « Considerando, tuttavia, la fisionomia del bilancio, quale essa risultava alla data del 31 luglio 1975, risaltano già lineamenti alquanto preoccupanti. Emerge, con tutta chiarezza, che il bilancio è orientato verso la dilatazione della domanda interna, visto che esso è carico di impegni di spesa corrente, al di là di ogni limite fisiologico ».

È evidente che non ci si preoccupa soltanto del bilancio ma di tutte quelle manovre di carattere monetario che premono direttamente o indirettamente sul bilancio stesso, mentre il Governo ha scarse possibilità di controllare e indirizzare la base monetaria — dice sempre il relatore, senatore Carollo — che, una volta erogata e trasformata potenzialmente in consumi, passa sotto la sovranità effettiva dei cittadini e concorre, aggiungo modestamente io, ad aumentare la spinta inflazionistica.

Vorrei fare osservare, richiamandomi ancora alla prospettata necessità di ulteriori finanziamenti esterni per i nuovi programmi, che l'emissione di altri titoli a tassi alti deprezza in genere tutto il mercato finanziario e, nelle borse, i titoli con analoghe caratteristiche e redditi inferiori; sottrae al fisco indirettamente quei proventi che derivano dalla tassazione dei conti correnti bancari; riduce le entrate fiscali, se, come è probabile, ci saranno spostamenti da investimenti alla luce del sole a investimenti anonimi quali sono quelli dei titoli al portatore; e non mancherà — ripeto — di incidere sulla ritenuta sugli interessi bancari che quest'an-

no, se non sbaglio, spiccano in bilancio per 950 miliardi di entrate.

Ritengo, onorevoli colleghi (e mi avvio rapidamente alla conclusione), che la crisi economica, accentuatasi nel secondo semestre di quest'anno, sia anche la conseguenza (diciamolo francamente) del risultato elettorale del 15 giugno. Da quel momento diverse aziende multinazionali hanno rivisto le loro posizioni, e, anzichè provvedere ai previsti investimenti, hanno ritenuto prudente riesaminare l'intera situazione economica e politica del paese. Non sono bastate le assicurazioni concilianti e incoraggianti per la piccola e media industria del segretario generale del Partito comunista, che ha tentato in tutti i modi di differenziarsi da quella che è la realtà dei paesi governati da uomini della sua stessa ideologia.

Anche il bilancio 1975-1976 risente di questa sinistra influenza e dell'atteggiamento che i comunisti ostentano nei riguardi del paese; un atteggiamento di protezione che ha quasi il sapore di una larvata minaccia. Senza di noi, dicono in sintesi i comunisti, non si governa e quindi non si amministra.

Le cifre del bilancio sono indubbiamente allarmanti. Se gli italiani potessero raggiungere la certezza che nulla di irreparabile potrà accadere in futuro, che saranno conservate la proprietà privata, la libera iniziativa e la libertà individuale, assisteremmo nel giro di qualche anno al rientro di quei 30.000 o 40.000 o 50.000 miliardi che sono evasi dal nostro paese, dal momento in cui i governi di centro-sinistra hanno manifestato l'intenzione di cambiare l'attuale sistema economico e sociale per improntarlo ai modelli di cui da 60 anni godono o soffrono i paesi dell'Est.

Come conclusione si può dire che il bilancio dello Stato è di una gravità eccezionale e che non potrà essere sanato, come non potranno essere eliminate la recessione e la disoccupazione, se non ritornerà nel paese la certezza dello Stato di diritto, la sicurezza dell'ordine e della salute pubblica; la sicurezza che il frutto dei sacrifici di intere generazioni non verrà cancellato con un colpo di spugna, mascherato da soluzioni di giustizia sociale.

Un bilancio che registra cali di produzione industriale, diminuzione di importazioni in conseguenza della caduta di produzione industriale, vertiginoso aumento del passivo generale, aumento di disoccupazione, che manca sino ad oggi di un programma completo, chiaro, preciso a lunga scadenza, e che non esprime la ferma volontà politica di affrontarlo, predisporlo ed attuarlo, non può evidentemente contare sul nostro voto favorevole. (*Applausi dall'estrema destra*).

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

B U Z I O . Sono poche le circostanze in cui, meglio che in occasione della discussione sul bilancio dello Stato, il Parlamento può esercitare più adeguatamente la sua funzione di sede di dibattito sugli indirizzi politici generali; una discussione che non può limitarsi all'esame delle voci di entrata e di spesa, ma che deve costituire la migliore e più indicata opportunità per discutere sul quadro economico generale, sulla sua dinamica, in definitiva sulle stesse caratteristiche dello sviluppo.

E già parlare di sviluppo può apparire ottimistico, in presenza di un momento tanto difficile, ma che, proprio per tale motivo, richiede una attenta e rigorosa analisi tanto delle difficoltà quanto dei rimedi proposti. Se in circostanze meno impegnative il nostro compito sarebbe forse più agevole, sono proprio queste difficoltà che ci impongono di portare a conoscenza del paese dati e prospettive da cui dipendono per tutti le possibilità di ripresa.

È certo che la crisi non sarà superata nè in breve tempo nè facilmente. Non ci sono dietro l'angolo soluzioni facili per problemi difficili, ma è ugualmente sicuro che laddove non sarà possibile ricostruire una solidarietà nazionale, per più versi compromessa, non ci sarà nè ripresa nè futuro.

Il documento al nostro esame ci pone di fronte a questa realtà: il quadro che esso delinea, con franchezza, come è giusto che faccia, è quello di una crisi di ampiezza tale che sarebbe illusorio pensare di contenerla entro confini di eventi puramente economici.

Una crisi, oltretutto, generalizzata all'intero mondo industrializzato, dove la domanda appare in costante flessione, con ovvie conseguenze sulla produzione, mentre le prospettive di ripresa a breve scadenza, anche in paesi dall'economia certamente più solida che non la nostra, restano perlomeno ancora assai vaghe.

Una realtà, dunque, che ci impone di scegliere, e sollecitamente, non solamente nel tentativo di contenere il disavanzo ma anche perchè, attraverso la qualificazione della spesa, ovviamente per investimenti, risulti a tutti più chiara la direzione verso cui orientare in futuro l'auspicabile ripresa.

In questo contesto, se il contenimento di un disavanzo che con un peggioramento di 4.342 miliardi e 800 milioni supera le più pessimistiche previsioni, è certamente uno degli obiettivi primari, esso purtroppo non è il solo dei compiti prefissi all'azione del Governo. Concordiamo, in questo, con le indicazioni che dallo stesso Ministro del tesoro ci sono giunte: è indispensabile una larga convergenza di forze politiche e sociali verso l'obiettivo del risanamento della finanza pubblica a pena di un deterioramento di una situazione preoccupante anche, per non dire soprattutto, per i suoi riflessi politici e sociali.

Gli 11.516 miliardi e 800 milioni, come disavanzo di competenza, cui si aggiungeranno, al momento della loro definizione, oneri latenti per 6.000 miliardi ad aggravare una realtà drammatica, una finanza locale in condizioni quanto meno precarie, argomento questo che riprenderò in seguito, un sistema di sicurezza sociale ai limiti del collasso: sono questi gli elementi più evidenti delle difficoltà della finanza pubblica, soprattutto mentre le risorse esistenti appaiono largamente insufficienti rispetto alle esigenze sommate del Tesoro e di altri settori economici.

Non per alimentare polemiche che, d'altronde, hanno alla loro base esigenze che sarebbe impossibile considerare ingiuste, resta il fatto che il ricorso al finanziamento a carico del bilancio statale sembra essere divenuto la soluzione per ogni problema, osta-

colandosi in tal modo ogni più corretto discorso su compatibilità e risorse.

Il bilancio di previsione per il 1976, così, risente di queste e di altre difficoltà; lo discutiamo più o meno parallelamente ai provvedimenti per il rilancio dell'economia, del quale rilancio anche il bilancio dello Stato deve essere elemento.

Le previsioni di autorevoli esperti ci ammoniscono a considerare più le difficoltà a venire che non i successi già conseguiti e certamente da annoverare tra i positivi risultati della politica governativa.

È un dato obiettivo, ad esempio, un certo raffreddamento della tensione sui prezzi, così come non si deve dimenticare l'andamento soddisfacente dei conti con l'estero. Ma proprio in considerazione dei difficili momenti che ancora incontreremo, ritengo sia compito dell'azione governativa il consolidare quanto già ottenuto, specie se si considera il costo, in termini sociali, che è stato pagato; una politica di bilancio che di ciò non tenesse conto, che si ponesse in contrasto con le esigenze del sistema, aggravando il quadro di riferimento economico, implicherebbe per il futuro prezzi ancora maggiori a carico di settori produttivi e forze sociali.

Il dato certamente più immediatamente percettibile di questo bilancio, influenzato dal concorrere di diversi e talvolta opposti elementi, è il livello raggiunto dal disavanzo che tocca vertici in precedenza impensabili.

Se è vero, cioè, che il dissesto si pone purtroppo come uno dei mali cronici della nostra finanza pubblica, siamo, questa volta, in presenza di un nuovo *record* negativo.

Per la parte più significativa delle entrate, cioè il gettito tributario, e a questo proposito desidero ringraziare il senatore Schietroma per la sua esauriente e puntuale relazione, la previsione per il 1976 registra un incremento di 3.040 miliardi rispetto alla previsione per il precedente esercizio che, tuttavia, a causa della nota mancanza di omogeneità nel raffronto, risulta inferiore alla realtà delle cose. Su basi omogenee la differenza nelle previsioni tra i due esercizi risulta consistentemente maggiore della percentuale indicata del 14,9 per cento.

Inoltre, come lo stesso relatore fa rilevare, costituendo le entrate tributarie la principale fonte del bilancio dell'entrata, occorre considerare le previsioni per il 1976 con cautela in quanto il difficile momento che attraversa il paese non permette di formulare ipotesi valide con sufficiente sicurezza.

Il senatore Schietroma fa giustamente rilevare che, a causa di tensioni interne, non è stato possibile valutare correttamente l'andamento della gestione 1975, sui risultati della quale doveva fondarsi, più concretamente, la previsione per il 1976.

Solo in seguito si potranno valutare appieno le conseguenze che deriveranno dalle innovazioni legislative recentemente apportate. Tuttavia ricordo che sono ancora in corso gli accertamenti di imposta concernenti il preesistente sistema fiscale.

Le difficoltà s'accrescono anche a causa della lenta, lentissima, introduzione del nuovo sistema tributario che ne ha falsato lo spirito e fiaccato la spinta innovatrice.

Gli schemi fondamentali di riforma, così come ho già avuto occasione di dire, tracciati negli anni dal 1968 al 1971, si fondavano su una realtà socio-economica e su previsioni di sviluppo e di assestamento degli istituti e delle strutture che non hanno indubbiamente retto alla prova dei fatti.

La riforma tributaria, in particolare, avrebbe dovuto e potuto essere, naturalmente però così come era stata concepita ed imposta dalla legge di delega, uno strumento di efficace perequazione sociale ed economica in quanto permetteva sia di attuare il precetto costituzionale della progressività del prelievo fiscale in ragione della capacità contributiva dei singoli, sia di procurare allo Stato quelle entrate che sono indispensabili per poter dare un avvio alla politica delle riforme sociali e di struttura da troppo tempo attese dalle classi lavoratrici italiane.

Tutto ciò non si è potuto verificare a causa del mancato, tempestivo adeguamento delle strutture amministrative ai nuovi istituti fiscali, e mi riferisco in modo particolare ai gravi ritardi registrati nell'allestimento dell'anagrafe tributaria, che hanno vanificato gran parte dei principi perequativi e di giu-

stizia fiscale che erano alla base di un'efficace eliminazione delle fasce di evasione tributaria, le quali, al contrario, si sono enormemente accresciute per quanto riguarda, ad esempio, l'IVA, ed hanno riversato un eccessivo carico di imposte sui lavoratori dipendenti, creando un'evasione per così dire legalizzata da parte delle altre categorie economiche, categorie che non hanno mancato di trarre numerosi vantaggi dai ritardi con cui l'amministrazione finanziaria richiede loro il pagamento di quanto dovuto sia per il condono, sia per le imposte sul reddito del 1974, alle quali ora si aggiungono le imposte del 1975.

Bisogna inoltre tener conto degli effetti negativi che la consapevolezza da parte dei contribuenti delle carenze strutturali dell'amministrazione ha prodotto sicuramente ai fini della fedeltà e veridicità delle dichiarazioni dei redditi prodotte nello scorso mese di luglio, con ben 4 mesi di ritardo sul termine previsto.

Certo la responsabilità di tali carenze, che assommatesi hanno creato una situazione di caos dalla quale sarà difficile uscire, va ai diversi governi che si sono succeduti negli ultimi anni. (Tuttavia, non poche volte, l'opposizione ha intralciato l'approvazione dei provvedimenti proposti dalla maggioranza contribuendo così a ritardare ulteriormente i necessari passi legislativi per l'attuazione del nuovo sistema tributario).

E, dicendo questo, mi riferisco in particolare all'anno di ritardo con il quale sono state approvate dal Parlamento le richieste di personale necessario per far funzionare l'anagrafe tributaria. Nessun provvedimento, sempre a causa di una opposizione che pretendendo una globalità poco realistica, ritarda misure improcrastinabili, è stato adottato in materia di ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria.

A questo punto, è necessario notare come la previsione per il 1976 risulti particolarmente condizionata dal funzionamento di quegli uffici finanziari cui è demandato l'accertamento.

È stato scritto che il livello minimo di identificazione di una comunità che voglia

essere considerata uno Stato, è la possibilità di riscossione dei tributi. La Camera dei deputati ha già approvato il disegno di legge del Ministro delle finanze circa la cosiddetta miniriforma, che peraltro dovrà essere riesaminato dal Senato.

Vorrei, al riguardo, limitarmi ad osservare che se è nostro dovere difendere il prestigio dello Stato da pressioni particolari che siano in contrasto con interessi più ampi, è pure nostro dovere garantire, in una fase tanto difficile, la corretta riscossione dei tributi.

Attendiamo inoltre che le previsioni di entrata siano attualizzate in base all'effetto della nuova disciplina del cumulo dei redditi.

Circa la spesa è doveroso osservare che essa, con un aumento di oltre il 25 per cento rispetto al 1975, risulta obiettivamente condizionata da vincoli legislativi che hanno lasciato scarso margine alla discrezionalità del Governo. Se a ciò si aggiungono i maggiori oneri derivanti dal personale sia per effetto della unificazione del punto di contingenza e della revisione degli assegni familiari, sia per l'accrescimento delle spese per l'istruzione si vede come si vengano ulteriormente a ridurre le possibilità di una diversa elaborazione del bilancio.

Ne risente, com'è ovvio, la quota di spesa da destinare ad investimenti, pur in presenza di un disavanzo superiore di gran lunga a quello degli esercizi precedenti. Ma ritengo, per i motivi cui ho fatto cenno, che ciò non chiami in causa errori nelle scelte governative, quanto piuttosto impostazioni probabilmente discutibili, seguite per il passato.

Pressato da tali obiettive difficoltà, il Governo propone un bilancio di previsione che, comunque, appare diretto a garantire la operatività immediata di alcuni investimenti, soprattutto i programmi regionali di sviluppo, i provvedimenti a favore dell'agricoltura e del Mezzogiorno, per rispondere ad alcune tra le più pressanti esigenze del paese.

Certamente l'aggravio complessivo di 1.200 miliardi che ne è derivato al bilancio ha contribuito al raggiungimento del più volte citato disavanzo *record*, ma questo, a mio avviso, si pone ancora come il minore dei

mali, considerata la necessità di dare una qualche qualificazione alle scelte governative, e, soprattutto, la destinazione ad investimenti della quasi totalità della spesa: oltre 900 miliardi complessivamente. Della quota riservata alla finanza locale, parlerò in seguito, occupandomi specificamente dello stato estremamente preoccupante dei bilanci degli enti locali.

Il Governo, dunque, è intenzionato, ed è questo un dato confortante, a qualificare la propria azione privilegiando, nei limiti di una manovra quanto mai angusta, gli investimenti.

Suppongo che non vi sia, nel paese o in Parlamento, chi si senta di negare validità a questa scelta. Ma perchè una simile linea non venga vanificata nei fatti è indispensabile la concreta manifestazione della volontà di contenere la spesa corrente, la spesa improduttiva, con l'obiettivo di ridurla a livelli fisiologici, nel quadro della spesa globale.

Mi pare sia questa una considerazione che coinvolge responsabilità ben precise in ordine alla abnorme dilatazione della spesa corrente. Responsabilità, certamente, non dell'oggi, ma che non vogliamo in questa sede ed in questo momento tacere.

Non è mancata, in passato, la giusta critica ad un ulteriore elemento negativo nel funzionamento dell'accidentata macchina burocratica: l'accumularsi dei residui passivi.

Il bilancio di previsione per il 1976, sulla linea di una tendenza già evidenziata in precedenti esercizi, non presenta un peggioramento nell'ammontare dei residui passivi.

Non mi sentirei di dedurre da questo un migliorato funzionamento dell'apparato burocratico, quanto piuttosto un'accresciuta possibilità di spesa che non si è scontrata con difficoltà di gestione. Prevalenti appaiono, in questo bilancio, i trasferimenti ad altri centri di spesa, tutti di immediata liquidabilità, fatto questo che mi pare determinante per la situazione di diminuita consistenza dei residui passivi.

C'è, inoltre, da tener presente che le misure congiunturali decise nei giorni scorsi forniscono ulteriori occasioni di spesa, con uno

stimolo all'amministrazione per rendere tali iniziative rapidamente operanti.

È lecito attendersi da ciò un sensibile contributo all'arresto della caduta degli investimenti ed un futuro sostegno alla auspicabile ripresa della produzione.

Molti sacrifici ci attendono se vogliamo superare al più presto la difficile situazione economica e le tensioni che questa crea nel corpo sociale. Possiamo ridurre i consumi ed eliminare le spese superflue, ma per difendere l'occupazione e i redditi più bassi bisogna investire, bisogna esportare, adoperandosi affinché le nostre produzioni raggiungano sempre più alti livelli di competitività attraverso investimenti tecnologicamente avanzati e riduzioni dei costi unitari di produzione.

Ma per evitare lo spettro della recessione non basta essere competitivi in campo internazionale sostenendo con crescenti esportazioni gli oneri derivanti dal ricorso all'estero per la fornitura delle materie prime. Occorre risollevare anche le sorti della nostra agricoltura, valorizzandone le capacità potenziali.

Ciò significa che occorre incentivare le iniziative nel Mezzogiorno, considerato che la crisi dell'agricoltura è spesso in gran parte dovuta all'arretratezza economica delle regioni del meridione ed insulari.

Occorre, inoltre soddisfare le esigenze più che giustificate del corpo sociale investendo in case, trasporti, scuole e in infrastrutture sanitarie.

Questi obiettivi difficilmente potranno essere conseguiti in presenza di tensioni e di crisi economiche che si abbattono come cicloni sul settore dell'occupazione. Una crescita zero e, peggio ancora, una flessione del prodotto nazionale lordo in assenza di un nuovo modello di sviluppo, non consentono che si provveda in breve tempo alla realizzazione di un massiccio programma di investimenti sociali.

I provvedimenti per il rilancio economico che vengono approntati avrebbero dovuto essere predisposti in precedenza per dare un sostegno tempestivo soprattutto alle esportazioni e al rilancio dell'edilizia.

Si è perduto del tempo prezioso, nel sostenere l'occupazione e impedire che l'ondata recessiva travolgesse le più deboli strutture del nostro sistema economico.

Siamo persuasi che il sommarsi degli interventi previsti dal bilancio con l'attuazione delle misure congiunturali e del piano a medio termine porranno la tesoreria in condizioni problematiche.

È indispensabile, quindi, che nel prossimo anno si provveda, e con estrema attenzione, ad un continuo controllo dei fabbisogni di cassa: le conseguenze monetarie dell'imponente *deficit* e dei provvedimenti congiunturali dovranno essere bilanciate da un miglioramento generale della situazione dell'economia, con aumenti reali della produzione e degli scambi, così da assicurare un

consistente aumento delle entrate tributarie che corrispondano adeguatamente alle erogazioni.

Se, dunque, l'esame della situazione economica generale, quale risulta dall'esame del bilancio di previsione dello Stato, è tale da legittimare ogni più viva preoccupazione, non più confortante si presenta l'analisi della finanza locale e regionale o la situazione del sistema di sicurezza sociale.

Emergono, per effetto dello scorporo dal sistema mutualistico dell'assistenza ospedaliera e della conseguente esigenza di assicurare alle regioni il finanziamento dei bilanci ospedalieri attraverso il trasferimento di rilevanti quote di contributi percepiti dagli enti mutualistici alla finanza regionale, disavanzi preoccupanti nelle gestioni previdenziali.

Presidenza del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETONI Tullia

(Segue B U Z I O). Il futuro appare destinato ad aggravare questo stato di cose: 1500 miliardi di disavanzo degli enti per assistenza di malattia, con una facile previsione di ulteriore aggravamento per la fine dell'anno, sia per l'aumento della spesa per farmaci, sia per aumenti delle tariffe, sia per l'accresciuto costo del lavoro.

È una situazione che ci appare di estrema gravità, anche in considerazione dell'aumento degli oneri a carico del bilancio dello Stato per questo settore, con un aumento di spesa, anche esso determinato da provvedimenti di legge precedenti, di 468 miliardi per il 1976 a favore del fondo sociale.

È mia convinzione che le gestioni degli enti mutualistici ed assistenziali richiedano interventi energici ed urgenti, prima che si giunga alla paralisi completa di un sistema che costa moltissimo senza garantire servizi adeguati.

La via è quella del riequilibrio tra contributi riscossi e prestazioni fornite, allo scopo di scongiurare il rischio che i già preoccupanti passivi finiscano per consolidare una situazione stabilmente deficitaria per l'accumulo degli oneri derivanti da interessi passivi.

In questi ultimi tempi i canali di informazione (stampa, televisione, radio) hanno più volte messo in evidenza le gravi difficoltà finanziarie nelle quali si dibattono gli enti locali ed in particolare i comuni e le province. Sono problemi questi che ci interessano anche direttamente come amministratori ed indirettamente come comunità amministrata.

Prima di passare ad esaminare più dettagliatamente la situazione ritengo necessaria una piccola premessa sulla struttura dei bilanci e sulla terminologia che per questi viene usata.

I bilanci dei comuni e delle province sono composti (ai sensi della legge 1° marzo

1964, n. 62, del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1965, n. 670, e 29 novembre 1965, n. 1422) di due parti:

Parte I - Entrata

Parte II - Spesa

L'entrata, a sua volta, è suddivisa in 6 titoli e precisamente:

I - Entrate tributarie;

II - Entrate per partecipazioni a tributi erariali;

III - Entrate extra-tributarie;

IV - Entrate provenienti da alienazioni e ammortamento di beni patrimoniali, da trasferimenti di capitale e da rimborso di crediti;

V - Entrate provenienti dall'assunzione di prestiti;

VI - Contabilità speciali.

I titoli, a loro volta, sono ripartiti, ai fini di una più analitica classificazione, in categorie e queste in capitoli che rappresentano l'unità fondamentale del bilancio.

La spesa si suddivide in 4 titoli e più esattamente:

I - Spese correnti;

II - Spese in conto capitale;

III - Spese per rimborso di prestiti;

IV - Contabilità speciali (che corrisponde esattamente, come suddivisione e come stanziamento, al titolo VI dell'entrata).

I titoli a loro volta sono ripartiti in sezioni, rubriche e capitoli.

Desidero mettere l'accento sul cosiddetto concetto di « disavanzo economico » e per definirlo bisogna considerare le voci che concorrono alla determinazione di questo importo.

Queste voci sono quelle delle entrate e delle spese ricorrenti negli esercizi finanziari e nel bilancio sono individuate: per le entrate dalla somma delle entrate tributarie con le entrate per partecipazioni a tributi erariali e con le entrate extra tributarie, per le spese dalla somma delle spese correnti con le spese per rimborso di prestiti.

Tale differenza negativa è l'ammontare del disavanzo economico che deve essere risanato con le seguenti disposizioni:

dalle eccedenze (solo per i comuni);

dal contributo dello Stato, ai sensi dell'articolo 10 della legge 1969, n. 964;

con il mutuo a ripiano.

Tutti gli altri mutui previsti nei bilanci degli enti locali (quelli per opere di investimento, di missione di passività, eccetera) vengono denominati mutui di scopo.

Il « disavanzo di amministrazione » scatuisce, al contrario del disavanzo economico, non dal bilancio di previsione bensì dal conto consuntivo che fa il punto sulla gestione espletata dall'amministrazione nell'esercizio finanziario.

Naturalmente, per l'ente pubblico, il traguardo più ambito è il pareggio economico del bilancio di previsione e il pareggio di amministrazione del conto consuntivo.

Purtroppo, tale traguardo è oggi, salvo rare eccezioni, del tutto irraggiungibile.

In effetti, la situazione economica e finanziaria degli enti locali o delle autonomie locali è caratterizzata, ormai da tempo, da un grave squilibrio tra entrate e spese correnti, squilibrio che fino al 1968 ha variato alternativamente mentre dal 1969 ha conosciuto un crescendo parabolico oltre misura tanto da compromettere l'espletamento degli stessi servizi istituzionali degli enti locali.

Questo ormai insanabile squilibrio, derivato dall'espansione delle spese di funzionamento in modo notevolmente accentuato rispetto al tasso di incremento delle entrate tributarie ed extra tributarie, è stato fronteggiato, fino ad oggi, con il ricorso ai mutui sia a copertura di disavanzi economici sia per finanziare le opere di investimento.

Sono molte le cause che hanno contribuito ad aggravare la situazione dei bilanci.

Tra queste vi è l'ampliamento degli interventi nel campo dell'assistenza sociale, dell'istruzione, della viabilità, dell'agricoltura, eccetera, in aderenza alle sempre maggiori richieste di servizi sollecitati dalle comunità amministrate.

Gli oneri che ne derivano debbono, nella maggior parte dei casi, essere considerati, ai sensi del testo unico della legge comunale e provinciale che risale al 1934, facoltativi e, quindi, soggetti ai « tagli » della Commissione centrale della finanza locale.

Quando tali oneri sono invece obbligatori, perchè previsti dalla legislazione successiva, sono considerati interventi che gli enti locali compiono per conto dello Stato il cui finanziamento viene assicurato mediante contributi della amministrazione centrale che non coprono neanche il 20-30 per cento del costo effettivo del servizio.

Con l'applicazione dal 1° luglio 1970 del riassetto della carriera il problema del personale degli enti locali, che fino ad allora non aveva mai creato eccessive difficoltà ai bilanci degli enti stessi, ad eccezione di quelle amministrazioni che avevano adottato una politica di assunzioni « clientelari », è balzato in primo piano ed ha rappresentato un vero e proprio scossone per i bilanci che ne dovranno subire altri per effetto dell'applicazione del contratto che avrà scadenza triennale.

Tra le maggiori cause citerò: l'aumento dell'indebitamento sia per mutui a ripiano che per mutui di scopo; ritardi nell'approvazione definitiva da parte della Commissione centrale della finanza locale dei bilanci in disavanzo economico; parziale copertura da parte della Cassa depositi e prestiti dei mutui stessi e quindi ricorso ad Istituti di credito per il finanziamento delle restanti quote a tassi non agevolati e con ammortamenti in 15 o 20 anni anzichè 35; conseguente ricorso in misura sempre più massiccia ad operazioni a breve termine a tassi sempre maggiori e, infine, l'aumento dei costi per effetto del processo inflazionistico che, come ben sappiamo, ha raggiunto dal 1973 in poi punte inimmaginabili.

Purtroppo, a tali impegni finanziari non ha certo fatto riscontro un adeguato incremento delle entrate correnti, e ciò non solo nel periodo dal 1969 al 1972, ma in sempre crescente misura dal 1° gennaio 1973 per effetto, in gran parte, della entrata in vigore della riforma tributaria che ha cristallizzato

e cristallizzerà, per il periodo transitorio, dal 1973 al 1977, tutte le risorse finanziarie degli enti locali.

La situazione economica non potrà, così, che aggravarsi ulteriormente costringendo, lo ripeto, l'amministrazione al ricorso ai finanziamenti a breve, medio e lungo termine che, se da un lato possono temporaneamente ossigenare la finanza locale, dall'altro impongono degli oneri che neutralizzano una larga parte delle entrate che dovrebbero essere destinate al finanziamento delle spese correnti.

Basta soffermarsi un momento a considerare le cifre relative all'indebitamento globale degli enti locali dal 1972 ad oggi e la situazione apparirà chiarissima:

1° gennaio 1972	= 10.400 miliardi
1° gennaio 1973	= 12.800 miliardi
1° gennaio 1974	= 15.500 miliardi
1° gennaio 1975	= 19.000 miliardi
1° gennaio 1976	= 23.000 miliardi

Si prevede purtroppo che nel prossimo futuro la situazione peggiorerà pesantemente. Questi fenomeni dovranno essere affrontati e risolti in breve tempo se si vorrà evitare la completa paralisi degli enti.

A questo punto, quali possono essere le nuove proposte di risanamento della finanza locale e con essa degli enti stessi, visto che il fondo speciale per il risanamento dei bilanci dei comuni e delle province è tuttora inoperante?

A questo proposito ritengo utile mettere in evidenza quali furono le cause dell'inapplicabilità del fondo speciale.

Il programma di risanamento avrebbe dovuto essere presentato entro il 30 aprile, poi venne prorogato al 30 novembre dell'anno precedente a quello di inizio del piano di risanamento per cui le amministrazioni che hanno provveduto ad inviare tempestivamente la documentazione necessaria ne avrebbero avuto beneficio negli esercizi dal 1974 in poi.

Il programma di risanamento doveva evidenziare le concrete linee programmatiche del risanamento totale o parziale del disa-

vanzo economico, indicando l'eventuale incremento delle entrate ed ogni possibile riduzione o contenimento delle spese. Il piano doveva essere limitato ad un periodo di tempo non eccedente la durata del fondo, fissata in 10 anni (1974-1983).

Il comitato di amministrazione del fondo, presieduto dal Ministro delle finanze e composto di rappresentanti e funzionari dei Ministeri autorizzati e degli amministratori locali, aveva la possibilità di proporre modificazioni ad integrazione dei programmi di risanamento che, una volta accettati, vincolavano l'ente per tutta la durata del piano.

Ciò detto, come potevano gli enti giocare sulle entrate quando era appena entrata in vigore la prima fase della riforma tributaria che fissava per tutto il periodo transitorio (1973-1977) la percentuale di incremento di tali entrate sulla base di quelle accertate e riscosse nell'esercizio finanziario 1972?

E che efficacia poteva avere un programma decennale di risanamento se non si conoscevano le entrate che sarebbero derivate agli enti locali dopo il periodo transitorio e cioè dopo appena 4 anni dall'attuazione del piano?

Come potevano essere contenute le spese in un periodo di inflazione galoppante, quando il fondo di risanamento permetteva un aumento annuo massimo pari all'incremento medio composto dal 1967 al 1973 ridotto del 10 per cento dell'incremento medio, in un periodo in cui l'inflazione non si era ancora percepita? E come potevano gli amministratori, a 2 anni dalle elezioni amministrative, impegnare i loro successori per ulteriori 8 anni?

E il comitato di amministrazione come poteva esaminare la documentazione se non è mai stato convocato?

A quanto mi risulta non vi è stata che una autoconvocazione dovuta ai rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI.

Infine, come poteva operare questo fondo di risanamento se nel bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 1974 era previsto il relativo capitolo solo per « memoria » ov-

vero senza stanziamenti e così anche per gli anni successivi?

Comunque, sono in preparazione proposte che si prefiggono di risolvere questi problemi. Numerose riunioni hanno avuto luogo alla Presidenza del Consiglio sempre a questo proposito, ma a quanto pare conflitti di competenze tra il Ministero del tesoro e il Ministero dell'interno rallentano la soluzione dell'annoso problema, ormai improcrastinabile, della finanza locale. Potremmo suggerire qualche norma per risolvere questo importante problema, giacchè tutte le amministrazioni se ne stanno interessando in questi giorni con lunghi convegni. Innanzitutto, riforma della legislazione sulle autonomie locali. Come accennato in precedenza, le norme che tuttora regolano gli enti locali risalgono al 1934 per il testo unico e al 1911 per il regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale (e mi pare che sia ora di modificare queste norme).

La nuova legislazione dovrebbe rivedere le attribuzioni di competenze ripartite tra Stato, regioni, province, comprensori, comunità montane e comuni, tenendo conto delle strutture già in atto o in corso di attuazione nell'ambito di ogni singolo ente: è impossibile che le province, le regioni o i comuni prendano iniziative che non sono di loro competenza e che si continui ad aggravare con spese questo *deficit* pauroso che dobbiamo risolvere. Ciò per evitare un accavallamento di competenze e la dispersione degli interventi, come si verifica attualmente.

La nuova legislazione dovrebbe contemplare inoltre:

1) L'attribuzione agli enti locali delle risorse finanziarie per permettere agli stessi di svolgere i compiti ad essi affidati, modificando ed integrando la finanza statale con quella locale, al fine di poter attuare una politica fiscale e monetaria omogenea. Sono proposte che vengono fuori dai dibattiti in consigli provinciali;

2) il consolidamento della massa debitoria a condizioni agevolate e la sostituzione magari dell'attuale bilancio di previsione di competenza annuale con un bilancio di previsione di competenza di legislatura dal qua-

le stralciare bilanci annuali di cassa, ovviamente nell'ambito di una politica di piano regionale coordinata con quella nazionale;

3) l'eliminazione della commissione centrale per la finanza locale che non ha dato grandi risultati, ma con la contestuale istituzione di un comitato regionale di programmazione e sviluppo economico il cui compito sarà quello di verificare il bilancio di legislatura (che dovrà sempre tendere al pareggio) e periodicamente quello annuale di cassa onde evitare che le singole amministrazioni operino in modo sordinato con la politica di piano regionale;

4) convenzioni, su scala regionale, con istituti di credito oppure creazione di un istituto finanziario regionale o nazionale (la mia parte politica ha già detto che sarebbe d'accordo su un istituto a carattere nazionale) onde permettere finanziamenti agevolati agli enti locali, sulla base di programmi di investimento coordinati nella politica di piano regionale e ratificati dal comitato regionale di programmazione e sviluppo economico.

A conclusione di questa analisi che, purtroppo, vede gravemente deteriorato il quadro della finanza pubblica per tutti i centri di spesa, vorrei osservare che il paese è ancora chiamato a sopportare duri sacrifici. Uno sforzo quale non è dato di vedere nel nostro recente passato non può, tuttavia, cadere nel nulla per l'assenza di una armonica visione di insieme, di un effettivo coordinamento delle azioni da portare avanti.

Per questo è necessaria la convergenza di tutte le forze politiche democratiche responsabili, delle organizzazioni dei lavoratori, della classe imprenditoriale.

Ma è soprattutto dall'apporto qualificato e stabile di un'ampia intesa di maggioranza che potrà giungere al Governo lo stimolo necessario a realizzare una necessaria e indilazionabile svolta nella conduzione della politica economica.

Nel presentare il bilancio di previsione per il 1976 è stato detto che esso segna il punto più alto di una parabola che deve farsi discendente. La discussione sul progetto di piano a medio termine pone in evidenza la

disponibilità di un vasto arco di forze politiche democratiche a sorreggere un'azione governativa in questo senso, quando essa appaia in grado di muoversi con coerenza per la razionalizzazione del sistema produttivo e la realizzazione di una svolta incisiva.

Problemi giganteschi, come la riconversione del sistema industriale, indilazionabili questioni sociali, come la risoluzione del problema della disoccupazione, non si affrontano con una maggioranza che non goda di vasto credito presso i ceti lavoratori per il suo avanzato programma sociale e presso la classe imprenditoriale per efficacia realizzativa.

Un tale tipo di maggioranza esiste ed è possibile; un suo primo qualificante atto, una sua già delineata connotazione può emergere sin dall'approvazione del bilancio di previsione per il prossimo esercizio.

Anche in funzione di una simile prospettiva ritengo che il bilancio sottoposto al nostro esame sia conforme alle esigenze del difficile momento, per cui esprimo l'approvazione del Gruppo socialista democratico. (*Applausi dal centro-sinistra. Congratulazioni*).

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

B A C I C C H I . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, già il senatore Cossutta, aprendo gli interventi del nostro Gruppo, ha messo in evidenza la singolarità di questa discussione sul bilancio di previsione dello Stato. Mi sia consentito riordinare gli argomenti che fanno apparire a noi, ma credo non solo a noi, singolare questa discussione.

Il Parlamento affronta il dibattito sul bilancio di previsione dopo una fase dei suoi lavori che lo ha visto intensamente e precipuamente impegnato nella definizione dei provvedimenti congiunturali. È risaltata, nel corso di quella discussione, la preoccupante gravità della crisi che attraversa il paese; il confronto che si è sviluppato muovendo da questa constatazione tra i diversi momenti istituzionali, Governo, Parlamento, regio-

ni, tra le diverse forze politiche, fra maggioranza ed opposizione e con le forze sociali ha avuto indubbiamente aspetti interessanti e nuovi.

Da tale dibattito veniva bensì il riconoscimento della necessità dei provvedimenti congiunturali, ma emergeva anche la loro insufficienza rispetto ai problemi posti dalla crisi in atto e quindi l'urgenza di procedere verso quella che è stata definita una seconda fase; verso cioè l'elaborazione e la realizzazione di un programma a medio termine capace di intervenire con misure adeguate alla gravità ed alla natura non solo congiunturale della crisi e quindi sui problemi strutturali che la determinano e che tuttora rimangono drammaticamente aperti; un piano cioè che, affrontando gli attuali punti di crisi e ponendosi quale obiettivo essenziale l'occupazione, avvii le condizioni per uno sviluppo economico e sociale ad un livello più alto ed equilibrato dell'attuale entrato in crisi e perciò diverso da quello che il paese ha conosciuto nel passato; un programma ancora non definito e sulle linee del quale i giornali hanno riportato diverse versioni, non sappiamo se e quanto corrispondenti a diverse posizioni dei ministri che ad esso hanno posto mano, ma sul quale finora il Parlamento non è sufficientemente informato. Le sole comunicazioni che siano state fatte al riguardo risalgono infatti alla breve esposizione del ministro Colombo alla 5ª Commissione.

Ora siamo in presenza di un fatto nuovo. Il Vice Presidente del Consiglio ha pubblicamente reso noto l'impegno del Governo a riferire in merito alle Commissioni bilancio del Senato e della Camera nel corso della corrente settimana. Prendiamo atto di quest'impegno, del resto richiesto e sollecitato dal nostro Gruppo. Indubbiamente con ciò un passo in avanti nel dibattito su questa essenziale questione può essere compiuto.

E tuttavia un problema si pone: cosa può, cosa dovrebbe essere in queste condizioni la discussione di questo bilancio di previsione? In quale rapporto questo bilancio viene a collocarsi tra i decreti congiunturali e un programma a medio termine non ancora definito e ancora da discutere? È stato ammesso infatti che al momento della presentazione

del bilancio nel luglio scorso si poteva soltanto tener conto dei decreti congiunturali allora ancora in elaborazione. Di conseguenza, i problemi, le impostazioni e le corrispondenti previsioni di spesa e di reperimento di risorse inerenti ad un programma a medio termine, che pure per una parte debbono necessariamente riguardare l'esercizio finanziario 1976, non sono presenti nell'impostazione data al bilancio di previsione al nostro esame. Il documento che stiamo esaminando dunque si presenta secondo le caratteristiche di altri bilanci di competenza, con i limiti propri di tali documenti tante volte rilevati nelle discussioni parlamentari. Come tale, pur mettendo in evidenza, nelle risultanze delle cifre che lo compongono, il preoccupante grado di dissesto raggiunto dalla finanza pubblica, esso appare privo di quelle previsioni e di quelle proiezioni che si impongono e per fronteggiare la situazione economica e per avviare una duratura ripresa della stessa.

Dalla consapevolezza della necessità di affrontare con diverso respiro i problemi che stanno di fronte al paese e dalla contemporanea constatazione dei limiti presenti nel bilancio di previsione all'esame del Senato è nato quel certo imbarazzo con cui la 5ª Commissione ha discusso in sede referente; imbarazzo giustificato poichè alle notizie di risposte inadeguate alle richieste avanzate da un ampio e responsabile movimento unitario sindacale e di massa facevano seguito, nelle ultime settimane, le interviste rilasciate da alcuni ministri su programmi in elaborazione o presentati quasi fossero già elaborati, dei quali venivano indicati persino determinati parametri e l'ammontare degli investimenti per certi settori e nel complesso.

Il nostro partito ha già precisato nei modi e nelle sedi più qualificate — e in questa sede lo ha fatto a suo nome il compagno Cosutta — che intende partecipare a questo dibattito con il massimo impegno. E tuttavia il problema permane. Non riteniamo che tutto possa essere rimandato a domani. Siamo cioè dell'opinione che la presente discussione, pur non potendo affrontare l'intero argomento per la circostanza in cui si svolge, non possa peraltro nemmeno ignorare quel-

la sul programma a medio termine che la seguirà e che quindi la discussione di questo bilancio di previsione possa e debba essere considerata un momento che non solo precede ma prepara quella successiva e incomincia anche a fissarne determinati presupposti.

A questo scopo abbiamo fatto corrispondere la presentazione in Commissione di un gruppo di emendamenti e di ordini del giorno richiamantisì ad una logica di coerente organicità e tendenti, al di là delle cifre che riportano, ad introdurre linee di intervento ed anche questioni di metodo. Del contenuto delle nostre proposte e delle condizioni politiche necessarie alla realizzazione di una politica che corrisponda all'esigenza di avviare e realizzare il programma a medio termine, di cui l'intero paese avverte la necessità, altri colleghi e compagni del Gruppo al quale mi onoro di appartenere già hanno detto e diranno nel corso di questa discussione e di quella a cui saremo chiamati successivamente.

A me sia consentito, prima di entrare nel merito di talune di queste questioni, dare atto del lavoro svolto in questa direzione dalla Commissione bilancio e dell'impegno in ciò profuso da larghissima parte dei suoi componenti; impegno manifestatosi in modo anche nuovo rispetto al passato sin dalla impostazione data alla discussione in sede referente del bilancio di previsione, facendola precedere da quattro audizioni. Sono stati ascoltati dalla Commissione, prima ancora di entrare nel merito della discussione, il governatore della Banca d'Italia, il ragioniere generale dello Stato, il direttore generale del Tesoro ed i presidenti delle regioni. C'è da rammaricarsi del fatto che il grado di elaborazione del programma a medio termine da parte del Governo non abbia consentito un confronto più approfondito sulle questioni emerse. Ciò malgrado importanti elementi siano stati acquisiti.

Un primo elemento acquisito riguarda una questione lungamente dibattuta nelle Aule parlamentari. È stato appurato che non esistono ostacoli di ordine tecnico perchè il Parlamento sia messo in condizione di conoscere periodicamente le risultanze della ge-

stione di cassa del bilancio secondo una classificazione economica e funzionale della spesa e secondo l'andamento di diversi capitoli dell'entrata.

Sull'argomento la Commissione ha approvato un importante ordine del giorno del nostro Gruppo con il quale si impegna il Governo a fornire al Parlamento il preventivo di cassa che, a norma della legge di contabilità, esso deve fare e, con scadenza trimestrale, le risultanze della gestione alle quali accennavo un momento fa.

La questione è di grande rilievo per stabilire un corretto rapporto tra il Governo ed il Parlamento in modo che non soltanto questo ultimo venga messo in condizione di esercitare la sua funzione costituzionale di controllo sull'Esecutivo ma soprattutto affinché, così facendo, le Camere possano essere messe in condizioni di prendere con più precisa cognizione di causa le necessarie determinazioni in materia di politica economica.

Non abbiamo mai nascosto, onorevoli colleghi, l'interesse che l'opposizione ha di conoscere questi dati, per ovvie ragioni, ma vorremmo dire che, proprio in questi tempi, quando cioè si fa un gran parlare dei ruoli che competono in un regime democratico alla maggioranza ed all'opposizione, il rispetto degli impegni contenuti nel ricordato ordine del giorno approvato dalla 5ª Commissione rappresenta senz'altro un modo concreto di realizzare quel corretto rapporto di cui si discute.

Ma ridurre il problema ad un'esigenza dell'opposizione significherebbe immiserirlo, non coglierne la reale portata. Esso è, infatti, un problema del Parlamento in quanto tale: ne fanno fede oltre al ricordato voto della Commissione bilancio di questo ramo del Parlamento lo spazio ed il rilievo assunti dalla questione nella recentissima discussione del bilancio interno del Senato per quanto attiene alle possibilità di un corretto funzionamento del Parlamento; ne fa fede, se mi è consentito ricordarlo, signor Presidente, la conclusione di quel dibattito nelle parole pronunciate al riguardo dal Presidente senatore Spagnolli quando, certamente interpretando l'intera Assemblea, ha notato che l'azione nel settore della spesa pubblica po-

trebbe essere certamente migliore se il Parlamento avesse a disposizione, come richiesto, tutti i dati sull'andamento della gestione del bilancio aggiornati nel corso dell'esercizio finanziario e sulle reali possibilità di ricorso al mercato finanziario.

Appare evidente, ad esempio, che il Parlamento deve essere posto in grado di verificare tempestivamente, anche mediante la conoscenza dei dati richiesti, l'operatività delle decisioni dallo stesso assunte con l'approvazione dei decreti anticongiunturali, sia per la parte riguardante le operazioni da attuare sul mercato finanziario allo scopo di reperire i mezzi necessari che per la parte concernente l'erogazione delle spese decise, se quelle stesse spese debbono aver carattere di priorità su altre. Altrimenti ci si può trovare di fronte a fatti compiuti dei quali si può avere riprova in questo stesso bilancio, a proposito di decisioni che il Parlamento ha ripetutamente assunto, ma che non hanno trovato rispondenza nella realtà. Citerò al riguardo un solo caso — ma molti altri ne potrei citare — riguardante i rapporti finanziari con le regioni. Nel 1974, discutendosi le previsioni per quell'esercizio finanziario e dopo che la 5ª Commissione aveva compiuto un'approfondita indagine sui rapporti tra Stato e regioni in ordine al bilancio dello Stato, si giunse alla fine ad una nota di variazione, proposta dallo stesso Governo, secondo la quale venivano stanziati altri 120 miliardi sul fondo per i piani regionali di sviluppo, da reperire sul mercato finanziario. Ebbene oggi, a quasi due anni di distanza, si può verificare che la misura decisa non ha ancora trovato attuazione. Ma non basta; l'anno scorso, dopo un altro dibattito parlamentare svoltosi questa volta alla Camera dei deputati, veniva presentata un'altra nota di variazione al bilancio, tesa ad adeguare il fondo comune per le spese ordinarie delle regioni.

Siamo ormai alla fine dell'anno e i 110 miliardi stanziati allo scopo sul fondo globale sono ancora da reperire e naturalmente non sono stati ripartiti tra le regioni che intanto hanno approvato i loro bilanci, non eccepiuti dal Governo e comprendenti la parte aggiuntiva del fondo comune che presumibilmente

sarebbe loro spettata, ed ora si vedono respingere leggi essenziali, quali quelle a sostegno delle piccole imprese e dell'artigianato, perchè prive di finanziamento. E ciò proprio mentre il lavoro svolto dalla 5ª Commissione, nella fase introduttiva della discussione in sede referente sul bilancio, ha dato la riprova della piena disponibilità delle regioni ad assumersi tutte le responsabilità che loro competono nell'assolvimento del ruolo essenziale al quale sono chiamate nell'ordinamento dello Stato voluto dalla Costituzione. Infatti, superati gli ostacoli e i ritardi spesso frapposti al dispiegarsi della loro iniziativa le regioni, nel rigoroso rispetto della loro sfera di autonomia, possono e debbono diventare, nelle materie di loro competenza, il canale di spesa e di intervento in ogni fase di elaborazione e realizzazione di programmi di sviluppo economico e sociale e quindi anche di quello a medio termine del quale si parla.

Infine dalle audizioni promosse e svolte dalla 5ª Commissione è risultato come, pur nelle difficoltà del momento attuale e nella pesantezza della situazione determinata dalla necessità di far fronte al relevantissimo disavanzo che il bilancio presenta, esista la possibilità di accedere a ulteriori risorse sul mercato finanziario a condizione di impiegarle in investimenti produttivi e quindi in risparmio reale. Certamente tali possibilità non sono illimitate, ma non utilizzarle nel limite massimo del possibile e con la necessaria urgenza ai fini di una possibile ripresa dell'economia costituirebbe certamente errore.

È altresì evidente che i limiti al reperimento e all'utilizzazione di tali risorse possono essere dilatati da una coerente e rigorosa azione di risanamento della finanza pubblica, globalmente intesa, vale a dire da un'azione di risanamento, sia pure graduale, ma coerente e rigorosa, della finanza dello Stato, degli enti locali, di quelli previdenziali e delle stesse gestioni delle partecipazioni statali. Questa azione non può essere rimandata al domani, dopo la discussione del piano, ma deve iniziare subito, dalla discussione di questo bilancio, dalle modifiche che ad esso possono sin d'ora essere apportate o da misure

che possono essere adottate per conferire un ruolo più marcato al Parlamento in questa azione.

Sotto questo profilo il discorso è indubbiamente pertinente in questa sede e in questo momento. Per parte nostra vogliamo recarvi un contributo che non pensiamo possa essere respinto, neanche da chi ritenesse di rimandare a dopo altri e certamente complessi problemi che il piano necessario all'economia nazionale comporta.

Pensiamo quindi che bisogna cominciare a raccogliere come punti fermi quegli elementi su cui si è verificata una convergenza in larghi settori del Senato e su alcuni dei quali ho già avuto modo di esprimermi. Ma è questo il caso anche della convergenza realizzatasi nella Commissione finanze e tesoro a proposito del risanamento dei bilanci dei comuni e delle provincie e concretizzatasi in un emendamento fatto proprio dalla stessa Commissione riguardante l'apposito fondo poichè è impensabile parlare di risanamento della finanza pubblica senza dar corso almeno ai sia pure inadeguati strumenti ai quali obbliga la legge vigente. Ed è ancora il caso della convergenza realizzatasi nella 5ª Commissione a proposito del ruolo che deve assolvere il Parlamento nei confronti delle partecipazioni statali e concretizzatasi nella proposta contenuta nella parte finale della relazione del collega senatore Ripamonti che ha sottolineato l'opportunità dell'istituzione di una Commissione parlamentare per le partecipazioni statali, al fine di assicurare un'organica azione di controllo politico da parte del Parlamento, poichè l'esperienza insegna che senza tale controllo alquanto vuoto di significato può risultare lo stesso discorso sull'adeguamento dei fondi di dotazione degli enti di gestione che riprende in questi giorni in riferimento al piano a medio termine. Le vicende dell'EGAM, se confrontate con il dibattito parlamentare che impegnava questo ente ad operare prevalentemente nel settore minerario e metallifero, anche mediante precise disposizioni di legge, insegnano pure qualcosa al riguardo e non basta davvero, a soddisfare l'esigenza di un impiego del denaro pubblico finalizzato a determi-

nati e non ad altri scopi, la sostituzione di qualsivoglia dirigente.

D'altra parte un'azione di risanamento della finanza pubblica non può prescindere da una diversa politica e da ben diverse realizzazioni e risultati nel campo delle entrate, rispetto alla configurazione che queste assumono nelle previsioni di bilancio.

La nostra parte politica dà doverosamente atto all'attuale ministro delle finanze, onorevole Visentini, e ai suoi collaboratori della maggiore chiarezza portata su questa essenziale questione, della denuncia che è stata compiuta sullo stato dell'amministrazione finanziaria — anche se lei sa, onorevole Visentini, che la nostra parte non condivide certe soluzioni date a questa questione — e dei dati più precisi che sono stati forniti al Parlamento sull'andamento della gestione, seppure da questi dati emerge, come dirò in seguito, la necessità di apportare revisioni e modifiche alle previsioni di entrata; previsioni che continuano a rimanere, nel complesso, basse costituendo un grave limite alle possibilità di spesa per investimenti produttivi e quindi inevitabilmente un limite ad una più ampia utilizzazione delle risorse materiali ed umane esistenti.

Le previsioni complessive delle entrate tributarie assommano infatti a 23.400 miliardi segnando un incremento di 3.040 miliardi rispetto alle previsioni dell'anno precedente, corrispondente ad un aumento percentuale di poco superiore al 14 per cento e quindi di poco superiore al tasso di inflazione previsto.

Queste cifre inducono ad alcune considerazioni. La prima considerazione riguarda il confronto tra la percentuale di prelievo fiscale rispetto al reddito nazionale nel nostro paese e negli altri paesi industrializzati e porta a concludere che quella italiana rimane la più bassa. Una seconda considerazione riguarda l'allargarsi della forbice tra il livello complessivo delle entrate e quello della spesa e porta a concludere che ciò si verifica non soltanto perchè la spesa aumenta ma soprattutto perchè troppo basso rimane il livello delle entrate. Infine tutto ciò porta a considerare che altissimo e scandaloso rimane il fenomeno delle evasioni fiscali. Basti al riguardo sottoporre ad attenta analisi le pre-

visioni di entrata scomponendole nei diversi capitoli e confrontandole con quelle dell'anno precedente. Rispetto all'anno precedente le più vistose variazioni riguardano due categorie di imposizione: la prima in drastica riduzione, l'altra in sensibilissimo aumento. La riduzione drastica riguarda le previsioni del gettito dell'IVA, che figura diminuito di ben 2.358 miliardi. Si precisa, nell'illustrazione delle poste di bilancio contenuta nella nota preliminare al bilancio stesso, che le precedenti previsioni erano errate: ma errate rispetto a che? Rispetto alle previsioni dell'ammontare degli scambi o piuttosto rispetto alle effettive capacità di accertamento dell'amministrazione finanziaria, come testualmente si può leggere nella citata nota?

L'aumento notevole riguarda invece le imposte dirette, il cui gettito figura accresciuto di 3.920 miliardi. Di questi, 1.600 miliardi si prevede provengano dalle ritenute sui redditi da lavoro dipendente ed altri 550 da ritenute da versarsi in tesoreria dalle amministrazioni dello Stato e da altri enti a ciò obbligati, per un totale di 2.150 miliardi.

È ben vero che figurano in previsione anche 1.300 miliardi da riscuotersi mediante ruoli e che a questo titolo sono iscritte a bilancio previsioni superiori al 1975 per 500 miliardi. Potrebbe sembrare che con ciò una maggiore equità vada stabilendosi, anche se 1.300 miliardi complessivi sono pur sempre meno dei soli 1.600 miliardi previsti in aumento sulle ritenute alla fonte da operare sui redditi da lavoro dipendente.

Sappiamo peraltro che una perequazione non ci sarà ancora nella realtà. Infatti la previsione di 800 miliardi di gettito da riscuotere mediante ruoli nel 1975 mancherà per intero nell'anno in corso e quindi scivola all'anno successivo. Dunque, oltre al recupero di questi 800 miliardi, si prevede un introito di soli 500 miliardi, a questo titolo, per il 1976.

Permane dunque una evidente sperequazione tra l'aumento previsto nelle riscossioni sui redditi da lavoro dipendente e la perdurante evasione sia dell'IVA che delle imposte sulle persone fisiche riscosse per ruolo e quindi non da lavoro dipendente. Si sconta così nelle previsioni il perdurare in propor-

zioni vistose anche per il 1976 dello scandaloso fenomeno delle evasioni, fonte di iniqui squilibri e di intollerabili ingiustizie più volte denunciati ma che è utile ripetere.

Appare evidente che, fino a quando l'amministrazione finanziaria non si porrà in grado di impedire le evasioni, si aggiungeranno squilibri e ingiustizie a quelli già esistenti tra le diverse classi sociali, tra cittadini che percepiscono uguale reddito lordo ma diverso reddito netto, tra imprese che pagano quanto dovuto ed imprese che non lo fanno, permettendo alle seconde di condurre una sleale concorrenza nei confronti di quelle che compiono il loro dovere.

La riforma tributaria voleva porre riparo a quest'andamento; non solo ciò non è in generale avvenuto, ma al contrario, per determinati aspetti, essa ha peggiorato le cose. Ora infatti, mentre le categorie a reddito da lavoro dipendente (e tra queste si ritrova buona parte di quelle che percepiscono i redditi più bassi) pagano fino all'ultima lira quanto la legge stabilisce, le evasioni degli alti redditi continuano praticamente come prima.

Vari economisti e studiosi della materia hanno cercato di calcolare il volume complessivo delle evasioni: ne sono risultate cifre imponenti. I più prudenti hanno parlato di 4.000 miliardi, altri hanno affermato che dovevano essere calcolate tra i 5 e i 6.000 miliardi. Leggo nella relazione del collega Schietroma addirittura una cifra favolosa di 10-11.000 miliardi.

SCHIETROMA, *relatore generale per l'entrata sul disegno di legge n. 2238*. Non è una cifra mia: è stata riferita, con molta enfasi, da altri.

BACCICCHI. Gliene do atto, collega Schietroma; ma credo che, anche se ci attestiamo sulla metà, sui 5-6.000 miliardi, siamo probabilmente nell'ordine delle evasioni che effettivamente si riscontrano.

Come si vede, senza pensare a nuove imposizioni, se l'amministrazione finanziaria avesse strumenti capaci di far osservare le leggi esistenti, ben altra sarebbe la situazio-

ne del bilancio e ben altre possibilità esisterebbero per affrontare i gravi problemi che attendono soluzione.

Del resto, è la stessa nota preliminare alla tabella sullo stato di previsione dell'entrata a confessare che alle tante forme di rendita ingiustificata e speculativa nel nostro paese purtroppo se ne aggiunge una assurda, la rendita fiscale. Quale altro significato se non questo si può attribuire all'affermazione contenuta nella pagina VI di tale nota laddove si parla degli effetti prodotti dai decreti legislativi dell'estate 1974 affermando che le misure adottate, in quanto protese, attraverso l'inasprimento delle aliquote, a conseguire principalmente effetti sul piano economico (cosa questa, afferma la nota, che si è pienamente realizzata), sotto l'aspetto finanziario in concreto hanno determinato un vuoto di accertamento?

Si confessa così che quelle misure hanno certamente portato ad una riduzione dei consumi, conseguente ad un aumento dei prezzi, secondo gli indirizzi tipici di una manovra deflattiva che ha contribuito all'aggravamento della situazione produttiva e dell'occupazione, ma hanno creato anche nuove sacche di rendita fiscale; hanno imposto cioè sacrifici al paese, e ai lavoratori in particolare, senza dare ad essi adeguate contropartite su piani diversi e creando anzi condizioni di assurdo privilegio per limitati gruppi.

È quindi anche avendo presente questa realtà, che suscita giustificato scandalo ed esige l'adozione di urgenti e possibili provvedimenti, che vanno verificate le previsioni di entrata.

C'è intanto da valutare con maggiore attenzione se si debba senz'altro scontare una così massiccia riduzione nelle previsioni di entrata dell'IVA, considerandola per di più un obiettivo da conseguire in quanto presuppone — leggo testualmente — « almeno l'avvio della funzionalità degli uffici accertatori ». Non si può fare a meno di apprezzare la franca ammissione secondo cui, a quasi tre anni dall'entrata in vigore dell'imposta, si debba ancora avviare la funzionalità degli uffici accertatori; il che, ci si permetta di rilevarlo (e volevo rilevarlo al collega Buzio che parlava di responsabilità dell'opposizio-

ne), non rappresenta certo titolo di encomio per quanti prima dell'onorevole Visentini hanno diretto il Ministero delle finanze negli ultimi quattro anni.

Tuttavia, se così stanno le cose, c'è veramente da chiedersi se contemporaneamente all'avvio della funzionalità degli uffici non si debba anche procedere ad una revisione della legge istitutiva del tributo tale da consentire un effettivo accertamento almeno nelle grandi intermediazioni. La risposta ci pare non possa che essere affermativa.

Anche per quanto concerne la necessità di procedere con maggiore fermezza e con maggiori risultati nell'azione per impedire le evasioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche riscossa mediante ruoli molto di più può essere fatto.

Le giustificazioni che vengono fornite dell'insoddisfacente gettito del tributo sui redditi non da lavoro dipendente mettono in evidenza il danno recato dagli scioperi del personale delle imposte dirette ma anche il ritardo sensibile nella meccanizzazione degli uffici. Anche per questo ritardo esistono evidenti responsabilità che non si possono sot tacere. Ma al di là del discorso sulle responsabilità rimane il problema di accelerare i tempi per la messa in funzione dell'anagrafe tributaria. Perciò abbiamo proposto in un ordine del giorno, accolto in Commissione, che il Parlamento sia informato periodicamente in ordine alle misure adottate e ai tempi di attuazione. Ma affidarsi alla meccanizzazione non basta; bisogna anche procedere ad una maggiore partecipazione democratica e all'attuazione di nuove forme di controllo.

A questo scopo abbiamo impegnato il Governo a sollecitare e rendere possibile una maggiore collaborazione dei comuni alla gestione del processo tributario anche nella fase dell'accertamento e a promuovere con metodicità accertamenti analitici per campioni al fine di identificare con maggiore efficacia la capacità contributiva dei possessori di redditi più alti. Se questi impegni saranno rispettati è possibile fare sensibili passi in avanti nell'azione per impedire le evasioni fiscali e per stabilire una maggiore giustizia tributaria. Ma ulteriori entrate pos-

sono essere assicurate allo Stato se troverà rapida attuazione anche l'altro ordine del giorno da noi presentato ed accolto dal Governo che lo impegna alla ristrutturazione dei sistemi di riscossione, eliminando gli assurdi aggi di cui godono attualmente i titolari delle esattorie e che oltre a gravare pesantemente sulle entrate tributarie dello Stato frappongono tra cittadino e pubblica amministrazione una intermediazione intollerabile in un regime democratico.

Qualche cosa si è iniziato a fare con l'ultimo disegno di legge in materia tributaria recentemente approvato dalla Camera e che tornerà al nostro esame. Ben altro e subito può essere peraltro fatto. Che senso ha continuare a corrispondere aggi anche notevolmente alti, fino al 10 per cento in certe zone del paese, sulle ritenute alla fonte, sugli stipendi e sui salari dei lavoratori dipendenti per le quali gli esattori si limitano a fare da passamano? E si tratta, secondo le previsioni che stiamo discutendo, di ben 3.500 miliardi che dovrebbero passare dalle amministrazioni delle aziende alle esattorie per essere versati alla tesoreria dello Stato, trattenendosi le esattorie questi assurdi aggi. Quanto frutti questa operazione parassitaria e quanto quindi sottragga alle entrate dello Stato lo si può dedurre dalle cifre pubblicate dai giornali, e mai smentite, riguardanti la sola esattoria di Roma gestita dal Monte dei Paschi: 35 miliardi l'anno di aggi per le ritenute alla fonte e 22 miliardi per quelle iscritte a ruolo per un totale di 57 miliardi. Ecco dunque che dalla ristrutturazione dei sistemi di riscossione che la legge obbliga a fare entro il 1977, ma che noi chiediamo si compia prima di tale scadenza, incominciando subito con l'affrontare la questione delle ritenute alla fonte, è possibile reperire nelle entrate somme cospicue, fino a raggiungere alcune centinaia di miliardi.

Esiste dunque la possibilità di reperire maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte a bilancio e di conseguenza esiste la possibilità di ridurre il disavanzo previsto lasciando maggiore spazio agli investimenti. Ciò appare inconfutabilmente vero se si confrontano determinati capitoli dell'en-

trata con le riscossioni accertate alla fine di settembre dell'anno in corso, correttamente fornite dal Ministro delle finanze alle Commissioni finanze e bilancio di questa Assemblea. E questo è il caso del capitolo 1024 concernente l'imposta sul reddito delle persone giuridiche: gettito previsto per il 1976, 200 miliardi, incassi al 30 settembre 1975, 611 miliardi; del capitolo 1026 concernente l'imposta sui redditi da capitale: gettito previsto nel bilancio che stiamo discutendo, 800 miliardi, incassi al 30 settembre, 953 miliardi; del capitolo 1027 concernente le ritenute d'acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche: gettito previsto nel bilancio, 70 miliardi, incasso al 30 settembre dell'anno in corso, 92 miliardi. Pur considerando l'andamento economico certo non favorevole, ma considerando anche che gli incassi si riferiscono soltanto ai primi nove mesi dell'anno in corso e non all'intero anno, si rimane certamente nei limiti della prudenza se si accolgono i nostri emendamenti tendenti ad elevare le previsioni conclusive di questi tre capitoli di 560 miliardi. Si rimarrebbe infatti in questo modo per 26 miliardi al di sotto di quanto riscosso nei soli primi nove mesi dell'anno in corso; si ristabilirebbe un maggiore equilibrio nelle previsioni tra le ritenute sui redditi da lavoro dipendente in sensibilissimo aumento e queste categorie di tributi che rimangono invece ferme o addirittura in diminuzione. In questo modo si darebbe anche maggiore credibilità ad un indirizzo di perequazione e di giustizia tributaria.

Insistiamo su questi aspetti, onorevole Ministro, anche in riferimento alle notizie diffuse dalla stampa in merito al piano a medio termine. Ho avuto modo di apprendere da un quotidiano (come molti altri colleghi avranno potuto fare) che nella bozza di piano del Governo la lotta all'evasione fiscale verrebbe considerata uno dei presupposti del piano stesso. In particolare, a pagina 10 del documento governativo, riferisce il giornale, si potrebbe leggere che si tratta di attuare (cito testualmente) un accresciuto prelievo sulle categorie dei redditi per le quali più pronunciato è da supporre sia stato fin qui il fenomeno dell'evasione fiscale. Apprez-

ziamo l'intenzione in quanto se l'evasione fiscale assume in Italia le proporzioni che tutti le attribuiscono appare evidente che senza combatterla laddove si verifica, almeno nelle proporzioni più massicce, non si reperiranno tutte le risorse necessarie alla realizzazione di un piano che si possa definire serio e che possa essere accettato, anche per la parte di sacrifici che può comportare, da coloro che fanno intero il loro dovere di contribuenti ed in primo luogo dai lavoratori. Apprezziamo l'intenzione, dunque, anche se va detto subito che la lotta all'evasione fiscale non può essere la sola nè realisticamente, nell'immediato, la principale fonte di finanziamento del piano e quindi tanto fervore dopo tanta inerzia non può costituire un alibi per non fare o per fare troppo poco.

Ma se quelle sono le intenzioni, non riusciamo davvero a comprendere l'opportunità di cominciare l'azione di perequazione tributaria iscrivendo nella previsione di entrata uno sconto di quasi il 60 per cento sugli incassi già realizzati nei primi nove mesi dell'anno in corso (1.070 miliardi di previsione su 1.656 di incassi per il settembre) per quei tributi appartenenti a categorie di reddito che, per ripetere le parole del documento secondo la versione fornita dal citato quotidiano, sono certamente assimilabili nella loro maggioranza a quelle dove più pronunciato è da supporre sia stato il fenomeno dell'evasione fiscale. Sappiamo bene che non sempre e non solo, e per alcuni di questi non fondamentalmente, sugli indicati capitoli di entrata è avvenuta l'evasione. Ma, ciò premesso, esiste comunque la necessità di modificare quelle previsioni d'entrata, specie se si vuole manifestare una volontà politica nuova, corrispondente alle intenzioni che si vorrebbero dimostrare. Aggiungo, però, onorevole Ministro, che si dovrebbero modificare quei capitoli di entrata anche soltanto se si volesse manifestare credibilità negli effetti economici che il piano — e prima del piano i decreti congiunturali — produrranno. Prevedere, infatti, 200 miliardi di gettito per l'imposta sulle persone giuridiche a fronte di 611 miliardi realizzati al settembre di quest'anno significa

prevedere il tracollo delle attività economiche, anzichè il loro sostegno.

Nè vale, dal momento che non si può negarlo, ammettere che i capitoli di entrata da noi indicati sono sottostimati mentre altri sarebbero sovrastimati e con questo argomento respingere i nostri emendamenti, come è stato fatto in Commissione, perchè a questo punto tutte le pur apprezzabili premesse svolte nelle note preliminari sul maggior realismo con il quale quest'anno si sarebbe proceduto alle previsioni di gettito per i singoli capitoli di entrata non avrebbero più ragione di rimanere scritte negli atti parlamentari, non fosse altro che per ragioni di obiettività. Se così fosse, dunque, si proceda con una nota di variazione nella quale comunque si tenga conto di quanto abbiamo detto a proposito di questi capitoli, del gettito dell'IVA e della vasta area di evasione esistente al riguardo, di nuovi metodi di accertamento per le imposte dirette sui redditi non da lavoro dipendente e della sia pur graduale eliminazione degli aggi corrisposti agli esattori che non hanno più ragione di esistere. Da una simile nota di variazione o — il che sarebbe lo stesso — dall'accoglimento dei nostri emendamenti siamo convinti che potrebbero essere previste maggiori entrate per circa 750 miliardi; ed iscrivere questa maggiore previsione di entrata nel bilancio dello Stato non significherebbe fare altro che cosa realizzabile, compiendo soltanto un primo, modesto passo nella lotta all'evasione.

L'altro grande campo d'azione su cui perseguire un'opera di risanamento della finanza pubblica concerne il contenimento della spesa corrente e più particolarmente quella parte di spesa corrente che si rivela improduttiva quando non è superflua o parasitaria. Non si può dimenticare che quando si parla di spesa corrente una distinzione va sempre fatta tra quella parte di essa che assolve una funzione sociale e di civile progresso, quando non, almeno nella prospettiva, addirittura di spesa produttiva, e quella prima indicata. Una cosa è infatti la spesa per la scuola, altra è quella per il mantenimento in vita di anacronistici carrozzoni come la miriade di enti inutili. Una

cosa è, ancora, la spesa per le pensioni sociali ed altra cosa è quella per mantenere ingiustificate condizioni di privilegio sotto forma di emolumenti vari a certa parte del personale degli alti gradi dell'apparato statale o degli stessi enti più o meno utili o inutili e parassitari.

Il tempo che mi sono prefisso, e del quale forse ho già abusato, non mi consente di affrontare questo argomento se non per rapidi accenni. Il metro con il quale affrontare queste questioni dovrebbe a parere nostro essere soprattutto quello della produttività di tali spese in rapporto al servizio che rendono alla collettività. Certamente la spesa per la pubblica istruzione ha raggiunto livelli elevati. Ma altra cosa potrebbe essere se altra, più moderna, efficiente e democratica fosse la nostra scuola e maggiormente servisse a dare adeguata preparazione alla vita, alle attività produttive e a quelle culturali.

Alta è certamente diventata anche la spesa per stipendi dell'apparato burocratico dello Stato, pur necessario in qualsiasi Stato si voglia immaginare. Ma anche qui il problema che si pone è quello della sua produttività, dell'efficienza, della funzionalità e quindi fondamentalmente quello della riforma della pubblica amministrazione per la quale — è stato già ricordato in altra occasione al Senato — quest'anno manca anche la relazione sullo stato della stessa.

Anche questi dunque sono obiettivi da perseguire, ma che non ci è dato di vedere concretamente perseguiti. Un solo esempio vorrei citare, se si vuole marginale rispetto al resto ma pur sempre emblematico. Chiediamo al Governo precisi impegni per incominciare dall'alto a ridurre spese evidentemente eccessive o ingiustificate. È evidentemente eccessivo il numero del personale assegnato ai gabinetti dei ministri, alle segreterie dei sottosegretari e quello di altri uffici considerati di diretta collaborazione con i ministri e con la Presidenza del Consiglio: 2.671 unità complessive, secondo le dichiarazioni rese a nome del Governo alla Camera dei deputati.

Ingiustificato appare, in base al principio della onnicomprensività, il trattamento previsto dall'articolo 19 della legge 15 novem-

bre 1973, n. 734, sugli straordinari corrisposti a magistrati e dirigenti generali compresi tra il personale prima ricordato. Eccessivo è inoltre il numero delle autovetture in servizio presso la Presidenza del Consiglio e i singoli ministeri e sproporzionata risulta la spesa conseguente rispetto al servizio che rende.

Intende il Governo porre ordine in questo campo non secondario, del resto, nell'alimentare la cosiddetta giungla retributiva e certamente motivo di disordine nel funzionamento dell'apparato dello Stato? L'abbiamo chiesto in Commissione ricevendo risposta vaga e insoddisfacente. Lo riproponiamo in Aula non perchè qualcuno di noi pensi che questa e tanto meno che solo questa sia la questione risolutiva del problema, ma proprio perchè emblematica di una volontà nuova indispensabile per affrontare la situazione grave in cui versa il paese; una situazione che esige rigore e coerenza innanzitutto nelle scelte di politica economica ma anche, poichè indissolubilmente legate a queste, nell'attuazione di una giusta politica tributaria ed in quella della spesa pubblica. Rigore che chiediamo al Governo dall'opposizione, rigore che la nostra opposizione è impegnata ad osservare nelle stesse proposte che avanza nella discussione di questo bilancio perchè così esigono gli interessi dei lavoratori e quelli generali del paese. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

B A S A D O N N A . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, quest'anno non può ricadere sulla mia parte politica il sospetto di una opposizione preconcetta per il nostro voto contrario già annunciato dal senatore Bonino sul bilancio di previsione dello Stato per il 1976 e sul rendiconto generale dello Stato per il 1974, se gli stessi relatori hanno avanzato pesanti dubbi sulle prospettive economiche e finanziarie del paese, se si parla di impegni di spesa al di là di ogni limite fisiologico, di un *deficit* che supera i limiti estremi di ogni compatibilità col sistema, se le ipotesi di un riequilibrio vengono fondate su un incre-

mento della produzione e degli scambi, e a questo fine non si prevedono provvedimenti idonei e non sussistono presupposti adeguati mentre appaiono sempre più fondati i pericoli di un riavvitamento del processo inflazionistico.

Da un esame, sia pur sommario, di alcuni aspetti delle relazioni che accompagnano il disegno di legge sottoposto al nostro esame tale valutazione trova ampia conferma. Per quanto riguarda il rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio 1974, la cui analisi è stata condotta con attenta cura dal senatore Pala che ha messo in luce gli aspetti più significativi, mi limito ad alcune brevi considerazioni sottolineando altresì alcuni rilievi della Corte dei conti che il relatore mi sembra abbia trascurato, ben sapendo forse come essi, anche quando riguardano errori e carenze assai gravi, sono destinati a cadere nel vuoto.

Col disegno di legge in esame viene proposta la sanatoria per l'eccedenza di spesa che raggiunge i 646 miliardi, cioè un livello di gran lunga superiore a quello registrato nella gestione precedente, quando fu di 130 miliardi. Si tratta di un importo rilevante anche se trova parziale giustificazione nei maggiori costi sostenuti per l'accresciuto livello dei tassi di interesse. In particolare le spese correnti superano di 320 miliardi quelle autorizzate nelle previsioni definitive di bilancio, e a questo proposito la Corte dei conti rileva che questo è il primo anno in cui le eccedenze verificatesi nei singoli capitoli non trovano compenso nelle economie realizzate in altre voci e che tale aumento risulta in termini percentuali il più alto del quinquennio.

A determinare i maggiori impegni di spesa concorrono in particolare i trasferimenti comprendenti anche partite che riguardano gli enti previdenziali, la cui gestione sfugge al controllo dell'Esecutivo e del Parlamento. A questo proposito la Corte dei conti sottolinea l'esigenza di giustificare una tale operazione con gli obiettivi di interesse pubblico da perseguire allo scopo di determinare anche la dimensione degli stanziamenti.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale l'aumento del totale degli impegni nei confronti della precedente gestione deve rite-

nersi assai modesto in quanto è appena dell'1,4 per cento. Ciò conferma l'opinione espressa dalla Corte dei conti secondo la quale, in conseguenza dell'ordinamento regionale e della riforma tributaria, è stata aumentata l'incidenza delle spese correnti a detrimento di quelle in conto capitale.

A proposito della spesa va rilevato che le categorie dove si nota la maggiore diminuzione, circa il 40 per cento, riguardano le partecipazioni statali, mentre continua a crescere la spesa diversa da quella degli investimenti, particolarmente quella richiesta dall'accrescersi del disavanzo degli enti previdenziali e dell'azienda postale.

Per quanto riguarda i residui passivi, il relatore Pala ne sottolinea la notevole crescita e dimostra come questa sia dovuta più alla parte di nuova formazione che non a quella pervenuta da esercizi precedenti. Si tratta comunque di un incremento cospicuo, dell'ordine del 12,2 per cento, nei confronti dello scorso anno, quando era stato del 3 per cento, e ciò benché alcuni ministeri, particolarmente quelli dell'industria e dei lavori pubblici, abbiano dimostrato una maggiore capacità erogativa.

Ulteriori residui derivano dai trasferimenti. Infatti oltre il 50 per cento delle somme trasferite diventano depositi bancari con le ben note conseguenze negative. A causa di questi trasferimenti e delle leggi intervenute nel corso dell'anno, la struttura del bilancio del 1974 ha subito sostanziali modifiche tanto che secondo il parere della Commissione finanze e tesoro è difficile stabilire un legame tra il bilancio preventivo e quello consuntivo.

Per quanto riguarda il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976, a proposito delle entrate, anche per la non compiuta attivazione della riforma tributaria, non è stato possibile prevedere una dilatazione tale da contenere il *deficit* in proporzione meno rilevante. L'aumento infatti è del 15 per cento nei confronti del 1975 (da 20.391 miliardi a 23.432) e sarebbe destinato ad aumentare sensibilmente secondo le previsioni del relatore, senatore Schietroma, e di altri. È certo intanto che diminuirà per effetto della mini-riforma, per la quale è prevista una riduzione del gettito dell'ordine di 1.000 miliardi.

Quest'anno si è tornati a discutere con particolare interesse sul fenomeno dell'evasione fiscale, della quale ha parlato ampiamente l'oratore che mi ha preceduto, sia per l'inefficacia degli strumenti di repressione, sia per le sperequazioni che dall'evasione derivano a danno dei lavoratori dipendenti i quali continuano a portare proporzionalmente il peso maggiore della pressione tributaria.

Il problema di fondo resta quello dell'aumento delle entrate tributarie anche perchè il crescente disavanzo del bilancio è imputabile non tanto al volume della spesa quanto all'insufficiente consistenza delle entrate che costituiscono il 30 per cento del reddito nazionale, cioè un'aliquota inferiore a quella degli altri paesi. Ma è ovvio che un maggiore prelievo non si può operare attraverso un aggravio delle aliquote, ma solo attraverso una drastica riduzione del fenomeno della evasione fiscale. E ciò anche per un principio di equità perchè prima beneficiavano dell'evasione anche i redditi bassi mentre ora, attraverso l'accertamento operato dai datori di lavoro, il prelievo è aumentato notevolmente per questa categoria e compensa in parte la perdita dovuta all'evasione degli alti redditi e dell'IVA.

Secondo il senatore Schietroma il *deficit* del bilancio si potrebbe riportare entro limiti assai ridotti se l'evasione fosse eliminata e portando la pressione tributaria italiana a livelli anche superiori a quelli di altri paesi europei. Ma sull'ammontare delle evasioni i pareri sono quanto mai discordi. Secondo alcuni l'IVA viene evasa per 4.000 miliardi, mentre le imposte dirette evase di professionisti e lavoratori autonomi oscillano tra i 7.000 e gli 8.000 miliardi, per cui sarebbe sufficiente rastrellare quelle somme per pareggiare il bilancio dello Stato. Secondo altre statistiche, derivanti da indagini effettuate dal professor Francesco Forte, l'evasione dalle imposte dirette si aggirerebbe più realisticamente attorno ai 3.000 miliardi, ai quali andrebbero aggiunti 1.600 miliardi di evasione dell'IVA: in totale 4.600 miliardi, cioè un importo ragguardevole.

Sarebbe interessante conoscere la verità, ma questa forse potrà venire alla luce solo con l'anagrafe tributaria. Ormai è caduta l'illusione di risolvere in tempi brevi, con im-

pianti elettronici, il problema dell'accertamento analitico dei redditi, in sostituzione di quello induttivo finora seguito. Si dovranno attendere tre anni e forse più perchè questo ambizioso progetto si realizzi, dopo una rideterminazione dei compiti, delle funzioni e degli obiettivi dell'anagrafe, in base alle dichiarazioni del ministro Visentini del marzo scorso al Senato.

Eppure si era detto che per il 1972 sarebbero stati schedati tutti i contribuenti, che l'anagrafe sarebbe entrata in funzione a pieno ritmo nel 1975; il fatto è che si era pensato alle macchine trascurando inspiegabilmente il problema dell'addestramento del personale e dei nuovi quadri, aggravato dalla legge sugli ex combattenti e sull'esodo agevolato dei dirigenti.

Non c'è dubbio che sono stati commessi molti errori destinati a far perdere fiducia alla collettività che ha potuto avere la prova più clamorosa di come vengano affrontati problemi di vasta portata, cioè senza adeguata ponderazione e competenza.

Il relatore, senatore Schietroma, ha richiamato, nel suo intervento in Commissione, ad un maggiore realismo coloro i quali auspicano una vittoria totale e in breve tempo sull'evasione sostenendo che in tal modo si potrebbero risolvere i più gravi problemi economici. Questo obiettivo per varie ragioni deve ritenersi solo teorico e al di fuori della realtà, ma se fosse possibile raggiungerlo sarebbe causa di non lievi distorsioni e perturbamenti nell'apparato produttivo in un momento in cui non poche attività minori riescono a sopravvivere eludendo, almeno in parte, il fisco. Si può addirittura affermare che la recessione non ha assunto aspetti più gravi poichè l'evasione in certi settori ha consentito una provvidenziale compressione dei costi che con altri interventi non era possibile attuare. Questo però non significa che l'evasione non sia da condannare anche perchè ha dato luogo su vasta scala ad una concorrenza disonesta tra quelli che compiono il loro dovere tributario e quelli che riescono ad eluderlo, come è stato già in precedenza osservato. Comunque è da sconsigliare un indiscriminato fiscalismo che potrebbe apportare ulteriori danni con conseguenze pericolose alla nostra disastrosa economia.

È da condividere invece l'opinione di taluni che in attesa non certo breve che funzioni l'anagrafe si dia ai contribuenti la sensazione di poter eseguire adeguati controlli, magari attraverso i sistemi in verità assai discutibili di indagini per sorteggio e per campione nei settori dove l'evasione risulta maggiore. Come anche bisogna sbrigarsi a colpire, in base alle leggi vigenti o modificandole semmai per renderle più credibili, gli evasori a titolo di esempio, di monito per tutti, ma soprattutto è auspicabile che, attraverso l'ammodernamento ed il potenziamento dell'amministrazione finanziaria, questa possa migliorare l'azione di accertamento utilizzando adeguatamente gli strumenti all'uopo apprestati. Per quanto riguarda la previsione di spesa bisogna riconoscere che il relatore, senatore Carollo, non ha avuto esitazioni nel mettere in luce, sotto molti aspetti, la gravità della situazione e a concludere coerentemente con l'esprimere una profonda sfiducia nell'efficacia della spesa pubblica e nelle prospettive di una ripresa.

È stato avanzato nella Commissione di merito il dubbio sulla validità di questo bilancio che registra gli impegni assunti dal Parlamento nel luglio scorso mentre si vanno definendo importanti eventi che, se non hanno un immediato riflesso sulla sua struttura, annunziano una modifica sostanziale dell'equilibrio finanziario ed economico. Infatti nel prossimo anno, in conseguenza dei rinnovi contrattuali, sia lo Stato che le imprese dovranno provvedere al riassorbimento dei maggiori costi del lavoro, il primo attraverso l'incremento del gettito tributario o il maggiore ricorso al mercato finanziario e le imprese elevando il prezzo di vendita con conseguente ulteriore spinta inflazionistica o realizzando un adeguato incremento di produttività con una più razionale utilizzazione dei fattori produttivi. Ma questa prospettiva, che costituisce la condizione fondamentale per il riassetto dell'economia, deve ritenersi quanto mai dubbia. Sussistono e vanno aggravandosi infatti le cause che hanno determinato il disimpegno degli imprenditori i quali continuano a ricorrere stentatamente al mercato dei capitali anche dopo la riduzione del costo del denaro per i crediti a breve. È quindi probabile che le imprese non

si gioveranno adeguatamente del maggiore spazio di manovra, in rapporto a quello dell'anno in corso, che sarà lasciato ad esse dalla espansione finanziaria prevista per l'anno prossimo. Questa espansione non si verificherà per il credito agevolato, poichè il collocamento dei titoli emessi dagli istituti speciali verrà contrastato dalla concorrenza dei titoli emessi direttamente dal tesoro o per suo conto. Lo stesso accadrà per le obbligazioni emesse dalle imprese, che secondo attendibili previsioni dovrebbero restare sui livelli del 1975.

Va anche considerato che nelle attuali condizioni di stasi produttiva e di logoramento degli impianti vengono a mancare, specie alle imprese minori, le garanzie richieste dagli istituti speciali e dalle banche per concedere più elevati livelli di credito. D'altra parte il Governo, che nella sua relazione previsionale non nasconde certo le sue preoccupazioni per la finanza pubblica, non prevede che gli investimenti supereranno di molto i limiti previsti per l'anno in corso. Pertanto sono da ritenersi azzardate le previsioni fondate sul recupero nella produttività, che assai probabilmente continuerà a ristagnare. Il disimpegno degli imprenditori trova poi giustificazione nella debolezza della domanda, nella elevata aliquota di potenziale che rimane inutilizzata, nella incertezza del quadro sindacale e politico, nelle difficoltà sempre più gravi a riportare i costi sui livelli competitivi richiesti per il conseguimento di un adeguato profitto.

Lo stesso relatore, senatore Carollo, considera come condizione essenziale per la ripresa economica un'adeguata remunerazione al capitale senza la quale la propensione all'investimento si contrae o si annulla. Pone inoltre come seconda condizione che le risorse formate non si traducano successivamente soltanto in consumi, ma vengano almeno in parte utilizzate nei settori produttivi più carenti per creare le condizioni necessarie a ridurre il *deficit* della bilancia dei pagamenti. Ma il relatore non ritiene che a questo fine possa operare la spesa pubblica prevista che non può incidere sui costi aziendali migliorando la competitività delle imprese: potrà migliorare la situazione occupazionale, la produt-

tività, ma non la competitività, in modo da alimentare i canali di esportazione e da incidere positivamente sui conti con l'estero che in questo periodo hanno beneficiato — dice lui — di ben note circostanze favorevoli, destinate entro breve tempo ad esaurirsi. Perchè la spesa pubblica possa svolgere una azione risanatrice che non abbia effetti limitati alla congiuntura ma si proietti oltre di essa è necessario che sia diretta ad operare sostanziali modifiche nella struttura economica e ad incidere positivamente sui costi di lavorazione delle imprese, restituendo al capitale la convenienza per l'investimento.

Per uscire dalle presenti difficoltà si intensifica il richiamo ai lavoratori perchè contengano le loro rivendicazioni economiche entro limiti compatibili con il profitto. I sindacati si dimostrano propensi ad assumere un atteggiamento diverso e più responsabile, ma è poco probabile che la spinta delle aspirazioni operaie possa contenersi nei confini che la situazione economica richiederebbe.

Intanto da più parti si auspica una ripresa della politica di programmazione, che dovrebbe assicurare un razionale impiego delle risorse, operando magari in un campo più ristretto e con fini meno ambiziosi, a sostegno di uno sviluppo meno disordinato e incerto.

Il senatore Carollo fa risalire la responsabilità del fallimento della programmazione economica al proposito dei sindacati di sottrarre ai vincoli imposti da un disegno programmatico il mondo del lavoro ed alla resistenza del ceto imprenditoriale a rinunciare ad un profitto che condizioni favorevoli interne ed internazionali avevano sviluppato in notevole misura. Ed accenna anche alla ipotesi che il responsabile comportamento del mondo sindacale sia suggerito dal proposito di attuare il passaggio della gestione dell'economia di mercato dalla imprenditorialità privata al sindacato operaio, il che renderebbe assurda una ripresa della programmazione con l'intervento della classe imprenditoriale.

Comunque è da ritenersi assai poco probabile che si possano aprire prospettive più favorevoli per una tale politica, dopo tutte le esperienze fallimentari in questo campo. Anche lo scorso anno, in sede di discussione

del bilancio, si parlò di un rilancio della programmazione e vennero prospettate alcune soluzioni per il rinnovamento di questo sistema che, come è noto, sono rimaste lettera morta. I criteri adottati nella impostazione del bilancio in esame si differenziano da quelli impiegati negli scorsi anni, quando si cercò particolarmente di contenere il *deficit*.

Nel 1974 il Governo ha fatto ricorso al sistema di predeterminare il *deficit* a un livello che avrebbe dovuto consentire all'apparato produttivo di attingere in sufficiente misura al mercato finanziario, preservando il sistema da spinte inflazionistiche. Anche nell'anno successivo il bilancio è stato impostato con il proposito di attuare una drastica riduzione del disavanzo. Quest'anno sono stati allentati i freni per il contenimento del *deficit* di bilancio, accantonando in parte anche le esigenze della compatibilità finanziaria.

Si è calcolato così un disavanzo di 11.516 miliardi, che supera ogni precedente primato negativo e che lascia prevedere assai probabile l'accentuarsi in maniera pericolosa delle attuali tensioni finanziarie. Il direttore generale del tesoro, professor Ventriglia, nel suo intervento nella Commissione di merito, ha espresso in proposito valutazioni ottimistiche, reputando il *deficit* suscettibile di contrazione in conseguenza di un aumento delle entrate e di una minore spesa in rapporto a quella iscritta in bilancio. Ha anche dichiarato che non gli era possibile precisare allo stato quale fosse l'effettivo fabbisogno di tesoreria e che, a fronte delle attività finanziarie nell'interno previste in 26-27.000 miliardi, il tesoro vi potrebbe attingere per 10.000 miliardi senza turbare l'attuale equilibrio.

Il relatore non appare disposto a condividere le ottimistiche previsioni del professor Ventriglia. Egli infatti reputa del tutto inadeguate, in rapporto al fabbisogno globale, le attività finanziarie all'interno di 26-27.000 miliardi, che pure costituiscono un livello cospicuo in rapporto a quello del 1974 quando fu pari a 15.250 miliardi. Egli ritiene altresì che se il ricorso del tesoro avvenisse, come prevede il professor Ventriglia, per 10.000 miliardi non ne deriverebbero perturbamenti; ma in effetti avverrà per una som-

ma di gran lunga maggiore aggravando l'attuale instabile equilibrio.

Si dovrà, di conseguenza, ricorrere in maggiore misura al mercato finanziario, sottraendo risorse allo sviluppo economico, o all'ampliamento della base monetaria, accelerando il processo inflattivo, o alla contrazione della spesa, che non può essere operata se non su quella di investimento, data la rigidità e l'automatismo di quella corrente.

Certo, questo stridente contrasto di opinioni del relatore e del direttore generale del tesoro non contribuisce a diradare l'atmosfera di incertezza, di dubbio e di preoccupazione che avvolge il bilancio dello Stato. Quest'anno il relatore conclude la sua analisi con previsioni non certo ottimistiche sulle prospettive economiche del paese che il bilancio riflette con l'eloquenza delle cifre.

Nè potrebbe essere altrimenti con un disavanzo che è aumentato del 70 per cento nei confronti dello scorso anno, con le entrate che, malgrado l'incremento previsto, continuano a restare al livello del 90 per cento delle spese correnti, con la certezza che un'aliquota del *deficit* assai maggiore di quella prevista dovrà essere finanziata con mezzi monetari, con i fondati dubbi che la politica di spesa adottata possa veramente assicurare un aumento della produzione e degli scambi e una difesa adeguata dei livelli di occupazione.

A questi aspetti qualificanti del bilancio vanno aggiunti gli interrogativi connessi all'evolversi del quadro politico e sindacale ed alla possibilità di conciliare le spinte salariali con l'esigenza di procedere all'attuazione di massicci investimenti nel tentativo di alleggerire almeno le tensioni sociali che in alcuni centri del Mezzogiorno diventano sempre più gravi.

Prima di concludere queste brevi considerazioni sul bilancio dello Stato, che verrà esaminato molto più ampiamente dal relatore di minoranza del Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale, senatore Nencioni, vorrei accennare ad alcuni aspetti del problema meridionalistico affrontati negli interventi dei relatori. Il senatore Pala ha sollevato il problema tuttora irrisolto della quota di spesa in conto capitale da

destinare al Mezzogiorno ed ha citato in proposito il giudizio della Corte dei conti dal quale risulta che nel 1974 non è stata operata alcuna riserva per gli stati di previsione delle aziende ed amministrazioni autonome e che la quota riservata in concreto ha superato di poco l'1 per cento del totale della spesa rispetto al 40 per cento prescritto dall'articolo 7 della legge 6 ottobre 1971, n. 853. Forse è questa la più significativa delle numerose inadempienze a questa legge, su cui si è discusso per anni lasciando che la situazione continuasse a peggiorare, fino a giungere agli indici denunciati. Dal canto suo il senatore Carollo mette in luce un divario fra le regioni economicamente più depresse e quelle più avanzate in conseguenza di una discutibile interpretazione del principio di autonomia degli enti locali. Egli infatti denuncia una diversità di trattamento tra i comuni ad amministrazione comunista o socialcomunista che sono in prevalenza al Nord e quelli delle regioni povere del Sud per quanto riguarda il volume dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti per il ripiano dei disavanzi economici degli enti locali. Da questa analisi emergono gravi sperequazioni che diventano addirittura clamorose quando si considerino le diversità delle condizioni economiche delle varie regioni.

Un altro motivo di divario tra i comuni del Sud e quelli dell'Italia settentrionale deriva dalla riforma tributaria che ha praticamente annullato qualsiasi forma di entrata reale per i comuni deficitari. I servizi sociali da rendere sono i medesimi, mentre sono tanto diverse le disponibilità finanziarie; infatti buona parte dei comuni del Sud, come tutti sanno, mancano dei mezzi per pagare gli stipendi poichè le delegazioni da offrire in garanzia per l'accesso al credito sono ormai esaurite.

Un altro riferimento ai problemi del Mezzogiorno è compreso nella relazione sulle partecipazioni statali dove il senatore Ripamonti afferma che un compito particolare dell'impresa pubblica è quello di rendere possibile con opportune organizzazioni la piena valorizzazione della capacità imprenditoriale della piccola e media impresa. Questo è un compito che interessa particolar-

mente il Sud poichè è illusorio prevedere uno sviluppo autopropulsivo delle aree meridionali senza il concorso dell'imprenditorialità privata che si cimenta nella fascia delle industrie minori. Un proposito di questo genere era stato manifestato anche in precedenti relazioni programmatiche delle partecipazioni statali nelle quali queste si impegnavano a concorrere alla formazione di una nuova classe imprenditoriale con particolare riferimento al Mezzogiorno. Non solo questa non è venuta alla luce, ma quella preesistente, lungi dallo svilupparsi, va continuamente assottigliandosi. Questo progressivo logoramento dell'apparato produttivo affidato ai promotori delle industrie minori non può imputarsi indubbiamente solo alle partecipazioni statali, ma queste sono certo venute meno a quella che dovrebbe essere una fondamentale finalità dell'industria a capitale pubblico, specie nel Mezzogiorno.

A proposito dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, cresce fondatamente il dubbio che si possa giungere all'approvazione della legge per il rifinanziamento della 853 prima della fine dell'anno in corso. Dalla mia parte politica è stato presentato nella Commissione di merito un ordine del giorno diretto a sollecitare gli adempimenti per il varo di questa legge. Intanto si moltiplicano le polemiche su questo importante problema insieme alle proposte di legge presentate dai vari partiti senza che si vada avanti sulla strada per la definizione delle scelte. Continua più acceso lo scontro fra coloro i quali reputano conclusa la funzione della Cassa per il Mezzogiorno e ne richiedono l'abolizione devolvendone i compiti alle regioni e coloro che ne ritengono necessaria la sopravvivenza dopo averla adeguata alle nuove esigenze reputandone ancora utile allo sviluppo del Mezzogiorno il patrimonio di esperienza e di capacità progettuale. Sono compresi tra i primi i comunisti che operano le loro scelte in base agli obiettivi politici da conseguire e ai quali giova l'attribuzione del maggior potere alle regioni che direttamente o indirettamente controllano. Tra i secondi sono compresi coloro i quali si rendono conto che la situazione delle aree depresse deve ritenersi drammatica e tale che

non può essere oggetto di ulteriori esperimenti senza correre il rischio del fallimento più completo. Nessuno misconosce il ruolo fondamentale delle regioni, ma non è pensabile che possa giovare al Mezzogiorno nella attuale situazione di crisi il trasferimento dei compiti della Cassa alle regioni, essendo impossibile prescindere da una visione unitaria degli interventi che è indispensabile per la razionale soluzione dei problemi interregionali ed intersettoriali. Comunque le prospettive della politica meridionalistica vanno oltre il destino della Cassa ed investono l'intera economia del paese che non può progredire senza risolvere i problemi più gravi delle aree depresse del Sud, tra i quali va compreso, come ho detto in precedenza, lo sviluppo delle capacità imprenditoriali e l'avvio di una idonea politica industriale.

Su questo argomento concordo con il parere espresso nella sua relazione dal senatore Ripamonti quando afferma: « Il fallimento della politica di programmazione e, in particolare, il molto limitato e precario successo della politica di sviluppo del Mezzogiorno sono dovuti alla mancanza di una politica industriale che ha caratterizzato negativamente la nostra politica economica ». Questa diagnosi, per la quale in parte il piano a medio termine dovrebbe costituire la cura, comprende forse i maggiori errori di politica economica compiuti negli scorsi anni dai quali è derivata l'attuale situazione che il bilancio dello Stato fedelmente riflette. Anche questi motivi, unitamente a quelli di natura contabile e finanziaria in precedenza analizzati, suggeriscono alla mia parte politica il parere contrario all'approvazione dei presenti disegni di legge. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

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

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 13,10).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari