

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

516^a SEDUTA PUBBLICA

RESONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 20 NOVEMBRE 1975

(Antimeridiana)

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

INDICE

CONGEDI Pag. 24071

DISEGNI DI LEGGE

Deferimento a Commissione permanente
in sede referente 24071

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):

ANDREOTTI, *Ministro del bilancio e della
programmazione economica con l'incarico
di Ministro per gli interventi straordinari
nel Mezzogiorno* 24096

* CAROLLO, *relatore generale per la spesa sul
disegno di legge n. 2238* 24084

NENCIONI, *relatore di minoranza sul disegno
di legge n. 2238* 24072

PALA, *relatore sul disegno di legge n. 2239* 24080

SCHIETROMA, *relatore generale per l'entrata
sul disegno di legge n. 2238* 24081

VISENTINI, *Ministro delle finanze* 24104

N. B. — L'asterisco indica che il testo del di-
scorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del Vice Presidente VENANZI

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

Si dia lettura del processo verbale.

B A L B O , Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 18 novembre.

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

Nel corso della seduta potranno essere effettuate votazioni mediante procedimento elettronico.

Congedi

P R E S I D E N T E . Ha chiesto congedo per un giorno il senatore Caron.

Annuncio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede referente

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

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

DE LUCA ed altri. — « Modifiche e integrazioni al trattamento economico e normativo vigente in materia di pensioni di guerra indiritte » (2276), previ pareri della 5ª e della 11ª Commissione.

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)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei dise-

gni di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1976 »; « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1974 ».

Avverto che sulle linee generali del bilancio è stato presentato un ordine del giorno — da ritenersi già illustrato — da parte del senatore Bacicchi e di altri senatori.

Si dia lettura dell'ordine del giorno.

B A L B O , Segretario:

Il Senato,

presa conoscenza delle dichiarazioni rese al Parlamento dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri nella seduta della Camera dei deputati del 30 ottobre 1975, secondo le quali il personale addetto ai gabinetti dei Ministri ed alle segreterie dei Sottosegretari e quello addetto agli altri uffici di diretta collaborazione con l'opera dei Ministri assomma complessivamente a 1.924 unità, mentre il personale addetto alla Presidenza del Consiglio dei ministri ammonta a 727 unità per un totale complessivo di 2.671 unità;

ritenuto che l'estensione a tutto questo personale della normativa di cui all'articolo 19 della legge 15 novembre 1973, n. 734, circa i compensi per lavoro straordinario, crea effettive situazioni di sperequazione ed alimenta quella che è stata definita la « giungla retributiva »;

presa conoscenza altresì, dalle stesse dichiarazioni, del numero delle autovetture in servizio presso la Presidenza del Consiglio e i singoli Ministeri e ritenute eccessive le dotazioni e sproporzionata la spesa che ne consegue rispetto al servizio che rendono,

impegna il Governo:

a) a rivedere, riducendolo, il numero del personale assegnato ai gabinetti dei singoli Ministri ed alle segreterie dei Sottosegretari di Stato nonché quello di altri uffici consi-

derati di diretta collaborazione con i Ministri e quello analogamente considerato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;

b) ad escludere, in base al principio della onnicomprensività, dal trattamento previsto dall'articolo 19 della legge 15 novembre 1973, n. 734, i magistrati e i dirigenti generali che attualmente ne fruiscono;

c) a rivedere il regolamento approvato con regio decreto n. 746 del 3 aprile 1926, rendendolo adeguato ai tempi e riducendo drasticamente il numero delle autovetture in servizio presso le amministrazioni centrali e periferiche dei singoli Ministeri e della Presidenza del Consiglio e quindi le spese relative;

d) a riferire entro tre mesi al Parlamento sulle misure che intende adottare in proposito.

1 BACICCHI, COLAJANNI, BOLLINI, LI VIGNI, BORSARI, CORBA, MAFFIOLETTI, BORRACCINO

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il senatore Nencioni, relatore di minoranza sul disegno di legge n. 2238.

N E N C I O N I , *relatore di minoranza sul disegno di legge n. 2238*. Illustre Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il relatore di minoranza quest'anno in questa deserta discussione del bilancio dello Stato si trova in una posizione di particolare favore perchè, se dovesse esprimere i motivi e le cause determinanti del voto contrario al bilancio dello Stato e in particolare non tanto al documento ma alla politica che il bilancio esprime o dovrebbe esprimere, basterebbe che leggesse la relazione di maggioranza. Infatti, nella relazione di maggioranza sono comprese e vorrei dire anche acute tutte le critiche che il relatore di minoranza si è sforzato di fare nella sua succinta relazione.

È un fenomeno non nuovo, ma recente, la presa di coscienza da parte di alcuni elementi della maggioranza non solo della situazione che è espressa dal bilancio dello Stato ma delle cause recenti e remote, cioè in una parola, di quelli che, con una frase rie-

vocativa — non parlo di destino cinico e baro — si possono chiamare errori di direzione economica, da parte della maggioranza, che furono oggetto già di rilievo, orsono molti anni.

Ho detto che basterebbe che leggessi la relazione di maggioranza. Prendo la relazione Carollo non per venir meno al devoto ossequio al senatore Schietroma che ha fatto quella puntuale relazione sull'entrata, ma perchè la relazione sulla spesa è più indicativa di una determinata politica di bilancio. Il relatore attribuisce la spesa pubblica dilata ai governi che si sono succeduti dal 1962 e pertanto ai governi espressione del centro-sinistra, cioè a quella politica che noi, da un'altra ottica, abbiamo definito politica determinata dalla presenza socialista al governo. Nella relazione infatti si legge: « È apparsa rilevante l'incidenza devastante della spesa pubblica sulla base monetaria ». Non so che cosa l'opposizione potrebbe dire di più o di diverso di questa nota che è sempre stata non la rilevazione di una situazione obiettiva ma la critica che abbiamo fatto per la dilatazione devastante o, per usare un termine caro all'ex governatore della Banca d'Italia dottor Carli, la dilatazione destabilizzante. La spesa pubblica cresceva « in modo torrentizio e destabilizzante per l'economia ».

La ragione di questa dilatazione della spesa? L'onorevole ministro Andreotti ha accennato nel suo intervento sul bilancio al fatto che la dilatazione della spesa pubblica talvolta rappresenta un elemento positivo. E non è necessario risalire a Keynes o al *deficit spending* per comprendere gli effetti di una manovra di carattere sostanziale e non monetario. Oggi per la verità si fa spesso ricorso alla manovra monetaria, la quale, secondo il senatore Carollo ha dimostrato non solo la sua insufficienza, ma ha provocato anche degli effetti meramente negativi.

La dilatazione della spesa pubblica dunque può costituire un mezzo per raggiungere certi fini, in casi di congiuntura pallida, cioè di attenuazione della domanda globale; essa infatti può contribuire a far diventare rosea una congiuntura esangue. Tuttavia,

quando la congiuntura pallida diventa surriscaldata, quando si ha una tensione dei prezzi, o quando peggio ancora si subiscono i colpi d'ariete dell'inflazione, questo metodo può rivelare le sue lacune. D'altra parte si pensi alla situazione che si è creata in seguito alle restrizioni del credito ed a quella manovra monetaria negativa a cui si riferiva anche il relatore di maggioranza. Allora si poteva riconoscere, nella illuminata opera dei governi di centro-sinistra, l'uso di un determinato metodo per venire incontro alle esigenze del paese attraverso la dilatazione o la restrizione della spesa pubblica, sì da influenzare l'aumento della domanda globale o la diminuzione di essa. Questo non è avvenuto perchè dal 1963-64 vi è stata la chiusura dei flussi monetari attraverso la manovra meramente monetaria del Governatore della Banca d'Italia, manovra monetaria — che probabilmente è stata una delle ragioni che ha portato il dottor Carli a rinunciare alla sua azione — che procurò così gravi danni alla nostra economia. Dal 1966 in poi invece si è avuta la improvvisa riapertura dei flussi monetari con l'allargamento della base monetaria su richiesta pressante del Tesoro che non poteva far fronte con le entrate ordinarie alle proprie esigenze. Tale allargamento della base monetaria è stata una delle ragioni della pressante inflazione da costi, erroneamente ritenuta una inflazione da domanda, interpretazione che è stata poi nel 1973 (e le associazioni sindacali, i partiti come il nostro non hanno accettato quella linea Carli che sarebbe stata fonte di una profonda recessione) alla base della decisione di usare i flussi monetari, cioè quel rubinetto che doveva restringersi sì da diminuire la domanda e da venire incontro a quell'inflazione che veramente destabilizzava, devastava la nostra economia in tutti i suoi gangli.

Si arriva al 1975 con una linea che non si individua bene se sia di espansione. Ecco il punto, onorevoli colleghi: non si individua bene quella che può essere la politica che scaturisce dal bilancio dello Stato come sintomo di un determinato momento, il momento magico, sull'orlo del precipizio della nostra politica economica. Sembra che sia una politica di espansione: ma non tanto, per-

chè le associazioni sindacali di ogni colore hanno attenuato la loro pressione, per una considerazione positiva della situazione. Comunque, di fronte ad un fenomeno di recessione in atto, di fronte alla dilatazione della cassa integrazione e solo della cassa integrazione, di fronte al fenomeno della restrizione di tutte le altre attività, al taglio dei rami secchi, alla chiusura o alla sterilizzazione dei circuiti industriali, non si può certo provvedere, come suggeriva il senatore Merzago, chiamando Lama e Agnelli al governo e cacciando tutti i ministri perchè il rimedio, oltre che qualunquistico, sarebbe veramente peggiore del male, nelle sue conseguenze. Infatti chiunque sia al governo, ci siano i tecnici o i politici, la situazione economica va affrontata con realismo politico, cioè con una politica concreta, realistica.

Ora, quello che manca, onorevole Ministro, in questo bilancio è la prova di una qualsiasi politica di bilancio. Il senatore Carollo giustifica il fenomeno dicendo che il bilancio in esame non è un bilancio di previsione, è un « archivio degli impegni » che il Parlamento ha votato, un archivio in cui sono collocate tutte le leggi che richiedono una spesa; il bilancio non può che essere lo specchio di questa situazione e quindi il consuntivo dell'attività parlamentare: ma essendo il consuntivo dell'attività parlamentare, come possiamo parlare di politica di bilancio? Si tratterà, conclude il senatore Carollo, di interpretare la politica che il Parlamento ha svolto a monte negli anni precedenti.

Io non sono di questa opinione, anzi nego che il bilancio dello Stato debba essere l'archivio delle spese che sono state previste attraverso provvedimenti legislativi. Se l'attuale bilancio di previsione deve essere così classificato, vuol dire che vi è assenza assoluta di una politica di bilancio. Il bilancio di previsione non può essere lo specchio di quanto è avvenuto a monte, attraverso una politica illuminata o non illuminata; il bilancio dello Stato deve essere il ponte gettato verso l'avvenire. Attraverso il bilancio di previsione si deve poter dire non già che abbiamo a monte questo archivio o questo patrimonio, positivo o negativo, di idee e di spese, questo programma; no, dobbiamo

dire: partiamo da questa testa di ponte, per lanciarci verso i bisogni e le necessità del popolo italiano.

Che cosa vogliamo fare attraverso questa cosiddetta politica di espansione, contraria alla politica del 1963-64, contraria alla linea Carli, o Carli-Colombo, attenuata, del 1973?

Vogliamo superare il tetto del credito globale interno per dare alla economia la possibilità di moltiplicarsi attraverso gli investimenti? Ma quali investimenti? Quali possibilità in una situazione di questo genere? Prima bisogna riassetare le fondamenta della nostra economia, devastate da una ignobile politica fin dal 1962. E oggi riscontriamo nella relazione di maggioranza le lamentele che noi abbiamo disseminato in 13 anni di azioni contro i governi di centro-sinistra; oggi si leggono quelle dure critiche che noi facevamo fin dal 1962, allorchè si diceva che eravamo le Cassandre, gli uccelli del malaugurio. Avevamo previsto invece che la nostra economia avrebbe avuto le sue travi portanti franate di fronte ai colpi di ariete dell'inflazione da costi, di fronte ai colpi d'ariete degli errori di previsione economica, di fronte ad una disinvoltura dovuta all'assenza di qualsiasi politica di bilancio.

È inutile allora parlare, senatore Carollo, di una trama di risorse finanziarie sterili. Questo bilancio rappresenterebbe una trama di risorse finanziarie sterili che si sventagliano per tutto il paese senza alcuna capacità di fecondare nuova vitalità economica. Se il relatore di maggioranza arriva a dire questo, cosa deve dirvi il relatore di minoranza? Forse dovrei dire che questo è un bilancio veramente positivo e per la filosofia dei contrari, onorevole Andreotti, che ci congratuliamo per questo strumento così complesso che non si sventaglia per tutto il paese senza capacità di fecondare nuova vitalità economica, ma che costituisce un lievito dal quale nasceranno in un fertile terreno dei germogli che daranno dolcissimi frutti al popolo italiano. Ma non possiamo dire questo perchè l'amore per la filosofia dei contrari non ci porta ad essere così ciechi e sordi di fronte a una situazione che grida vendetta da tutte le parti.

Non possiamo condividere quella nota che non abbiamo condiviso neanche all'inizio, onorevoli colleghi. Non diciamo questo ora che i socialisti hanno detto che il famoso programma di investimenti a medio termine non esiste, non ha consistenza o, come ha detto il senatore Zuccalà, è semplicemente acqua fresca, dimenticando che per le popolazioni del meridione l'acqua fresca è veramente preziosa. Ma non è neanche acqua fresca, questo è il punto; è il nulla. Da quanto abbiamo potuto apprendere, questo programma a medio termine, secondo uno dei relatori di maggioranza, avrebbe il potere taumaturgico, carismatico, di trasformare la nostra economia. Il Governo ha in parte emanato ad agosto quei provvedimenti dei quali non c'è traccia nell'economia del nostro paese fino a questo momento perchè è stata fatta, attraverso un decreto-legge, una iniezione di 4.500 miliardi, ma nessuna goccia circola nelle arterie assetate della nostra economia.

Pertanto, quando poi dice che « in larga misura si appresta a varare nelle prossime settimane con un programma di investimenti a medio termine... », il relatore di maggioranza non ha pensato, come avevamo fatto noi senza per questo farcene un merito perchè è una cosa elementare, che questo programma a medio termine non avrebbe avuto, come anche i provvedimenti ferragostani o canicolari, alcun risultato positivo per la nostra economia perchè, come hanno detto i socialisti uscendo dal colloquio avuto con il presidente del Consiglio, onorevole Moro, si tratta di 36.000 miliardi da iniettare innanzitutto; ma mancano i 36.000 miliardi (e credo che non sia una cosa da poco) e questa è la prima ragione che determina l'atteggiamento dei socialisti che compartecipano alla maggioranza se non al Governo, di fronte a questo rimedio eroico per la nostra economia. In secondo luogo manca il programma per cui, mancando il programma e mancando i 36.000 miliardi, rimane solo un documento di intenti, ma di buone intenzioni è lastricato non solo l'inferno, ma anche il paradiso.

Onorevoli colleghi, fatta questa premessa necessaria per poter entrare nel vivo di una

politica, non è possibile in un momento come l'attuale, dopo il convegno positivo di Rambouillet, in cui si è delineata una generale politica di assestamento di tutto l'Occidente, non è possibile, dicevo, non aprire gli occhi alla realtà e porsi un quesito: per quale ragione noi, legati alla Comunità economica europea non solo dal punto di vista della libera circolazione delle idee, della manodopera, della possibilità di stabilimento industriale, di fronte ad una Francia con una economia non dico surriscaldata, ma su un livello normale, di fronte ad una Germania con una economia surriscaldata che si distacca poco dalla piena occupazione (solo recentemente ha avuto delle lievi distonie, ma è stata per anni sul piedistallo della piena occupazione), di fronte ad una Olanda che mostra al mondo, sia pure colpita duramente dalle carenze di rifornimento di petrolio per le note vicende che non voglio riesumare per non farvi perdere del tempo e che sono conosciutissime, un'economia rigogliosissima e così dicasi per il Belgio, ebbene per quale ragione il nostro paese si trova ad essere il fanalino di coda della Comunità economica europea? Per quale ragione ci troviamo ad essere il paese con una economia destabilizzata o devastata? Perchè ci troviamo ad essere temuti addirittura — come è avvenuto nel 1962 e lo ricordiamo bene — per il contagio dell'inflazione? Dimentichiamo così che dal 1962, dal momento in cui i socialisti entrarono al governo, la Comunità economica europea ci temette come elemento contagiante per l'inflazione nella Comunità. Per quale ragione ci troviamo in questa situazione? La risposta mi pare che sia agevole: la risposta è nello stato confusionale in cui abbiamo condotto la politica e l'economia. Si tratta di un'economia condotta senza una programmazione, un'economia condotta senza una linea costante, anche a prescindere dalla programmazione; si tratta di una politica monetaria di mancata difesa della nostra valuta che vede oggi la lira distaccata dalla nostra economia, distaccata da qualsiasi parametro monetario: una volta si diceva fuori dal serpente, oggi il serpente è lontano, tanto che non è più nem-

meno possibile vedere dove sia collocato; comunque non è fuori dal serpente, è fuori dalla realtà perchè non ha un parametro. La nostra economia, ma diversamente da quella americana, non può darle nessun appoggio, è un peso morto. Così la nostra valuta rotola e precipita ormai senza freno.

Noi aspettavamo che questo problema si ponesse in termini drastici, in termini realistici, in termini concreti. Nel convegno di Rambouillet sembra si sia trovato non dico un accordo ma un *gentleman's agreement* tra le tesi estremistiche della Francia, esposte recentemente a Washington dal ministro Fourcade, che sostenne la necessità dei cambi fissi come premessa per un divenire economico dell'occidente, e quelle di Simon e dello stesso Ford che sostennero invece la necessità di allontanare qualsiasi garanzia aurea delle monete, lasciandole fluttuare, sia pure col *crowling peg*. Ma vi fu questo scontro che caratterizzò il *meeting* di Washington.

Si tratta dell'unica pagina viva che caratterizzò questo *meeting*, l'unica eco di questo contrasto. Il resto si perde nel vuoto: anche i provvedimenti — presi non come deliberazione poichè non vi era potere deliberante — tendenti ad accertare delle convergenze su determinate questioni di carattere monetario come l'abbandono dei depositi aurei del Fondo monetario internazionale, cioè un sesto ai paesi sviluppati che ne avessero bisogno e un sesto da restituire pro quota ai partecipanti al Fondo monetario internazionale, sono lettera morta: è rimasto questo contrasto come caratterizzante il *meeting* di Washington che sembra a Parigi si sia molto attenuato, perlomeno per quanto risulta dal comunicato finale.

Arriveremo allora non certo ai cambi fissi voluti dal sistema francese secondo una vecchia politica di De Gaulle di difesa dell'*étalon or*: non avremo l'*étalon or*, non avremo l'*étalon exchange*, non avremo l'*étalon dollar*, avremo l'*étalon* diritti speciali di prelievo, con interventi da parte delle banche centrali a difesa delle singole valute, secondo determinati aggiustamenti che, in prospettiva, si possono ritenere positivi per

l'economia di ciascun paese. Avremo cioè la fluttuazione voluta dagli Stati Uniti d'America, quella fluttuazione che si chiama sporca, non pulita, poichè è diminuita nella sua dinamica ascendente o discendente da interventi di carattere difensivo, di carattere meramente valutario da parte delle singole banche centrali.

Non so se questo sistema possa essere la premessa per arrivare ad un accordo monetario di carattere internazionale o se sia uno degli espedienti che farà apparire un mercato di cifre che non risponde alla realtà dei rapporti.

Onorevoli colleghi, non lo diciamo oggi con lo spirito di Rambouillet, ma lo abbiamo detto sempre: occorre una rispondenza concreta, realistica tra l'economia di ciascun paese e la quotazione interna ed esterna della sua valuta, perchè tutte le forzature portano sempre a mostrare la corda, in definitiva. Vi è stata un'eccezione: sono stati gli accordi di Bretton Woods che sono durati trent'anni; ma sono durati trent'anni e sono arrivati al 1971 quando Nixon il 15 agosto prese la decisione di cancellare, con un colpo di penna, non gli accordi di Bretton Woods ma la convertibilità della moneta americana che aveva fatto da supporto a tutta l'economia per questi anni.

Allora si poteva parlare di cambi fissi perchè era la dichiarazione che ciascun paese faceva al Fondo monetario internazionale in termini di oro e in termini di rapporto di parità con il dollaro che faceva fede. Ciò è durato finchè si sono manifestati squilibri sul marco, sul franco, sulla sterlina, positivi o negativi, sì da sgretolare tutta quella impalcatura fittizia che pure ha retto per un certo numero di anni. Ha tenuto nel momento in cui si parlava di miracolo economico, e non ha retto più nel momento in cui la realtà economica mostrò il suo vero volto. Gli aggiustamenti della parità della lira, della sterlina, del franco francese o del marco o gli interventi delle banche centrali attraverso la tutela di una determinata parità sono inutili e pericolosi quando il rapporto merce-prezzi all'interno di un paese non risponde più al rapporto merce-prezzi

di un altro paese. Qualsiasi artificio è destinato a costare milioni di dollari a ciascuna banca per interventi ed ugualmente l'equilibrio è destinato a spezzarsi. La fluttuazione, le parità non sono delle invenzioni teoriche ma sono frutto di una realtà operante, di un equilibrio dei prezzi, dei valori e delle possibilità di acquisto.

Ecco, onorevoli colleghi, vorremmo domandarvi se questo è un principio per arrivare ad un accordo che possa essere di base alla nostra economia. Ora, quando noi sentiamo il Presidente del Consiglio (perchè noi qui trattiamo la politica di bilancio e non i grandi problemi) che apertamente fa presente, in contrasto poi con lo stesso senatore Carollo nella sua relazione, che le speranze della ripresa della nostra economia sono nel drenaggio fiscale, dovrei vedere la faccia del ministro Visentini farsi oscura, perchè non penso che questo possa essere il suo pensiero. Anzi, dal momento che ritengo di essere costante nelle mie tesi, vorrei dire che il drenaggio fiscale è assolutamente una palla al piede dell'economia. Non si può riassetare un'economia, come ha detto l'onorevole Moro, sperando nella possibilità dei contribuenti, dei flussi monetari, senza allargare la base monetaria. Nessuno ha parlato di velocità di circolazione della moneta. Avete parlato solo di allargamento della base monetaria da impedire. Ebbene, io ritengo invece che il drenaggio fiscale attraverso la lotta agli evasori — questo è pacifico — ci trova allineati, ma una politica di aumento del drenaggio, del rastrello fiscale è un peso per l'economia. Nessuno, onorevoli colleghi, può smentirmi quando ricordo la politica americana che si è sempre ispirata ad un concetto diametralmente opposto con dei risultati positivi che sono stati esposti all'attonito stupore dei nostri ministri a Parigi recentemente, che si sono trovati di fronte a metodi completamente diversi. È per questo che mi meraviglio...

L E P R E . È un sistema fiscale che funziona, però.

N E N C I O N I , *relatore di minoranza sul disegno di legge n. 2238*. Un sistema fiscale che funziona: è una questione politica anche quella, non è una questione che esula dalla politica. È un sistema fiscale che funziona: però nella politica degli Stati Uniti chi, per esempio, dilata il circuito industriale ha un credito d'imposta, non si vede addosso il fisco che lo depreda. I regali delle industrie alle opere pie e agli enti ospedalieri sono completamente esenti dalle imposte e sono defalcati dai redditi fiscali. Da noi invece si usa un sistema completamente diverso attraverso un malinteso dirigismo: si finanziano le aziende — l'ho detto mille volte — non perchè queste debbano vivere, siano vitali per l'avvenire, ma per poterle poi depredare dal punto di vista fiscale. Questo è un dirigismo, una politica dirigistica senza risultati sulla produttività aziendale e su quella globale e cioè sul livello economico.

Ecco le ragioni di questa discrasia tra costi e ricavi. Ecco le ragioni di questo dissesto della nostra economia. Ecco le ragioni per cui solo i lavoratori pagano effettivamente gli errori di politica economica perchè non possono sfuggire attraverso nessun artificio al fisco che si abbatte sugli emolumenti che prendono; mentre le rendite parassitarie che sfuggono al fisco sono quelle veramente imponenti e gravano poi sulla nostra economia.

Ora, questa politica non prescinde completamente da una politica fiscale, ma prescinde da una politica fiscale illuminata che possa raggiungere i suoi obbiettivi che in prospettiva vengono delineati.

Il Presidente degli Stati Uniti ha detto apertamente a Parigi: « Ciascuna settimana che passa ci porta le prove supplementari di un riguadagno di salute economica; e per mia parte sono deciso a lottare immediatamente contro qualsiasi manovra di accelerazione dell'inflazione. Una ripresa durevole dell'economia americana serve ugualmente gli interessi del mondo intero; per gli Stati Uniti il miglior mezzo di contribuire in modo durevole al benessere degli altri paesi è avere un'economia sana e solida » (e l'economia

degli Stati Uniti è sana e solida) « e gli Stati Uniti continueranno a vegliare perchè i capitali possano liberamente circolare attraverso le loro frontiere ». Cioè auspica una illuminata politica di apertura a tutto il mondo.

Noi siamo in una situazione di caduta degli ordinativi e della produzione industriale, con i settori considerati e in realtà traenti in maggiori difficoltà, con le tendenze del mercato del lavoro che vedono la linea occupazionale che cade ogni giorno facendo aumentare l'intervento, come ho detto prima, della cassa integrazione. È un momento drammatico per l'occupazione giovanile. In questa situazione non possiamo limitarci a dire che la nostra politica sarà una politica fiscale più accentuata. Quando, onorevole ministro Visentini, ella, ricordando quanto disse nel 1967...

V I S E N T I N I , *Ministro delle finanze*. Non ero deputato nel 1967.

N E N C I O N I , *relatore di minoranza sul disegno di legge n. 2238*. È vero, l'ha scritto e mi sento ancora di sottolineare quanto disse allora. Del resto non era un'offesa che la ritenessi deputato. Il fatto è che non si sa mai da che parte stanno i repubblicani, tanto se sono al Governo come se ne sono fuori. Non si sa mai se sono all'opposizione o se sono nella maggioranza. Comunque non sono imbrancati nella maggioranza e questo è un riconoscimento...

C A R O L L O , *relatore per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Il senatore Lepre si ribella per questa individuazione esclusiva del Partito repubblicano.

N E N C I O N I , *relatore di minoranza sul disegno di legge n. 2238*. Ma c'è una differenza: i socialisti sono imbrancati, i repubblicani no. Questa è la realtà: sono più imbrancati (la mia è una considerazione politica che prescinde dalle persone) anche se non sono al Governo, mentre i repubblicani, anche se al Governo, non sono imbrancati o almeno vogliono figurare di non esserlo e

fanno di tutto perchè ci sia questa differenziazione.

Stabilito che occorre veramente una politica, bisogna chiedersi quale politica e a questo punto emergono le dolenti note. Io sono dell'opinione che si è fatto un grosso errore ad abbandonare qualsiasi programmazione economica. Noi l'abbiamo auspicato da quando siamo in quest'Aula, cioè prima ancora che sorgesse l'astro Saraceno, prima che come meteore passassero gli ideatori o attuatori dei piani (i Vanoni, i Ruffolo e finalmente il socialista Pieraccini) e di una programmazione che secondo la definizione del senatore Fanfani fu il libro dei sogni e secondo una nostra annotazione è stato il libro degli incubi perchè prescindeva dalla realtà e si richiamava soltanto a dei fantasmi contabili. Ora, nella relazione di maggioranza si dice che la programmazione non ha avuto luogo, non ha avuto effetti ed è scomparsa per delle ragioni diverse: anzitutto perchè è stata rifiutata dalla borghesia industriale e poi perchè è stata rifiutata dalle associazioni sindacali. A mio parere, non sono vere nè l'una nè l'altra affermazione.

Non è stata rifiutata dall'industria — e quando parlo di industria non faccio differenza tra quella pubblica e quella privata — perchè anzi essa ha sempre auspicato una programmazione economica dalla quale non può prescindere, come una famiglia non può prescindere da un programma in prospettiva delle sue spese e delle sue entrate. Di qui il primo errore nel mettere in conflitto l'impresa pubblica e l'impresa privata, creando un clima che ha ammorbato l'aria per tanti anni attraverso, da una parte la dilatazione dell'impresa pubblica in settori non certo di interesse e di importanza generali, e dall'altro la sua difesa, con ogni mezzo, anche con la maldicenza e la diffamazione e le pugnalate alle spalle dell'industria privata. Invece i compiti propulsivi ed innovativi dell'impresa pubblica andavano assolti attraverso una gestione economica e l'errore da parte nostra è stato di creare due osservatori differenziati: il Ministero delle partecipazioni statali ed il Ministero dell'industria. Era sufficiente un Ministero dell'economia che potesse guidare, con una politica illumi-

nata, sia l'industria pubblica che quella privata, evitando la lottizzazione delle partecipazioni statali e la loro trasformazione graduale, fino alla balcanizzazione odierna, in strumenti clientelari che hanno determinato solo un'industria pubblica insufficiente, collocata in un sistema veramente inefficiente. L'industria privata poi è nata sotto il segno degli interventi discriminatori; non è competitiva e non può esserlo per la marcata discrasia tra costi e ricavi. E l'attenuazione della domanda interna attraverso una politica di restrizione della domanda male intesa e male adoperata che fa sì che i nostri prodotti debbano andare all'estero per coprire l'insufficiente pressione della domanda interna esportando in tal modo risorse, uomini, attività lavorativa, capitali e patrimonio industriale: perchè la produzione se è competitiva non è remunerativa e se è remunerativa non è competitiva; pertanto non può espandersi come dovrebbe per la carenza della domanda interna.

L'obiettivo prioritario attuale, pertanto, dovrebbe essere prima di tutto — a parte una politica monetaria illuminata ed efficiente, e non parole in libertà come sono state dette in questi ultimi giorni — il raggiungimento non tanto di un apparato produttivo efficiente quanto di un sistema efficiente nel suo interno, senza differenziazioni discriminatorie e senza dirigismi, anch'essi discriminatori, che portano al clientelismo e a quella che è stata chiamata un'economia devastata; e soprattutto, prima di tutto questo, il recupero da parte del potere politico di una capacità di orientamento strategico del sistema sociale ed economico, così come il recupero da parte di tutto il sistema produttivo, industriale, commerciale, terziario e primario, dell'autonomia imprenditoriale e del senso imprenditoriale, con l'assunzione di vere responsabilità connesse ad una gestione efficiente di tutto l'apparato produttivo pubblico, privato, industriale, terziario, agricolo eccetera.

Tutto questo, in una situazione come quella attuale, è facile a dirsi ma non è facile ad attuarsi. Perchè? Voglio rimanere nei limiti che ho ritenuto di pormi, perchè l'argomento è affascinante e porterebbe certamente ad

una lunga disamina. Ma vorrei rivolgere una domanda al Governo. La situazione attuale ormai è riconosciuta universalmente. Una volta nella nostra posizione di critica della politica finanziaria del Governo avevamo degli interlocutori, cioè la maggioranza e il Governo che sostenevano una tesi contraria. Oggi sul fatto che l'economia sia devastata non abbiamo più validi interlocutori di contrasto; nel poligono delle forze del Parlamento opera un coro di riconoscimento dell'economia devastata. È un risultato non certo piacevole ma è un risultato di unità del Parlamento che è stato raggiunto nella valutazione della casa che ormai è devastata. In questa situazione i comunisti hanno detto per bocca del loro segretario nazionale: il Governo è inefficiente, non esiste, però se questo Governo cadesse le forze sociali e politiche mancherebbero di interlocutore.

Pertanto rimanga questo Governo; questa è la filosofia comunista. Cioè il Governo è spacciato, è un caro estinto che non ha più possibilità di reazione e viene tenuto in vita (una specie di Franco della situazione) con mille mezzi esterni o interni, meccanici o no, forniti agli uomini politici, ai responsabili della attuale situazione. Ma questo caro estinto ibernato è l'unico interlocutore e tale deve rimanere. Ma per che cosa? Per una politica? Quale politica? Abbiamo assistito al fallimento dei provvedimenti canicolari per l'economia e mi limito alla economia perchè qualunque altro settore dovessi rievocare come un fantasma in quest'Aula dovrei dire le stesse cose. Dopo questo fallimento, in attesa che qualche goccia di quel sangue si introduca fino al 1980 nelle arterie della nostra economia, il Governo Moro, dopo giorni e giorni di trattative con le forze politiche e sindacali, dopo i vertici che si sono tenuti al di fuori del Parlamento, avrebbe escogitato questo piano, una specie di piano di rinascita, il piano a medio termine, e su di esso ha puntato tutte le sue carte. E noi presidenti di Gruppo ci siamo trovati in Parlamento di fronte alla povertà del materiale offerto all'Aula dalle Commissioni. Aspettavamo questo programma a medio termine per scatenare, in questo

scorcio del 1975, la nostra azione per dare al popolo italiano quello che da anni aspetta, cioè una soluzione concreta a taluni dei grossi problemi che ormai prendono alla gola ciascuno e tutti, ciascuno e la totalità.

Si è parlato tanto a lungo di questo programma a medio termine fino a paralizzare l'attività parlamentare in attesa dei carismi di questo strumento che avrebbe dovuto portare questo benessere, questa manna da raccogliere a piene mani. Oggi è caduta anche questa speranza, onorevole Andreotti. E cosa rimane? Ecco la domanda che mi permetto di fare al Governo come relatore di minoranza. Mi ero preparato a discutere il piano a medio termine, i suoi congegni; mi ero preparato a criticarne alcuni e ad esaltarne altri, secondo determinati punti di vista. Mi trovo invece a dover constatare, prima di questa mia povera, modesta relazione, che il Governo è il caro estinto imbalsamato, che rimane come interlocutore solo perchè, se togliamo il Governo e mettiamo al suo posto un fantoccio di pezza, è la stessa cosa, almeno in base alla valutazione comunista che non è stata contraddetta.

Per quanto concerne l'azione, il piano a medio termine viene definito acqua fresca dal senatore Zuccalà. L'onorevole De Martino lo ha respinto *in toto*...

ANDREOTTI, *Ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno*. Ancora è in elaborazione. Quindi è difficile darne un giudizio. È un nascituro per cui non possiamo dire quali saranno le sue caratteristiche.

CAROLLO, *relatore per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Senatore Nencioni, potrebbe giurare sul giudizio del senatore Zuccalà?

NENCIONI, *relatore di minoranza sul disegno di legge n. 2238*. No, per carità. Prima che i socialisti dessero quel giudizio, ho scritto un articolo su un giornale con questo titolo: « Il piano non esiste », pertanto questo l'ho detto precedentemente.

Senatore Carollo, ho letto ed apprezzato sia la relazione Schietroma, sia la sua relazione che ho annotata e segnata, quindi se non altro l'ho letta e meditata, sia pure all'ultimo momento, come al nostro solito. Ebbene, lei scrive che « il bilancio dello Stato, inteso non come archivio degli impegni già assunti » — e già la parola « archivio » ha un senso di naftalina — « ma come un potenziale indirizzo di strategia generale di politica economica, va giudicato anche alla luce di quei provvedimenti che il Governo ha in parte emanato in agosto » — e questi fino adesso sono mancati — « e in larga misura si appresta a varare nelle prossime settimane con un programma di investimenti a medio termine ... necessari correttivi che dovrebbero avere come fine il contenimento e la neutralizzazione degli effetti destabilizzanti e devastanti dell'imponente spesa corrente nel settore pubblico ». E, come abbiamo sentito prima, è rilevante l'incidenza devastante della base monetaria da parte della spesa pubblica ed abbiamo sentito che questo bilancio purtroppo non offre nulla perchè è « una trama di risorse finanziarie sterili che si sventagliano per tutto il paese senza alcuna capacità di fecondare nuova vitalità economica ». Pertanto tutto viene riposto, oltre che in quei provvedimenti canicolari che abbiamo alle spalle, in questo programma a medio termine che dovrebbe rappresentare un qualcosa che interviene pesantemente ed urgentemente. Che cosa dovete dire nel momento in cui si fanno i programmi da parte dell'apparato industriale pubblico, da parte dell'apparato industriale privato? Si fanno i consuntivi, ma si fanno soprattutto i programmi per il 1976. E qui si tratta del bilancio dello Stato che dovrebbe riassumere dal punto di vista pubblicitario il divenire dell'apparato economico italiano. Ebbene, tutto si punta su un programma, ma non basta, onorevole Andreotti, quando proprio questo viene non solo criticato dalla maggioranza ed anche dall'opposizione — ma questo non ha alcuna importanza — ma quando la maggioranza stessa afferma che tale programma a medio termine non ha sostanza, è acqua fresca, non ha consistenza e

quando De Martino ieri — l'ho letto stamane sul giornale — l'ha respinto *in toto* dicendo che non è efficiente e pertanto è inutile dire che è in elaborazione. Infatti si può perfezionare attraverso l'elaborazione, ma quando una componente della maggioranza di un certo rilievo — per colpa vostra e non certo per colpa nostra — vi dice che non esiste, che è un programma da rigettare in blocco, su cosa si costruisce? Sui sepolcri? Non siamo al 2 novembre, ma al 20, pertanto abbiamo passato il giorno dei morti. E quando il Partito comunista, partito di opposizione però nell'area ormai governativa, vi dice: il Governo non esiste ed il caro estinto sta lì perchè non abbiamo una soluzione di ricambio a portata di mano, e respinge il piano a medio termine, vi domando che cosa rimane di una politica per il popolo italiano. E non lo voglio sapere io, perchè purtroppo lo so, ma lo vuol sapere la comunità nazionale che dal Parlamento, se è il palladio di tutte le libertà, aspetta o deve aspettare anche la libertà dal bisogno e la libertà dalla devastazione dell'economia. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni.*)

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il senatore Pala, relatore sul disegno di legge n. 2239.

P A L A , relatore sul disegno di legge n. 2239. Onorevole Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, gli interventi svolti in sede di discussione generale sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975 e sul rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1974 hanno dimostrato quanto già ebbi occasione di dire in sede di Commissione bilancio e di scrivere nella relazione al disegno di legge che ci apprestiamo a votare.

L'abbinamento dell'esame del bilancio di previsione con quello del consuntivo di un esercizio precedente può infatti in teoria contribuire in modo positivo a dare al Parlamento una visione ampia ed organica della spesa pubblica, ma in pratica finisce per svalutare e di fatto svaluta ed annulla l'esa-

me del consuntivo il quale, svolto in tempi brevissimi in Commissione, non trova in un'Aula, forse già scarsamente attenta ai temi più attuali e politicamente più vivi del bilancio di previsione, il doveroso approfondimento della vasta problematica connessa al rendiconto, ad una funzione cioè non secondaria attribuita dalla Costituzione al Parlamento repubblicano.

Sicchè l'esame del rendiconto si trasforma in una solitaria esercitazione del relatore destinata agli archivi insieme agli altri più o meno ponderosi documenti.

Infatti gli interventi registrati in sede di discussione generale, se si esclude un breve richiamo del senatore Basadonna che ha sottolineato alcuni rilievi della Corte dei conti relativi all'espansione della spesa corrente, in termini percentuali la più alta dell'ultimo quinquennio, ed al minimo incremento di quella per gli investimenti, tutti gli interventi, dicevo, non hanno toccato il tema del consuntivo 1974.

Tale situazione non mi consente quindi di parlare in sede di replica e pertanto mi rimetto alla relazione scritta.

Prima però di concludere questo brevissimo intervento, desidero porre all'attenzione del Senato, tra quelli che emergono dall'esame del rendiconto, alcuni dei temi che dovranno a mio avviso essere approfonditi e per i quali occorrerà trovare soluzioni operative: il tema del controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato, ex articolo 100 della Costituzione, tema d'altra parte già toccato dal senatore Caron pochi giorni fa nella sua relazione sul progetto di bilancio interno del Senato per l'anno finanziario 1975; il tema delle intensificazioni dei rapporti con la Corte dei conti nella prospettiva di adeguare la funzione di controllo del Parlamento al mutamento che l'azione amministrativa ha subito e va subendo nelle sue finalità e nelle sue modalità tanto di organizzazione che di esercizio e infine, per concludere, il tema che riguarda il problema tuttora irrisolto della determinazione della quota di spesa in conto capitale da destinare al Mezzogiorno; determinazione che continua ad essere demandata dalla legge di bilancio al Ministro del tesoro. (*Applausi dal centro*).

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il senatore Schietroma, relatore generale per l'entrata sul disegno di legge n. 2238.

S C H I E T R O M A , relatore generale per l'entrata sul disegno di legge n. 2238. Signor Presidente, onorevoli colleghi, se si tiene conto dei dibattiti che il Parlamento ha avuto modo di riservare in più circostanze e che tuttora dedica al settore finanziario — si è celebrato ieri nella competente Commissione, come sapete, il ritorno dalla Camera della cosiddetta mini-riforma — dobbiamo prendere atto che ciò non pertanto pure in questa occasione il Senato ha certamente prestato una adeguata attenzione alle entrate tributarie, ovviamente anche nel senso più largo dell'espressione.

Pur tuttavia non mi sembra che vi sia spazio per una grossa replica. Si vede benissimo che non siamo i protagonisti di questo dibattito nonostante gli sforzi del relatore di minoranza di commentare ogni tanto anche la mia relazione. Dalla discussione conclusasi ieri sera infatti è chiaramente risultato che non vi sono elementi tali da comportare un vero contraddittorio o una esigenza di modifica sostanziale della mia relazione. Infatti tutti i colleghi si sono mossi nei loro interventi confermando in buona sostanza la tematica, le preoccupazioni, i problemi in ogni loro implicazione espressi nella mia relazione; relazione che non è affatto di minoranza, collega Bonino e collega Nencioni, se è vero come è vero che la tematica, le preoccupazioni, i problemi stessi non sono stati in-

ventati da me — ci mancherebbe altro! — nè dalla Commissione a nome della quale parlo all'Assemblea, ma prima di ogni altro sono stati sottolineati, come non ho mai mancato di ricordare, dallo stesso Governo nella nota preliminare nonchè dal Ministro in prima persona ad ogni utile occasione.

In materia di funzionamento degli enti locali, ad esempio — per incominciare sia pure per accenni dalla fine della mia relazione — tutti, nonostante tutto, si augurano in buona sostanza che l'impegno riformatore vada sicuramente per il verso giusto, anche nel senso dello stimolo e dell'attuazione di nuove politiche del territorio, perchè deve essere da tutti condivisa (come da ogni vero democratico è condivisa) la convinzione profonda, a parte ogni contingente considerazione, che le autonomie locali sono tra l'altro al tempo stesso tradizione e sostegno delle più grandi e solide democrazie.

Quanto al problema della messa a punto (mi si passi questa espressione o eufemismo come si vuole interpretarla) di alcune imposte (IVA, INVIM, ILOR in particolare) è lo stesso Ministro che in recenti circostanze si è impegnato ad apportare con ogni sollecitudine le necessarie, adeguate e, se del caso, anche profonde revisioni. Ma al riguardo ho detto e confermo ancora ciò che tutti sanno; e cioè che ad alcune importanti esigenze si è già data una valida risposta con il citato provvedimento (atti Senato 2170) che riasamineremo tra breve in quest'Aula in via definitiva, mi auguro, per quei punti che l'altro ramo del Parlamento ha ritenuto di modificare.

Ma per venire più rapidamente al punto centrale della questione, debbo dire che nessuno ha motivatamente messo in dubbio che la previsione riferita a quando è formulata (luglio 1975) non sia da considerarsi ragionevole e che le ipotesi prospettate non siano da ritenere adeguatamente aderenti a quella che potrà risultare la concreta gestione 1976 nel suo complesso.

Nè è possibile contestare che la previsione, nel suo complesso, registra un incremento — è bene ricordarlo — pari non già al 15 per cento, collega Bacicchi: il 15 per cento consegue al semplice accostamento degli sta-

ti di previsione 1975-76 ma non ne esprime completamente l'evoluzione effettiva che invece è pari in realtà al 25 per cento di incremento, per le considerazioni riportate nella mia relazione in riferimento al pacchetto fiscale, ai vuoti di accertamento ad esso relativi e alla nuova sistemazione dei rimborsi IVA.

Si tratta allora — bisogna riconoscerlo — di una previsione che giustamente è stata definita « spinta » e che la nota preliminare considera espressamente un obiettivo da raggiungere, che ragionevolmente può essere raggiunto sempre che tutto funzioni regolarmente.

È vero, sono venute dopo il 30 luglio scorso altre rilevazioni infrannuali con alcuni dati più confortanti, ma è anche intercorsa la mini-riforma ormai al termine del suo *iter* parlamentare, con tutte le sue conseguenze quantitative negative su una vasta platea di tributi. Non si tratta ovviamente di un infortunio; tutt'altro! Dice infatti la nota preliminare: « È da sottolineare che le cennate stime sono state necessariamente formulate sulla base della legislazione vigente » (e non poteva essere diversamente) « e quindi prescindono dagli effetti che potranno derivare dal noto disegno di legge », la mini-riforma appunto, che tra l'altro, come sapete, dà una nuova impostazione alla disciplina del cumulo e prevede una appropriata revisione delle aliquote.

Di fronte a queste novità non imprevedute ma non ancora sufficientemente valutabili, è saggio comportamento, io credo, anzichè anticipare non ben meditate decisioni, fare invece espressa riserva di presentare al momento giusto una ben documentata nota di variazione, al cui strumento del resto fa cenno molto significativamente lo stesso collega Bacicchi.

Non è affatto sorto — come dicevo — un contraddittorio sugli altri punti della relazione che sarebbe quindi tanto lungo quanto inutile ricordare. Nè infine può sorgere un serio contrasto fra noi sull'affermazione, che ho ribadito nella relazione stessa, secondo cui è difficile pensare di poter fronteggiare con un fiscalismo ad oltranza le esigenze di un bilancio che abbia perduto per altro ver-

so ogni possibilità di manovra. Basta considerare tra l'altro che se e quando riuscissimo ad eliminare completamente l'evasione anche nelle cifre che più prudentemente sono state indicate avremmo una pressione fiscale di avanguardia, che ci farebbe superare forse ogni livello europeo.

A questo punto forse è opportuno però che brevissimamente, telegraficamente direi, si riportasse la situazione su basi più realistiche. Innanzitutto l'evasione non può essere valutata per le cifre imponenti che talvolta in modo improvvisato ed acritico vengono indicate. Io ho citato la cifra di 10-11.000 miliardi, ma facendola precedere dalle parole « con notevole enfasi »; sapevo benissimo che non è quella la cifra, ma mi serviva per dimostrare che ci sono delle erronee considerazioni nel formulare delle ipotesi...

B O R S A R I . Ma allora a quanto ammonta questa evasione fiscale? Si può sapere? C'è una stima?

S C H I E T R O M A , *relatore generale per l'entrata sul disegno di legge n. 2238*. Se non lo sa lei che si è dedicato da sempre a questo settore in senso assolutamente ed efficacemente critico, vuole che glielo dica io *ex cathedra*?

B O R S A R I . Ma lei è il relatore.

S C H I E T R O M A , *relatore generale per l'entrata sul disegno di legge n. 2238*. C'è il Ministro; ma non so se lo stesso Ministro sia in condizione di dirlo. Ad ogni modo è un fenomeno da definire certamente consistente. Su questo siamo tutti assolutamente d'accordo. Posso anche dire che per quella che è la mia convinzione, che può essere anche errata, indubbiamente 4.000-5.000 miliardi potrebbero non essere molto lontani dal vero. (*Interruzione del senatore Borsari. Replica del senatore Carollo. Richiamo del Presidente*).

Il problema è tutto da vedere. Ma serve anche questa incertezza dell'Assemblea per dimostrare e avvalorare quello che dirò sul terzo punto.

In secondo luogo andrebbe tenuto presente che il recupero di gettito conseguibile attraverso la progressiva eliminazione delle evasioni dovrebbe andare anzitutto a diminuire il disavanzo del bilancio. Anche su questo non credo che possa sorgere un serio contrasto in Assemblea.

Infine — ma si tratta in effetti dell'argomento pregiudiziale — vanno valutati i mezzi con i quali l'evasione può essere meglio conosciuta ed efficacemente combattuta. Questo è il problema di fondo che la interruzione del collega Borsari, come dicevo, mi consente di sottolineare con maggiore energia.

È superfluo — e non solo per ragioni di tempo — che a questo riguardo mi metta a ripetere quanto è contenuto nella relazione. Nè è certamente necessario illustrare gli ordini del giorno accolti dal Governo e approvati dalla Commissione. L'importante è constatare che siamo tutti d'accordo da sempre — e non può essere altrimenti — nel definire il fenomeno doppiamente scandaloso, come è detto negli ordini del giorno: in primo luogo perchè rappresenta una intollerabile ingiustizia nei confronti di coloro che pagano fino all'ultimo centesimo e in secondo luogo — si fa per dire — perchè sottrae somme indispensabili agli investimenti produttivi.

Ma a questo punto, per concludere, c'è da rimanere a dir poco veramente stupefatti del come non si comprenda che è vuota e patetica declamazione protestare, come è già stato rilevato, genericamente contro le insufficienze dell'amministrazione finanziaria e invocare velleitariamente — così è stato detto — la lotta contro l'evasione senza apprestare o affinare i mezzi giuridici per il rinnovo delle procedure, l'unificazione dei ruoli, la mobilità del personale, il riordinamento dell'amministrazione finanziaria e la ristrutturazione del Ministero; senza cioè rendersi conto che nella situazione che abbiamo la contemporanea gestione dei vecchi e nuovi tributi richiede misure davvero eccezionali, sia nella gestione del Ministero in sè e per sè che nella incentivazione del personale.

E potrei riferirmi a questo punto a due specifici episodi. Il primo riguarda l'opposi-

zione che è stata fatta contro i miglioramenti economici al personale finanziario. Il secondo riguarda la opposizione che è stata svolta, purtroppo con successo, contro la delega che il Governo ed il Ministro delle finanze avevano chiesto per la riorganizzazione e la ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria. Diciamocelo con tutta franchezza: l'effettiva volontà di combattere l'evasione in modo efficace si deve dimostrare realizzando in concreto gli strumenti atti a conseguire questo risultato.

E concludo veramente, allora, riportandomi per il resto alla relazione, forse troppo lunga, che ho presentato a nome della Commissione all'Assemblea. Non voglio affermare che questa Assemblea, almeno nei due episodi da me riferiti, ha le carte in regola: dovrei farlo e sarebbe la verità. Voglio dire però che, al di là di ogni polemica, solo con una più profonda presa di coscienza dei veri problemi e della confermata decisione di volerli effettivamente risolvere possiamo incamminarci finalmente e sul serio sulla via del conseguimento di una sempre maggiore efficienza e giustizia nel sistema tributario. (*Applausi dal centro e dal centro sinistra*).

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il senatore Carollo, relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238.

* **C A R O L L O**, *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238.* Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la discussione sul bilancio, come era giusto e facile prevedere, si è sostanzialmente sviluppata, non tanto sull'esame dei singoli capitoli di spesa e sulla combinazione tecnico-contabile del documento, quanto piuttosto sulle linee di politica economica generale, con riferimento, come era anche ovvio, alla linea politica degli anni passati per trarne considerazioni valide per il presente e soprattutto per il futuro.

È logico che la discussione sul bilancio non può non indurre a questo esame critico che finisce con l'essere un esame di coscienza, non solo del Governo o dei governi, ma ad un tempo della maggioranza e del Parlamento nel suo complesso: il bilancio racco-

glie e concentra come ultimo momento tutta una serie di atteggiamenti che incidono nel corso dello sviluppo e nella natura dell'economia del nostro paese. Naturalmente non basta la diagnosi che quasi ritualmente si ripete un anno dietro l'altro. A mio avviso occorre anche individuare gli strumenti considerati validi ai fini del raggiungimento di determinati obiettivi e alla correzione eventualmente di errori diagnosticati.

Abbiamo ascoltato in quest'Aula un lungo rosario di recriminazioni, di delusioni dichiarate e di speranze espresse dai colleghi della maggioranza e delle opposizioni. Penso agli interventi di non pochi colleghi della maggioranza che hanno posto ancora una volta all'attenzione del Governo, del Parlamento e del paese problemi fondamentali. Il senatore Colella pone l'accento, per esempio, sul necessario sviluppo del Mezzogiorno; si rende conto che il Mezzogiorno non può assorbire grosse risorse per il suo sviluppo se il paese per suo conto non ha generato le risorse medesime, e ha ragione. Così come ha ragione il senatore Merloni che pone il problema della produzione, della produttività, degli investimenti, che pone il problema sostanzialmente del potenziamento della nostra economia nella prospettiva doverosa di aggiunta di altre risorse reali. Il senatore Rosa a sua volta sottolinea, con la passione che gli è solita, il problema del Mezzogiorno. Il senatore Buccini parla dell'agricoltura, altro tema certamente di grande rilievo che dovrebbe essere affrontato forse con un volume di finanziamenti maggiori e comunque con una strategia di intervento più coordinata, più capace di capire i problemi dell'economia agricola, così differenziata da regione a regione ma pur così simile per la bassa redditività.

Con ciò non si vuole dimenticare che da diversi anni a questa parte — direi, senatore Bacicchi e senatore Cossutta, lungo tutto il corso della vita democratica del paese — tutto è stato fatto non già per distruggere ma per costruire qualcosa. Il fatto stesso che oggi si pongono problemi, si delineano prospettive di maggiore dilatazione degli investimenti e si accendono ulteriormente spe-

ranze di miglioramento delle condizioni generali del paese lo si deve al fatto che almeno certe premesse lungamente maturate e realizzate esistono. Sono premesse di natura economica, politica e finanziaria ad un tempo che comportano aggiustamenti, miglioramenti, rettifiche: ma questo è nella logica della democrazia. La democrazia è una rivoluzione perenne perchè, a differenza del regime autoritario, non ha mai la coscienza e la presunzione di aver individuato una verità e quindi di potersi legare alla staticità delle sue conquiste. Nei regimi autoritari gli obiettivi sono definitivi, nei regimi democratici non lo sono mai. Quindi è logico che ciò che poteva andar bene ieri come fatto di conquista, come risultato di impegno, oggi non è più sufficiente e domani lo sarà ancora di meno; ma domani apparirà insufficiente anche ciò che oggi vien fatto. È questa la logica, a volte la debolezza, ma certo la grandiosità della democrazia.

Pertanto certe recriminazioni che si inseriscono in questo nostro dibattito come connotati definitivi di un sistema democratico non mi pare che abbiano fondamento. Possono avere fondamento nelle ragioni polemiche e concorrenziali da un partito all'altro, ma non nella storia, non nella logica dello sviluppo economico e civile dei popoli.

B A C I C C H I . Ma la crisi non le insegna proprio niente?

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238.* Sì, mi insegna qualcosa e a momenti ci verrò.

Cosa significa, per esempio — e vorrei riferirmi al senatore Brosio — che il *deficit* è enorme, inaccettabile? Certo il *deficit* è enorme e inaccettabile oggi a fronte dei 38.000 miliardi di spesa contabilizzati in questo bilancio e a fronte dei 47.000 miliardi di spesa derivanti da impegni del Governo, ma come fu enorme e definito anche allora inaccettabile il *deficit* di 7.000 miliardi di lire che dovette contabilizzare l'onorevole Malagodi, ministro del tesoro, e come fu enorme e inaccettabile il *deficit* precedente di 5.000 miliardi di lire.

È evidente che ogni bilancio ha aspetti che vanno giudicati in rapporto alle situazioni economiche del tempo. Oggi, per esempio, non ritengo terrificante — e lo dimostrerò fra poco — il *deficit* di 11.500 miliardi, che diventano 17.000 e che possono diventare 21.000, se si realizzeranno condizioni di sviluppo economico e di formazione di risorse reali che possano, entro il 1976 o quanto meno entro il 1977, annullare o diminuire il potenziale devastante di un *deficit* contabile.

Il problema non è tanto che lo Stato o il settore pubblico nel suo complesso si proponga di spendere 21.000 miliardi di lire in più; il problema è sapere se le risorse generali del paese potranno indirettamente ma realmente offrire nel tempo la possibilità di coprire, anche attraverso il mercato finanziario, le maggiori spese.

Oltre tutto il bilancio dello Stato non è solo un documento formale contabile; il bilancio dello Stato rappresenta l'andamento generale dell'economia del paese e offre spunti sotto il profilo della produzione, della distribuzione, dell'assestamento più o meno equilibrato, stabile, vorremmo dire, dei rapporti fra lavoro e impresa, cioè fra i fattori della produzione.

Queste cose e altre forse anche più amare non è che non siano state dette; sono state dette dal relatore di maggioranza che ha scritto una relazione che anche la minoranza avrebbe potuto sottoscrivere. Il relatore di maggioranza era già stato preceduto dal Governo...

B A C I C C H I . Precisiamo quale minoranza.

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238.* Minoranza nel senso di opposizione. Anche il suo partito, senatore Bacicchi, mi risulta che, per certi aspetti, avrebbe sottoscritto la relazione di maggioranza, considerandola relazione di opposizione.

C O L E L L A . Non l'hanno invitato a sottoscriverla.

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Però forse il Partito comunista era stimolato a sottoscrivere la relazione di maggioranza. Comunque, non precorra i tempi, anche perchè non li auspichiamo!

B O R S A R I . E lo credo bene, senatore Carollo; finirebbe la cuccagna!

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Il fatto è che la situazione economica, così come essa si presenta, va modificata, va rettificata, va migliorata. Ci sono degli errori accertati che vanno superati; ci sono dei malori che vanno curati.

Dicevo poc'anzi che noi in quanto democratici non ci meravigliamo di ciò perchè — lo ripeto — per noi le diagnosi delle situazioni che ci sembrano non positive rientrano nella nostra logica e nella nostra filosofia, nel nostro costume appunto di democratici. Pertanto finiamo con l'apparire opposizione unicamente perchè esercitiamo il ruolo doveroso di democratici che si occupano delle diagnosi, anche le più amare, per superare sempre perennemente il presente, per proiettarsi sempre nel futuro. Potremmo sbagliarci per quanto riguarda il futuro, ma abbiamo il dovere di non fermarci mai nel presente, altrimenti democratici non saremmo.

I problemi sono strutturali, dice il senatore Bacicchi, e fa immediatamente riferimento ai programmi di investimento a medio termine; dichiara però che questo bilancio sarebbe privo di proiezioni e previsioni di sviluppo economico e fa qualche esempio a proposito delle spese del Ministero della pubblica istruzione, affermando una cosa che per la verità mi ha molto meravigliato perchè non riesco a conciliare tale affermazione così radicale ed ingiusta con la realtà. Infatti egli dice: sì, è vero che sono stati aumentati i fondi per la pubblica istruzione, ma per quale scuola? La scuola non è democratica. Ebbene, senatore Bacicchi, lei voleva riferirsi ad una scuola lontana, ma non a quella dei decreti delegati. Infatti, se c'è una riforma che ancora, forse, deve essere

assimilata e deve penetrare nella cultura, nella mentalità, nella coscienza della popolazione italiana, è esattamente quella della pubblica istruzione. Il lungo passato portò all'impianto e alla gestione di una scuola forse anche classista, certo non aperta alle attualità e al nuovo corso della storia, qual è quella presente, ma con ciò mi riferisco a quella antica, a quella che la democrazia ha ereditato. Oggi lei ritiene che il volto della nuova scuola sia identico al volto di quella passata fino al punto di dire che questa è una scuola che recepisce notevoli volumi di spesa pubblica, ma li gestisce in termini antidemocratici?

B A C I C C H I . Non ho detto questo.

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Prendo atto che non ha detto questo; allora avrà detto il contrario di questo e ne sono lieto.

B A C I C C H I . Ho detto che sarebbe più produttiva questa spesa se la scuola preparasse meglio di quello che prepara attualmente e fosse anche più democratica di quanto non lo sia già.

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge 2238*. Alla scuola di tutti i tempi abbiamo sempre chiesto, studenti o padri di famiglia, di educare meglio, di formare meglio: a tutte le scuole di tutti i tempi ed è logico che sia così; ma un conto è questo tema che fa parte del dovere e della coscienza di ogni uomo e di ogni cittadino, un altro conto è che di questo dato positivo rilevante se ne faccia un motivo politico inesistente ed infondato, peraltro nei termini di una polemica ingiustificata. Da padre di famiglia io chiederò sempre che la scuola formi di più, che migliori sempre più i miei figli, lo chiederò sempre, anche quando registrerò che la scuola in effetti in larga misura questi risultati li dà.

B O R S A R I . Lei è il solo a negare le carenze e l'inadeguatezza della scuola.

CAROLLO, *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Senatore Borsari, non si tratta di questo. Avevo detto poc'anzi che forse, anzi certamente, le varie riforme che si sono succedute in maniera sicuramente veloce in questi anni probabilmente non sono state assimilate compiutamente fino al punto da dar luogo ad una normalità di gestione nella nuova visione della scuola aperta. Questo significa che evidentemente ci sono delle discrasie di organizzazione, di tecnica di comportamento, di puntualità di interventi, ma lo spirito della scuola, la natura della scuola sono oggi in Italia decisamente democratici. Certo è cosa completamente diversa perfino dalla stessa scuola ereditata da Croce e da Gentile. Date atto almeno di questo, lasciate che sia il senatore Plebe ad esprimere il suo scontento e la sua protesta. Proprio per questo da parte vostra, come da parte di tutti, non si può non registrare questo fatto nuovo, che non è cosa di poco conto, se è vero, come è vero, che la formazione culturale delle generazioni è la premessa di qualsiasi caratterizzazione storica dei periodi successivi.

È stata fatta un'altra affermazione recriminante da parte del senatore Nencioni nel senso che non si fa una politica di bilancio. Ma che cos'è il bilancio? Non è nè l'unico atto nè l'unico momento di politica finanziaria, di politica economica, di politica delle entrate, di politica delle spese. Il bilancio è uno dei tanti momenti, uno dei tanti atti. Evidentemente questo bilancio, come gli altri che lo hanno preceduto, non può avere in sé tutti gli spunti, gli stimoli, le cariche politico-economiche in forza delle quali non c'è bisogno di invocare nel paese niente altro per regolare l'economia. È uno fra i tanti strumenti, è uno fra i tanti momenti, certo il più rilevante, il più carico di effetti perchè rappresenta il consuntivo di non pochi altri atti pregressi che si sono sviluppati, moltiplicati, talvolta anche contraddittoriamente, nel tempo: e il bilancio li registra. Una politica di bilancio è da vedere piuttosto in un contesto generale del bilancio del paese, non solo nel contesto

del documento contabile del bilancio dello Stato.

Ecco allora questa serie infinita di rilievi, di recriminazioni, di delusioni, di indicazioni di obiettivi. Qui dentro, e non solo qui dentro, talvolta nelle dichiarazioni ufficiali dei partiti, specie dei partiti di opposizione, tra cui in particolare il Partito comunista italiano, si registrano le indicazioni degli obiettivi per il potenziamento dell'economia italiana, per il miglioramento delle condizioni sociali del paese, per il superamento della crisi economica in cui si dibatte anche l'Italia. E quindi si parla di occupazione, di investimenti, di stabilità monetaria, di difesa del valore reale dei salari, del Mezzogiorno, della spesa corrente e della finanza pubblica. Naturalmente l'opposizione, ed in particolare l'opposizione di sinistra, dichiara: siccome questi obiettivi non sono stati raggiunti o non sono stati raggiunti in maniera completa e definitiva, noi dichiariamo che da ciò viene la conferma della insufficienza del sistema e della sua inadeguatezza, certo, a paragone del sistema proposto dal Partito comunista italiano. Questa è l'affermazione del senatore Cossutta, il quale ha detto, come è già noto: voi parlate di crisi e parliamo tutti di crisi, ma di che cosa vi meravigliate? La crisi è in Italia, la crisi è in tutti i paesi occidentali; è una crisi fisiologica, è la crisi fatale, secondo le diagnosi, le previsioni di Marx. Talvolta le crisi accentuano i loro travagli distruttivi, talvolta finiscono con l'ovattarli, ma pur sempre il sistema non può che produrre il disordine economico e quindi la crisi. Così il senatore Cossutta ha iniziato il suo discorso intervenendo sul bilancio. Evidentemente se il sistema di economia aperta, ove l'individuo è libero anche di possedere mezzi di produzione e di scambio, porta alla crisi, ne deriva che il sistema impostato su principi marxisti ed in particolare tradotti nella storia, nelle istituzioni, nelle organizzazioni in termini comunisti, dovrebbe essere un sistema perfetto che non dovrebbe dar luogo a crisi. E questo si accredita giorno per giorno — lo si può comprendere — nel paese, in campo culturale e nei contatti

vani che i partiti hanno. Ma questo lo si vorrebbe accreditare anche nel Parlamento e allora io mi permetto di dissentire e di dimostrare che quanto affermato dal senatore Cossutta è errato. Le crisi economiche, sotto il profilo inflazionistico o deflazionistico, colpiscono, e non raramente, anche i regimi la cui economia è statalizzata. Che si chiami economia comunista stile jugoslavo, che si chiami economia comunista secondo il modello polacco, ungherese o russo, non importa; certo è che, pur nella diversità delle organizzazioni tecniche del modello comunista, le crisi egualmente insistono ricorrentemente in quei sistemi. Certo si manifestano in maniera diversa da come si manifestano nei paesi occidentali. Nei paesi occidentali si manifestano generalmente in una somma di squilibri tra costi, prezzi e manifestazioni di solidarietà e di equilibri monetari. Nei paesi comunisti le crisi si manifestano in termini, invece, di un volume più o meno abbondante di merce prodotta o in una qualità più o meno buona di merce prodotta e per conseguenza sotto il profilo dell'abbondanza o del difetto dei beni di consumo individuale e familiare. E le manovre inflazionistiche o deflazionistiche si manifestano sotto il profilo di manovre sulle merci: quando i salari rimangono, in Ungheria o in Polonia o in Russia, nominalmente identici o addirittura di valore persistente dal punto di vista monetario ma nello stesso tempo, onde non dare al salario possibilità di consumo inflazionistico, diminuiscono i beni nei magazzini secondo un programma ben preciso, è chiaro che ci troviamo di fronte ad una manifestazione deflazionistica, manifestazione tutta *sui generis*, caratteristica del sistema comunista. Ma crisi si chiama pur quella, deflazione si chiama pur quella, recessione si chiama pur quella in quanto il salario nominale non ha la possibilità di accesso ad un volume proporzionato di beni, di merci. E quando fra l'altro, invece delle merci di qualità normale, che non esistono, ci sono, come diceva Ronchey in un suo recente libro, montagne di beni, di merci non distribuiti in quei paesi perchè di qualità, di struttura, di tecnica non

rispondenti ai bisogni, alle esigenze dei consumi delle popolazioni, è evidente che ci troviamo di fronte ad una crisi di carattere inflazionistico dovuta ad un certo spreco del sistema. Ma a pagarne le conseguenze è pur sempre il mondo operaio, il mondo del lavoro, le popolazioni.

Chi lo dice che non ci sono le crisi? Nel 1970 soltanto, a proposito di investimenti in consumi sociali (su tali consumi generalmente voi del mondo comunista mettete l'accento quasi in termini di sfida nei confronti del mondo occidentale), fu deciso di aumentare da metri quadrati 6 a metri quadrati 9 la disponibilità per abitante della casa. Vogliamo applicare lo stesso criterio in Italia? Vedremmo allora se il livello di civiltà del nostro operaio accetterebbe una impostazione del genere!

E prima le crisi c'erano state, continuavano ad esserci come ci sono tuttora. Crisi che si manifestano con una natura diversa rispetto alla natura delle crisi del mondo occidentale.

Nel 1968 non ci fu la grande crisi in Russia dovuta al difetto della produzione di un proporzionato volume di generi alimentari, grano, zucchero e grassi? E questa crisi forse non si ripercosse, nel sistema della costellazione imperialistica di carattere sovietico, anche sugli altri paesi orientali, quale la Polonia? E infatti giusto nel 1969 e nel 1970 scioperarono (e lo scioperare fu ben più difficile e sanguinoso di quanto possa essere dalle nostre parti) gli operai dei cantieri di Stettino e di Danzica esigendo che il loro segretario del partito da poco nominato, Gierek, andasse a conferire con loro. Perchè scioperarono? Ma perchè i prezzi dei generi alimentari erano stati aumentati in maniera tale che il salario dell'operaio non avrebbe avuto possibilità alcuna di sostenerne in siffatta misura l'onere. Scioperarono fra l'altro perchè non avevano la libertà sindacale, ma questo argomento esula dalla ragione di questo nostro dibattito sul bilancio. Di fronte ad una sproporzione fra il salario e l'aumento dei prezzi, Gierek disse: « Non abbiamo possibilità alcuna di rifornirci sui mercati perchè non abbiamo

valuta sufficiente». Sembrerebbe il ministro del tesoro Colombo che, parlando dalla tribuna del capitalismo reazionario italiano occidentale, parla dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti! Il fatto è che in qualsiasi regime ed in qualsiasi economia non si può non porre il problema della bilancia dei pagamenti e degli equilibri generali dell'economia.

È evidente che in quella situazione non esisteva alcuna possibilità di aumentare i salari, di riformare di maggior volume di generi di prima necessità le popolazioni o di diminuire i prezzi. La bilancia dei pagamenti veniva quindi pregiudicata per la crisi russa che si ripercuoteva in Polonia e non solo in quel paese.

Nel 1956 non aveva forse scioperato, manifestando cioè in termini documentali rilevanti l'esistenza della crisi, tutto il mondo operaio dell'Ungheria? Perché lo aveva fatto? Che cosa si chiedeva? Gli operai e gli studenti sintetizzavano le loro richieste in otto punti tra cui una maggiore democratizzazione della vita pubblica ed una riorganizzazione dell'economia ungherese. Sono gli stessi discorsi che si fanno qui per riorganizzare la nostra economia giorno per giorno. Ed era logico che si chiedesse la riorganizzazione dell'economia ungherese che era un'economia generata da un sistema che a sua volta non poteva scongiurare le crisi. Accadeva infatti che la produzione agricola diminuiva sensibilmente nel momento in cui si andava formando una maggiore massa di operai nelle industrie, con una conseguente sproporzione tra produttori e consumatori dei generi alimentari.

Il programma degli investimenti non era stato equamente dosato, sproporzionati gli impieghi di capitali che elevavano illogicamente i costi (questa è una delle costanti delle economie statalizzate in quanto burocratizzate), squilibrio di sviluppo nelle singole branche dell'industria, mancato coordinamento tra i vari settori di produzione, molte ore di lavoro straordinario computate a saldo della norma mensile di produzione. Vorrei immaginare gli operai della Fiat, della Pirelli o della Montedison nelle condizioni

di dover trasformare le ore di straordinario in semplici ore di lavoro ordinario. E la protesta è stata la dimostrazione dell'incapacità di un sistema a produrre equilibratamente la ricchezza per distribuirla ordinatamente, tanto che si avevano delle conseguenze devastanti fra tutte le varie categorie di lavoratori ed impiegati nell'ambito di una popolazione che pur si dice genericamente livellata ed eguagliata.

Naturalmente da tutto ciò nascono le distinzioni, gli squilibri e le crisi che si manifestano in maniera diversa da come si manifestano nei paesi ad economia libera, ma che colpiscono egualmente in termini duri le popolazioni soggette.

Nel 1968 tanti altri motivi dovettero indurre le popolazioni cecoslovacche a manifestare, nel modo che tutti conosciamo, ed a scrivere una pagina storica che certo...

B A C I C C H I. Dopo la replica al bilancio alla Camera dei Soviet, speriamo che ci farà anche quella al bilancio dello Stato italiano!

C A R O L L O, *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238.* Per la verità sto seguendo la linea del senatore Cossutta. E siccome ritengo che sia doveroso per un relatore di maggioranza tener conto delle considerazioni di chi in un determinato momento rappresenta l'opposizione più rilevante del paese, mi dispiace per lei, senatore Bacicchi, ma sarà costretto ad ascoltare me che ho avuto la pazienza di ascoltare il senatore Cossutta e sono uno di quelli che ascoltano per meditare: e meditare non significa fare silenzio.

Dicevo che anche allora in Cecoslovacchia le cause furono ad un tempo di natura economica e sociale. E il senatore Nenni, facendo riferimento a ciò che era avvenuto in Ungheria e ancor prima a Berlino, a Danzica e via dicendo, ponendosi proprio la domanda che in termini polemici si è posta il senatore Cossutta, domanda alla quale il senatore Cossutta ha risposto affermando che il nostro sistema genera crisi, mentre quello comunista non ne genera, scriveva

nella prefazione al libro del socialista Fossati « Qui Budapest »: « Gli errori di direzione economica denunciati in Polonia da Gomulka e in Ungheria da Nagy investono non un uomo o un gruppo di uomini, ma il sistema, il metodo, il regime ».

Questo scriveva l'onorevole Nenni. Allora mi chiedo perchè da parte del senatore Cossutta e da parte di tutto il Partito comunista si approfitta della situazione certamente di crisi del nostro sistema e della nostra economia per sottolineare la superiorità, l'infallibilità del sistema di segno opposto, basato sull'economia statalizzata, quasi per convincere l'opinione pubblica che finiranno i travagli, le tragedie, le amarezze, i fermenti, il disordine economico quando il sistema ad economia mista, aperta sarà diventato un sistema ad economia collettivizzata con direzione di comando del Partito comunista italiano. Noi respingiamo questa impostazione, questa prospettiva...

BOLLINI. Anch'io respingo questa falsificazione della politica del Partito comunista.

CAROLLO, relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238. E allora mi consenta di dire, senatore Bollini, che nè voi, nè l'onorevole Berlinguer mi incantate quando affermate, come è avvenuto nel documento firmato con Marchais, che in definitiva il Partito comunista italiano non intende modificare radicalmente l'assetto dell'economia e del sistema del nostro paese. Voi dite che salverete la piccola e media industria, individuata nel sistema artigianale e nell'industria con non più di 50-100 operai. Ma è forse una novità questa? Per caso Berlinguer e Marchais hanno sottoscritto una nuova norma di strategia comunista nell'organizzazione e nella gestione dell'economia? Non è forse vero che nel 1920-21 in Russia e poi negli altri paesi, dalla Polonia all'Ungheria, nella stessa Cina, fu fatta una distinzione fra le grandi industrie che furono dichiarate industrie censite e le altre che vennero considerate piccole e medie? Le prime, quelle cosiddette censite, furono

immediatamente statalizzate, le altre furono lasciate vivere, nel rispetto di un principio in base al quale le piccole e medie industrie potevano sussistere. Ma per quanto tempo? Certo, nella prima fase di gestione del potere non è facile statalizzare anche le piccole industrie, le imprese di commercio, perchè sono tanti e tali i soggetti che producono o che scambiano i beni che nessun partito, per quanto possa costituire una autorità definita e statica, può mai regolare in termini operativi e funzionali una economia così statalizzata. Quindi, vi è una fase, che può essere di breve o di lunga durata, durante la quale la piccola e media industria non viene censita, non viene statalizzata.

Quando Marchais e Berlinguer hanno dichiarato solennemente e pomposamente al paese: noi salveremo, difenderemo la piccola e media industria, non hanno inventato altro che la carta vetrata; non hanno detto nulla di nuovo sotto il profilo della strategia e della ortodossia comunista.

La verità è un'altra; la verità è che le crisi ricadono sulle popolazioni occidentali trovandole in condizioni di libertà di reazione. Quando invece le crisi esplodono nei paesi a regime comunista, quella realtà sociale non ha e non deve avere capacità di reazione. È chiaro quindi che le conseguenze e gli effetti delle crisi economiche determinano turbamenti e reazioni nel mondo occidentale che non è possibile consentire e quindi neanche registrare nei paesi in cui l'economia è di comando.

Il senatore Cossutta, dopo aver svolto così impropriamente, a mio avviso, la tesi secondo la quale egli parlava dall'alto della superiorità del sistema che ipotizza e rappresenta, mentre noi gracchiamo in una palude amorfa e torbida, quale quella rappresentata dal sistema occidentale, è passato immediatamente alle proposte e ha detto: come possiamo uscire da questa situazione? Intanto aveva premesso che non ne verremo fuori finchè il Partito comunista non sarà al governo perchè nessun governo in Italia potrà governare bene, stabilmente, coerentemente se non ne faccia parte direttamente o indirettamente il Partito comunista

italiano. Queste son cose che esulano evidentemente dall'attuale dibattito. Rimane il problema economico che viene posto nei termini degli obiettivi, con la solita facilità. Cosa bisogna fare? Gli investimenti, l'occupazione, il Mezzogiorno, il potenziamento tecnologico del nostro apparato produttivo, lo sviluppo dei consumi sociali. A questo punto mi chiedo se ci sia alcuno tra i partiti, i Gruppi, le categorie nel nostro paese che possa dissentire dall'indicazione di tali obiettivi. Questi sono obiettivi proposti dal Governo, dalla Confindustria, dalle confederazioni sindacali, dal Partito comunista, dalla Destra nazionale, dalla destra non nazionale: l'universo intero non può che porsi questi obiettivi.

Ma qual è il problema? Il problema è quello di trovare, di offrire i mezzi e gli strumenti idonei, congeniali, perchè siffatti obiettivi siano raggiunti ed è qui che evidentemente non si è d'accordo.

Pensate un poco alla proposta fatta dal Partito comunista attraverso il senatore Cossutta a proposito dell'individuazione dei mezzi. Vi dirò che ero particolarmente attento perchè mi aspettavo che l'individuazione ci fosse veramente e non consistesse, come sempre accade, in un gioco di parole che sembrerebbero incantare lì per lì appena si leggono, ma certo non sono il segno di una lealtà di pensiero ed oserei anche dire di una lealtà di comportamento politico.

Dice Cossutta: c'è il mezzo; per sviluppare l'economia bisogna aumentare gli investimenti e per aumentare gli investimenti bisogna, signor Ministro del bilancio, investire.

A questo punto abbiamo di già uno degli strumenti fondamentali indicato dal Partito comunista italiano: bisogna moltiplicare gli investimenti e per moltiplicarli bisogna essere attenti ed acuti, cioè bisogna investire. Questa tautologia di linguaggio chi incanta? Il lettore dell'« Unità » forse, ma non può incantare chi ha responsabilità...

B O L L I N I. Non certo quello del « Popolo »!

C A R O L L O, *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Se lei, come penso, fa coincidere il giornale con il popolo reale, il popolo sarà ben più acuto e critico di quanto non sia l'altro, quello che legge l'« Unità »!

Dice il senatore Colajanni, certo dando alla tautologia di linguaggio del senatore Cossutta una parvenza di contenuti operativamente più rilevanti: che andate cercando i mezzi? I mezzi esistono! Le banche sono piene di quattrini e nello stesso tempo ci sono i 4-5-6-8.000 miliardi — il ministro Visentini dovrà farci il conto — delle evasioni che variano da un minimo di 4.000 miliardi ad un massimo di 8.000 miliardi, ma che, se passa ancora qualche giorno, arriveranno ai 10.000 miliardi. Pertanto: 10.000 miliardi di evasioni fiscali, disponibilità reale, ma dispendiosa sottobanco distruttivamente, ed i soldi nelle banche. Quindi i mezzi ci sono; ed il Ministro del bilancio ed il Ministro del tesoro, pur avendo la disponibilità dei mezzi finanziari — non solo di quelli tributari, anche se il ministro Visentini non vuole perseguire gli evasori rinunciando a 8.000 o 10.000 miliardi di lire — ebbene non vogliono impiegarli! Eppure sappiamo che le attività finanziarie di cui ha parlato il Governatore della Banca d'Italia, già illustrate nella nota introduttiva dal Governo, le attività finanziarie che possono formarsi nel 1976 non superano i 26-27 mila miliardi. C'è forse qualcuno che può contestare queste cifre? Nessuno lo ha fatto. L'unica osservazione che è stata fatta, ed era giusto che fosse fatta, anche da parte comunista è la seguente: possono 26-27 mila miliardi di attività finanziarie, maturabili nel 1976, soddisfare tutte le esigenze del settore pubblico e del settore privato? Questo è il problema: non abbiamo risorse sufficienti per affrontare le situazioni in un arco di tempo breve.

Il primo punto, pertanto, è di creare nuove risorse, ma risorse reali, non nominali, che in definitiva non ci sarebbero concesse neppure dalla benevolenza o dalla solidarietà degli altri paesi che, pur registrando un *deficit* della nostra bilancia dei pagamen-

ti, potessero decidere di pagare i nostri debiti senza che noi dovessimo farvi fronte, per nostro conto, con risorse reali, quindi a mezzo di esportazioni. Non esiste un prodotto nazionale lordo capace di generare i mezzi finanziari sufficienti per nuove seminagioni, nuovi investimenti, nuove dilatazioni dell'economia del nostro paese.

Bisogna creare o ricreare queste condizioni poichè solo in questo modo potremo guardare con maggiore tranquillità al nostro futuro. Non basta però affermare, come talvolta molto semplicisticamente amiamo fare, che bisogna aumentare le risorse. Queste, infatti, non aumentano solo perchè il politico spera che aumentino; le risorse aumentano se alla prospettiva di un loro aumento si offre la convenienza a farlo. Non è concepibile infatti che si investa con la persuasione che investire significa distruggere percentualmente una ricchezza nel senso che la remuneratività non viene garantita.

E che cosa significa remuneratività? Significa che il seme che si sparge deve produrre un certo raccolto che sia superiore al seme sparso in quanto non c'è alcun agricoltore che voglia seminare cento per raccogliere novanta. Questa è la situazione del nostro paese. Come tutti sanno, abbiamo un indebitamento abnorme a breve, a medio, a lungo termine dell'apparato produttivo. Si dirà che si tratta dell'apparato produttivo privato. No, non è solo quello. Non si tratta di un apparato produttivo privato che, secondo la filosofia della critica marxista, crea un profitto, non paga il plusvalore, se ne appropria unicamente per egoismo del produttore: qui siamo di fronte anche ad un apparato pubblico — che certo non può avere come obiettivo l'annicchimento personale di un proprietario che noi è lo Stato — il quale denuncia, oltre che gli indebitamenti a breve, a medio e a lungo termine normali (normali? Abnormi), anche le perdite fisiologiche, le perdite che si possono drammaticamente definire di gestione, perdite reali. Perchè? Certo, fino a quando non si risolvono questi problemi, che non possono essere risolti soltanto dalla invocazione politica ma da una presa di coscienza dei fattori

del lavoro e della produzione, non possiamo uscire dal tunnel. Nessun tavolo può reggersi su tre gambe quando è fatto per reggersi su quattro gambe. E nel nostro paese non abbiamo coordinato tutti i fattori del lavoro e della produzione. Che ognuno assuma le proprie responsabilità in perfetta coscienza, in rapporto cioè ai bisogni del paese e non agli interessi della parte politica! E per questo che mi permetto di richiamarmi allo spirito del discorso del Presidente del Consiglio a Bari; un richiamo al senso di responsabilità, alla coscienza di ognuno (mondo sindacale, mondo imprenditoriale e ad un tempo anche mondo politico). Ma nessuno può essere caricato dell'onere per cose che altri dovrebbero fare e che il Governo non potrebbe certo fare da solo se si tratta di materia politico-economica.

Ogni tanto si hanno (in quest'Aula si sono sentite alcune affermazioni al riguardo) alcune dichiarazioni, alcune prospettazioni di mezzi, di espedienti per uscire dalla crisi. Si entra in qualche cosa di più specifico. Si dice: ad un certo punto è necessario che l'investimento pubblico sostituisca gli investimenti privati. Sta bene: l'investimento pubblico può sostituire l'investimento privato, ma ad una condizione, cioè che all'investimento pubblico si dia la garanzia di non risolversi in una perdita. Ma nel momento in cui all'investimento pubblico si garantisce la remuneratività, vale a dire che ciò che si raccoglie è superiore a ciò che si semina, in quel momento è logico che anche l'investimento privato dovrebbe obiettivamente ed automaticamente trovare la sua convenienza. Allora si specifica ulteriormente: no, vogliamo dire un'altra cosa o vogliamo dire anche quest'altra cosa; cioè, che invece di impostare tutto lo sviluppo economico in termini di consumi individuali e familiari, occorre spostarlo in termini di consumi sociali. Certo, chi può mettere in dubbio che sia utile avere più scuole, più case, più ospedali, più autobus, più metropolitane? Non c'è dubbio! Ma chi in perfetta coscienza, chi nel pieno della sua onestà intellettuale può dire che l'investimento pubblico in beni sociali sia sostitutivo degli investimenti capaci

di generare beni di consumo generale, individuale e familiare? Chi? L'Italia è un paese manifatturiero. L'Italia ha bisogno di materie prime da importare per continuare ad alimentare il suo potenziale economico. E come fa a pagare? Paga a mezzo dei manufatti: gli elettrodomestici, le macchine, la cosmetica, i tessuti, i calzaturieri. Tutto ciò in sostanza che incorpora valore aggiunto notevole viene esportato. Non abbiamo altro da esportare. Allora come si fa a risolvere il problema sotto il profilo non solo della bilancia dei pagamenti, ma delle garanzie di mantenimento di un apparato produttivo in dilatazione? È troppo semplicistico e troppo, consentitemi, anche banale affermare che 35.000 autobus andranno a risolvere il problema della crisi dell'automobile. È assurdo tutto questo, a parte il fatto che ogni autobus in Italia, inserito nel circuito delle municipalizzate, genera una perdita che viene calcolata intorno ai 30 milioni all'anno. Il che significa che quando dovessimo raddoppiare gli autobus — e non siamo contrari a raddoppiarli — dovremmo prevedere che aumenteranno i deficit delle municipalizzate, dopo di che aumenteranno le spese correnti di trasferimento dello Stato in favore dei comuni, dopo di che forse aumenteranno ancora le proteste di quanti vorranno l'autonomia dei comuni nello spendere i fondi dello Stato, senza controllo dello Stato.

Soltanto dalla soluzione di questi problemi in termini ragionevoli e sereni, non animati da propositi politici ma da coscienza economica, da coscienza delle leggi dell'economia, si può pervenire ad una qualche prospettiva di revisione, di miglioramento delle nostre condizioni presenti.

Si è parlato della finanza locale. Ne ha parlato lungamente il senatore Cossutta infierendo nei confronti di una presunta faziosità del relatore che avrebbe avuto uno stato d'animo dogmaticamente preconconcetto contro i comuni. In che cosa è consistita la mia faziosità? Cosa avevo scritto? Mi ero chiesto — e ditemi se non avevo il dovere di chiedermelo — perchè le amministrazioni di Ravenna, Bologna e Torino (mi rendo conto che non è sempre facile e non è sem-

pre consentito, anzi non è mai consentito da quella parte parlare male della moglie di Cesare; ma tuttavia la moglie di Cesare c'è e non sempre fa un mestiere di donna perbene) possono aumentare il numero dei dipendenti al di là di ogni effettiva esigenza trasferendo al bilancio dello Stato i relativi oneri non giustificati dalle esigenze di gestione. Non è forse vero — chi lo può contestare? — che, in occasione delle ultime elezioni in quella città, Ravenna assunse parecchi dipendenti che non erano necessari? (*Interruzione del senatore Borsari*). Non è forse vero che, in rapporto alla popolazione residente, Bologna ha più impiegati di quanti ne abbia Palermo? Sono dei dati. È vero o non è vero che ai fini del mutuo a pareggio un cittadino emiliano ha pesato alla Cassa depositi e prestiti l'anno scorso per 35.000 lire, e oggi pesa per 53.000 lire? Questo è vero.

B O R S A R I Ma lei viene a dirci queste cose?

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Ma se questo è vero perchè non lo debbo dire? Perchè è la moglie di Cesare? Non lo dico perchè sono faziosamente contrario a quell'amministrazione o a quelle amministrazioni perchè rosse; lo dico perchè voi, in termini polemici nei nostri confronti, avete preteso di assumere — per gloria, diceva il senatore Cossutta, dell'Italia e del mondo intero — ad esempio le vostre amministrazioni nei confronti delle amministrazioni non rosse, non comuniste.

B O R S A R I . Certo, sono un esempio. Palermo forse è amministrata bene e può essere presa ad esempio?

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Le dirò, senatore Borsari, che è molto facile e comodo andare ad amministrare senza avere preoccupazioni di bilancio, di deficit...

B O R S A R I. Ma a chi lo racconta questo?

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238.* ... perchè quei deficit vengono generalmente, come sono stati, accettati dalla Commissione centrale della finanza locale e poi dal meccanismo che regola il mutuo a pareggio. Ed è molto facile poter assumere giorno dopo giorno impiegati negli ospedali, senza che ce ne fosse bisogno almeno in quella percentuale, o nei comuni. Come si spiega — ripeto ancora una volta — il fatto che, a fronte di una certa popolazione residente, percentualmente voi avete molti più impiegati comunali di quanti ne possono avere le altre città d'Italia?

B O R S A R I. Bologna ha 50 scuole materne, dovrà anche avere degli insegnanti. Si faccia i conti.

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238.* Ma anche Palermo, Messina ed altri comuni del Mezzogiorno hanno le scuole materne e le dirò di più: un maggior numero di scuole materne, più mense agli studenti, i viaggi gratuiti negli autobus li vorremmo anche noi perchè è giusto farlo, perchè non è socialmente negativo il farlo. Solo che voi queste spese le inserite in bilancio facendole passare come obbligatorie e a Roma le accettano come tali. Certamente non mi scandalizzo di questo dal punto di vista sociale, mi scandalizzo però del fatto che ciò che per voi passa come spesa obbligatoria, per gli altri comuni che decidono le stesse cose viene considerato spesa facoltativa e quindi ammissibile soltanto a mutui ordinari, la qual cosa i comuni del Mezzogiorno d'Italia non possono mai fare. Queste discriminazioni, questo modo di concepire la finanza pubblica nel senso che alcuni possono spendere, nel nome della loro autonomia, suffragata dalla pressione comunista, mentre per altri questo non è concepibile, tutto ciò pone il problema non solo del risanamento dei comuni, che poi non sarebbe un

gran che, ma in particolare della unicità degli indirizzi della spesa della finanza pubblica.

Non basta mettere in bilancio 500 miliardi per il risanamento dei comuni; è necessario che nello stesso tempo, o nel bilancio o in una legge apposita, ci sia un indirizzo univoco come per Bologna così per Rocca-cannuccia o per qualsiasi comune. Non è concepibile che alcuni in nome dell'autonomia degli enti locali spendano e le loro spese siano riconosciute, mentre altri non possono spendere in egual misura. Ecco il punto.

Questo non significa essere faziosi, significa solo che da parte vostra non si è sempre un modello di amministrazione rigorosa, se questa amministrazione ha portato, come porta, nelle casse dello Stato uno squilibrio per discriminazione.

B O R S A R I. Lei ha una sola attenuante: è rimasto scioccato da una brutta esperienza di cui essendo stato protagonista porta anche la responsabilità. Altrimenti non sarebbe neanche ammissibile l'ascolto delle cose che sta dicendo. È una questione di logica.

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238.* Senatore Borsari, dal momento che ha voluto ricordare questi miei precedenti, che ci sono...

B O R S A R I. Ci vuole del coraggio per fare il confronto tra Palermo e Bologna.

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238.* Certo; se Palermo fosse nelle condizioni in cui è stata messa Bologna da parte dell'amministrazione centrale dello Stato, molto probabilmente Palermo non offrirebbe gli spunti polemici di cui voi vi compiaccete...

B O R S A R I. Rendetevi conto di come avete governato Palermo.

P R E S I D E N T E. Onorevoli colleghi, vi faccio osservare che debbono intervenire ancora due Ministri. Vorrei pregarvi

pertanto di consentire al senatore Carollo di concludere.

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Chiedo scusa, signor Presidente, ma il senatore Borsari ha voluto ricordare alcuni miei precedenti... (*Interruzioni dall'estrema sinistra*).

B O N I N O . Lasciate parlare almeno uno che ne ha il coraggio.

B O R S A R I . Perchè altrimenti ci sarebbe lei a dare insegnamenti, lei che la sa così lunga?

B O N I N O . Certo, se avessi l'età e l'ingegno del senatore Carollo lo farei. (*Proteste dall'estrema sinistra*).

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Se me lo consente, signor Presidente, e se me lo consentono anche i Ministri qui presenti, dal momento che il senatore Borsari ha voluto ricordare i miei precedenti di assessore regionale agli enti locali, angolazione dalla quale ebbi modo di assistere a tutto il travaglio della formazione dei bilanci, della spesa della finanza locale, voglio rievocare a mia volta questo episodio. Mi trovai a dover accettare o meno una determinata indennità, prevista peraltro dal contratto nazionale degli enti locali; però la Commissione centrale per la finanza locale non ammise siffatta indennità. Allora seppi (il senatore Corrao assentisce perchè anch'egli probabilmente è vittima di questa discriminazione come sindaco di un paese) che una speciale indennità di funzione — e non di poco conto, senatore Ripamonti, 7 milioni all'anno per quanto riguarda il segretario del comune di Milano — veniva accordata e riconosciuta a certi comuni quali Milano, Bologna, Genova e Torino in particolare, e la Commissione centrale per la finanza locale accettava la spesa, la considerava obbligatoria, concedeva il mutuo a pareggio. Per i comuni del Meridione no: proibito. Ebbene, proprio quella esperienza mi portò a interessare del-

la cosa alcuni sindacalisti. Chiesi loro: mi volete prendere alcune delibere di quei comuni che praticano l'indennità di funzione? Me ne portarono alcune, però la cosa si seppe e quei sindacalisti, onorevole Ministro del bilancio, vennero redarguiti perchè « facevano la spia » a favore dei comuni del Meridione, pregiudicando l'eventuale persistenza di quell'indennità.

E questa forse l'autonomia degli enti locali? Credete voi che questi casi non siano suscettibili di far enucleare tesi morali, principi di orientamento auspicabilmente univoci per la finanza locale?

B O L L I N I . Ce l'ha col Governo? Lo dica! (*ilarità dall'estrema sinistra*).

C A R O L L O , *relatore generale per la spesa sul disegno di legge n. 2238*. Sì, senatore Bollini, però a difendere queste discriminazioni siete voi. Infatti quando io dico che i comuni della Toscana e dell'Emilia hanno ottenuto, su 853 miliardi di mutuo a pareggio, rispettivamente 103 e 83 miliardi, vale a dire, insieme, il 22 per cento della somma totale, voi vi sentite colpiti dalla faziosità del relatore di maggioranza che queste cose vi dice. Siete talmente interessati a questo tipo di politica che veramente, quando se ne parla, protestate come quando si parla male della moglie di Cesare. Sotto questo aspetto nell'Italia e nel mondo intero, come ha voluto dichiarare enfaticamente il senatore Cossutta, potete essere lieti e onorati di questo modello di amministrazione!

Mi pongo ora il problema che è stato posto dal senatore Brosio. Egli ha detto: siamo tutti pronti alle critiche, riconosciamo che c'è bisogno di coerenza, di armonia, di stabilità politica ma noi non riconosciamo a questo Governo la capacità di avviare a soluzione i problemi dell'economia perchè riteniamo che l'economia non può prescindere dall'imprenditorialità in genere e quindi da quella privata, che non può essere difesa da questo Governo. Da parte opposta il senatore Cossutta aveva già detto: questo Governo non può ben governare perchè ancora non

ne fanno parte i comunisti, e quindi è debole.

Il Partito socialista italiano, a sua volta, non si dichiara entusiasta della situazione politica; i socialisti infatti affermano che non è possibile per il loro partito portare al Governo le sue istanze che il Partito comunista critica solo perchè non fa parte del Governo. È il tema delle polemiche e dei travagli di questi giorni.

La situazione è torpida, inerte, incantata, come le sabbie mobili; si rischia, facendo un passo, di venire ingoiati. Indubbiamente non è facile governare in queste condizioni. Chi può negare la validità di alcune intuizioni e quindi di alcuni conseguenti atti concreti del Governo in carica anche in fatto di economia? Ma gli atti già compiuti e gli altri che si prospettano cadono in una realtà politica, culturale e psicologica che mi sono permesso di definire torpida, quasi protesa a togliere carica e forza a qualsiasi provvedimento, anche il più pertinente. E tutto si aggroviglia in modo che tutto rimanga tra le nuvole delle problematiche, senza mai discendere nella realtà.

Certo non siamo lieti di questa situazione politica. Ogni Gruppo faccia il suo dovere anche se ogni Gruppo ha i suoi travagli. Purchè si abbia la coscienza di doveri che travalicano quelli puramente politici, la coscienza dei doveri morali, sono convinto che in definitiva la prospettiva non è così nera come alcuni la dipingono, pur se è così impegnativa come noi la consideriamo. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro del bilancio e della programmazione economica.

ANDREOTTI, *Ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori, desidero innanzitutto rivolgere un ringraziamento, che non è certamente convenzionale, ai relatori.

Noto poi che quasi tutti i senatori intervenuti hanno messo in evidenza un ruolo (al-

meno relativo) di transitorietà di questo dibattito, che si svolge tra la discussione dei decreti dell'agosto scorso e quella sulle linee programmatiche di medio termine su cui il Governo si riserva di riferire presto alle Camere, dopo aver sentito, come sta facendo, l'opinione anche delle regioni e delle organizzazioni sindacali.

Mi sarà quindi consentito limitarmi oggi a poche notazioni, anche se ognuno dei discorsi che si sono avuti si presterebbe a rilievi interessanti su parecchi punti, a cominciare dal singolare rimprovero mosso al Governo dal senatore Cossutta di non essere sufficientemente attento agli elaborati della Confindustria. Dobbiamo proprio dire: *tempora mutantur*, anche senza l'aggiunta sicura del *nos mutamur in illis*.

Indipendentemente dalle sollecitazioni associative, noi riteniamo che oggi come non mai l'attenzione vada portata alle medie e piccole imprese, trovando anche — in società di servizio collettivo di commercializzazione e di esportazione — mezzi nuovi di effettivo sostegno strutturale. Avremo occasione di discuterne tra non molto. Prego, perciò, il senatore Bonino di riservarsi al momento della discussione delle proposte che farà il Governo, per confermare o meno il suo severo giudizio sulla conduzione della politica economica del Ministero attuale.

Così pure il senatore Bacicchi potrà fare allora le sue osservazioni sullo schema ora in elaborazione, mentre assicuro il senatore Bertone che il programma dell'energia sarà discusso dal CIPE nella seduta di sabato prossimo.

Penso, altresì, che non mancherà occasione per confrontarci a fondo su uno dei temi toccati dal discorso, peraltro interessante e documentato, del senatore Brosio. Mi riferisco ai rapporti tra impresa pubblica ed impresa privata. A me pare che l'accusa di una presunta volontà espansionistica imprenditoriale pubblica sia forse opinabile per il passato, ma oggi certo non ha fondamento. Noi facciamo infatti fatica a resistere ai troppi industriali che vorrebbero trasferire — ed è pessimo sintomo — le loro aziende nell'ambito delle partecipazioni statali o della GEPI. Bene ha fatto il ministro Bisaglia, ad oppor-

visi nella relazione al Parlamento che ha avuto l'approvazione del CIPE.

Sulla situazione economica generale i dati e le informazioni più recenti tendono a confermare nelle grandi linee le valutazioni formulate in sede di relazione previsionale e programmatica alla fine di settembre scorso. Il quadro relativo al 1975 diviene in particolare sempre più preciso, così come tendono a confermarsi le implicazioni che da esso discendono per il 1976. L'economia italiana continua infatti a risentire della fase di recessione che ha colpito simultaneamente — nella seconda metà del 1974 e nella prima del 1975 — tutti i paesi industrializzati, mentre i primi segni di recupero sul piano internazionale, manifestatisi in particolare negli Stati Uniti d'America, tardano ancora a riflettersi negli scambi mondiali e quindi sulle nostre esportazioni: il processo di ripresa mondiale si manifesterà, dunque, non prima del prossimo anno e la sua propagazione ai diversi sistemi economici sarà necessariamente graduale. Con esattezza il senatore Minnocci ha detto che quella italiana è « una crisi nella crisi ».

Le indicazioni statistiche rese disponibili consentono intanto di fare il punto sulla situazione in questo scorcio d'autunno.

Nel comparto industriale l'attività produttiva è rimasta cedente: in ottobre l'indice della produzione industriale, pur avendo confermato il recupero di settembre rispetto al « vuoto » di agosto, si è situato su di un li-

vello ancora più basso rispetto a quelli della prima parte dell'anno, il che sta ad indicare che anche la ripresa stagionale d'autunno è avvenuta su basi sostanzialmente depresse e, purtroppo, conferma la valutazione di una caduta della produzione industriale nel 1975.

Quanto agli altri comparti produttivi, quello delle costruzioni, su cui si è imperniato gran parte del duplice intervento governativo dell'anno in corso, ha riflesso un risveglio di interessi che certamente non poteva tradursi subito in effettiva attività di realizzazione, posti i tempi necessari, anche se nella fattispecie ristretti, per passare dalle intenzioni alla attuazione: il comparto risente quindi ancora della scarsa attività di progettazione e della limitata consistenza delle nuove iniziative dei mesi precedenti, mentre anche l'inoltrarsi nel periodo invernale costituisce ormai una remora all'allargamento dell'attività.

La produzione dei servizi, strutturalmente più stabile, non sembra invece avere risentito della caduta di domanda in misura comparabile al settore secondario. Il periodo estivo ha anzi messo in evidenza una buona riuscita della campagna turistica, con particolare riguardo al flusso di stranieri.

Infine, una campagna agricola differenziata nelle sue produzioni ed a seconda delle zone, ma che si delinea complessivamente positiva, ha contribuito a mantenere disteso il mercato interno.

Presidenza del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETONI Tullia

(Segue ANDREOTTI, Ministro del bilancio e della programmazione economica con l'incarico di Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno). Stante la debolezza dell'attività di produzione, anche l'utilizzo dei fattori produttivi ha subito una ulteriore riduzione.

Il ricorso alla cassa integrazione guadagni è stato cospicuo anche in settembre e ottobre (rispettivamente 28,7 e 34,4 milioni di

ore, contro i 9,2 e i 19,9 degli stessi mesi del 1974) sicchè nei primi dieci mesi dell'anno sono state « integrate » — come ci ha ricordato il senatore Colella — 296 milioni di ore lavorative (128 nel corrispondente periodo 1974).

Nonostante i gravi problemi nel settore del lavoro e dell'occupazione, il numero degli occupati, secondo l'indagine sulle forze di lavoro del luglio 1975, è complessivamente

aumentato rispetto al luglio 1974 di circa 100.000 unità, come risultato di un aumento di 270.000 unità nei settori extra-agricoli e di una diminuzione di 170.000 unità nel settore agricolo. La flessione nell'industria (— 12.000 unità), piuttosto contenuta, e il conseguente forte aumento dell'occupazione nel settore terziario sono stati presumibilmente determinati dal funzionamento dei meccanismi di salvaguardia nei settori industriali e della migliore « tenuta » relativa delle attività terziarie.

Ciò significa tuttavia che la struttura occupazionale si va sempre più spostando verso il settore dei servizi, rendendo sempre meno elastico l'apparato produttivo italiano. Marcata infine è stata la caduta del grado di utilizzazione degli impianti industriali sceso, secondo l'inchiesta ISCO, al 68,3 per cento nel terzo trimestre del 1975 (70,6 per cento nel secondo trimestre, 77 per cento circa nella media del 1974).

L'inizio della stagione autunnale ha fatto assistere — come era da attendersi — ad alcune rinnovate spinte nel settore dei prezzi: un fenomeno che, pur tenendo conto dei fattori stagionali, va seguito con la massima attenzione posto che l'equilibrio interno — al pari di quello estero — è la condizione necessaria per il superamento dell'attuale fase recessiva.

Vi è qualche pallido cenno migliorativo, anche se sarebbe erroneo il sopravvalutarlo. Mi riferisco all'ultimo bollettino mensile sull'andamento comparativo in 13 paesi ad alta industrializzazione dei prezzi all'ingrosso e di quelli al minuto. Siamo stati a lungo nella non gradita posizione di testa di serie in ambo i tassi di aumento. L'ultima informativa ci fa scendere al terzo posto nei prezzi al minuto — preceduti dall'Inghilterra e dalla Jugoslavia — e al nono posto nei prezzi all'ingrosso, avendo in posizione più favorevole soltanto Belgio, Giappone, Francia e Svizzera: ho già detto che non si può sopravvalutare tali risultanze, ma, poichè quando sono del tutto negative se ne parla ampiamente, mi sembrava giusto farne menzione in Senato.

Anche dal lato della domanda, relativamente scarse sono le modifiche di tendenza: significativo è tuttavia il confermarsi di alcune

differenziazioni settoriali che sembrano indicare per lo meno l'arrestarsi di talune flessioni abnormi fin qui constatate, in specie per quanto riguarda la domanda intersettoriale.

Così, se la domanda di investimento appare sempre cedente, la domanda di consumo, invece, ha visto progressivamente decelerare la propria discesa mentre una certa stabilità è attesa per i mesi prossimi.

Nell'ambito della domanda non finale, poi, alcune modifiche sembrano verificarsi per quanto attiene alla formazione di scorte. La rapida e consistente riduzione delle giacenze è stata — in Italia come in tutti gli altri paesi industrializzati — la caratteristica principale di questa fase recessiva: una semplice decelerazione di tale fenomeno può tradursi così — nel breve andare — in maggior domanda complessiva a favore della produzione. È ciò che sembra essere avvenuto in specifici comparti — in particolar modo prodotti intermedi destinati a rappresentare componenti di beni di consumo — come segnala ancora una volta l'evoluzione di specifiche produzioni (ad esempio i tessili, la carta, le pelli ed il cuoio) che dopo una eccezionale flessione nella seconda metà del 1974 hanno segnato nella prima metà del 1975 un qualche recupero.

Quanto infine alla domanda estera, le più recenti informazioni segnalano una ripresa di domanda negli Stati Uniti d'America ed alcuni miglioramenti, per altro controversi e come tali necessitanti di ulteriori conferme, nella Germania federale ed in Francia. Tale nuova situazione non si è comunque ancora riflessa sugli scambi mondiali, che continuano ad essere depressi: la stagnazione delle esportazioni italiane fino a tutta l'estate traduce pertanto — di fatto — un allargamento della nostra quota di mercato in un clima di domanda ancora pesante.

Sulla natura, sulla portata e sui riflessi della crisi che travaglia il sistema economico internazionale è tuttora in corso un ampio dibattito che travalica i confini nazionali. Il collega del tesoro potrà parlarvi degli incontri di Rambouillet, uno dei momenti che hanno confermato la improponibilità di soluzioni nazionali che non tengano conto delle esigenze di tutte le parti. Anche altre riunioni

ni di questo fine anno in varie sedi, specie comunitarie, hanno appunto lo scopo di consentire la predisposizione di una strategia internazionale che si basi sulla cooperazione attiva più che sulla contrapposizione di interessi.

Ma se la generalità della crisi sposta su un livello internazionale la ricerca delle soluzioni, non per questo risultano allentati i vincoli che dal contesto esterno si pongono all'Italia. Al contrario occorrerà proprio ad essi far preciso riferimento in quanto è sentimento diffuso che non saranno più disponibili quegli elementi di permissività (continuo allargamento degli scambi mondiali, stabilità nei cambi e nei prezzi delle materie prime) che avevano consentito nel passato di superare le difficoltà interne e quindi, anche, di dilazionare nel tempo quegli interventi correttivi che oggi appaiono urgenti.

Saldare ad una azione di breve periodo più vasti ed organici interventi a medio termine impone dunque in primo luogo una precisa presa di coscienza dei vincoli contro cui si può urtare, del contesto in cui ci si dovrà trovare a muovere.

Operare in una economia aperta di mercato obbliga ad avere sempre presente la struttura di fondo della nostra economia, che trova la base portante del suo sviluppo in una industria di trasformazione e che quindi è obbligata ad intrattenere importanti correnti di scambio con il resto del mondo: a confrontarsi dunque incessantemente con altri sistemi.

In questo contesto, l'obiettivo di sviluppo non può discendere solo da un calcolo delle aspettative ma deve essere fissato realisticamente sulla base delle possibilità, e tener conto di condizionamenti insuperabili. Larga parte dei nostri approvvigionamenti dall'estero sono — nel breve andare — incomprimibili; anche a supporre di riuscire, attraverso un'attenta politica di indirizzo degli impieghi, a ridurre il rapporto tra incremento relativo delle importazioni e sviluppo della produzione intorno ad 1,5 — dopo che esso è stato fin qui pari a 2 nella media di lungo periodo ed anche più elevato nelle fasi di espansione — la nostra « capacità » di importazione rappresenterà ormai un limite alle nostre possibilità di sviluppo. E in situa-

zioni di più contenuto sviluppo degli scambi internazionali e di concorrenza sempre più accesa, la nostra capacità di importazione sarà misurata dalla nostra capacità di esportazione, in un sistema di scambi mondiali che si allargherà solo faticosamente.

Il conseguimento di questi obiettivi, cui dobbiamo tendere per gettare le basi di una ripresa economica del nostro paese in linea con quella dei nostri *partners* occidentali — alla quale devono con noi cooperare, lo ha detto bene il senatore Brugger, anche i sindacati — presuppone un'azione di politica economica a medio termine coordinata e costante diretta a sostenere profondi mutamenti nella struttura della produzione, dell'occupazione e del vivere sociale.

A tal fine, pur assicurando nel breve periodo un equilibrio interno che ci mantenga competitivi sui mercati mondiali, occorrerà pervenire a medio termine a quelle riconversioni indispensabili, non soltanto per adattare le nostre strutture produttive — come sta avvenendo in tutti i paesi industriali — alle modifiche intervenute in risposta alla crisi energetica, nella composizione della domanda finale interna ed estera, ma anche per recuperare il *gap* tecnologico che l'Italia ha accumulato negli ultimi anni.

Per comprimere — così come appare necessario — l'elasticità importazione-produzione, si dovrà sviluppare un'azione per contenere l'importazione di specifici beni, attraverso un'attenta azione di orientamento dei consumi ed un aumento di produzioni sostitutive interne, specie nel settore agricolo.

Garantire uno sviluppo duraturo, presuppone un migliore utilizzo dei fattori produttivi disponibili; creare nuovi posti di lavoro presuppone destinare agli investimenti una quota del prodotto interno più elevata di quanto non sia stato fatto negli ultimi anni; tornare cioè a quelle ripartizioni delle risorse tra consumi e investimenti su cui si era appoggiata a suo tempo l'espansione produttiva del sistema. Ciò significa, tuttavia, accettare un aumento dei consumi privati inferiore a quello delle risorse, anche perchè dovrà essere mantenuto uno spazio adeguato ai consumi collettivi, che tuttavia presuppongo-

no anche essi crescenti investimenti nel settore delle infrastrutture e dei servizi sociali.

Progredire su queste linee, imporrà sacrifici a tutta la collettività nazionale. E perchè questi sacrifici non siano resi vani, anche il sostegno finanziario dello Stato al processo di riassetto del sistema non potrà procedere in termini di sovvenzioni indiscriminate a questo o quel settore ma solo in operazioni ben definite di riconversione e di ristrutturazione aziendale, che diano la certezza che si concorre a mantenere in vita unità produttive che hanno una sicura vitalità e prospettive di mercato e quindi in grado di garantire stabile occupazione.

Per arrivare a questi obiettivi di riassetto occorreranno probabilmente strumenti nuovi, come il comitato per la politica industriale, emanazione parallela del CIPE. Ma non convince quanto il senatore Branca dice a rimprovero di un presunto uso tradizionale di strumenti tradizionali. Al contrario uno dei nodi negativi della situazione attuale è dato proprio da una inceppata funzionalità degli organi che costituiscono le preziose ed insostituibili leve della « ordinaria amministrazione », espressione ingiustamente svalutata dai politici sofisticati, in quanto non offre certo gloria ma è una condizione indispensabile di correttezza della vita pubblica.

Al riguardo va sottolineato il rilievo del senatore Buzio sul migliorato ritmo della pubblica spesa, mentre il senatore Basadonna ha censurato il disavanzo, del quale però non è facile criticare uno ad uno tutti i singoli addendi.

Il senatore Pella ha ieri l'altro detto così efficacemente quale sia il cruccio ricorrente dei ministri finanziari; ma ha potuto anche ricordare alcune passate statistiche non irrilevanti, al formare delle quali egli fu uno dei protagonisti.

Già ho detto che con l'abbassamento del potenziale di sviluppo la difficile situazione che si è creata nel campo dell'occupazione è destinata in tutti i paesi a permanere per un tempo più lungo di quanto non sia avvenuto in precedenti fasi recessive. Il peggioramento della situazione occupazionale non ha infatti più carattere congiunturale, ma si collega a modifiche strutturali che sono an-

date producendosi nell'ultimo decennio e che la crisi petrolifera ha accelerato ed accentuato. Le profonde modificazioni intervenute nei sistemi dei prezzi (e dei costi) relativi, l'affacciarsi sui mercati di nuovi concorrenti — i paesi emergenti — ove il costo del lavoro è per ora oltremodo compresso, vanno ponendo fuori del mercato un numero crescente di aziende e di prodotti ed impongono di riconvertire le produzioni verso beni ad alta tecnologia, a più elevato contenuto di valore aggiunto.

Si palesa pertanto in tutti i paesi industrializzati — primo fra tutti il nostro — l'esigenza di impostare una « politica attiva » nel campo dell'occupazione che affronti il problema nella necessaria visione di medio e lungo periodo, ma predisponga anche una serie di misure immediate che permettano di superare la fase più critica.

Se è vero infatti che a lungo andare la sola, vera salvaguardia dei livelli occupazionali è quella di concorrere a creare unità produttive valide, che abbiano una sicura prospettiva di mercato — ed a questo obiettivo mirano le misure che si stanno predisponendo per la ristrutturazione, riconversione e ammodernamento del settore industriale o per la trasformazione e razionalizzazione della agricoltura — nell'immediato occorre anche tener conto di talune situazioni particolarmente critiche. Per questo, l'esigenza della mobilità del lavoro deve essere riconosciuta; essa non può però in alcun caso essere intesa come indiscriminata facoltà delle aziende di ridurre i posti di lavoro, ma come un processo inteso a favorire lo spostamento interaziendale ed anche intersettoriale dei lavoratori: un problema che deve essere chiaramente affrontato con le parti sociali e nell'interesse generale senza cioè che sia una sola parte della popolazione a portare l'onere del risanamento dell'economia: un onere che deve essere invece equamente ripartito su tutta la collettività.

Il problema si pone con altrettanta urgenza per il Sud e per le nuove leve di lavoro, per i giovani che non riescono a inserirsi e che sono certamente un numero superiore a quanto non risulti dalle statistiche ufficiali, perchè oggi « parcheggiano » nelle università

o in lavori precari, o anche — se donne — rinunciano spesso a cercare un'occupazione.

Non deludere questi giovani è importante: ed è anche per loro che non possiamo cristallizzare oltre l'attuale insoddisfacente struttura tecnologica produttiva, perchè il lavoro cui questi giovani aspirano, per il quale si vanno preparando, non corrisponde spesso più a quello che si attua nelle presenti strutture.

Creare posti di lavoro per le nuove leve, anzi, è il fine non ultimo della ristrutturazione che auspichiamo per il nostro sistema produttivo: occorre puntare — non lo si ripeterà mai abbastanza — su produzioni ad elevato contenuto tecnologico, che richiedano personale sempre più preparato ed accettare che il rapporto capitale-lavoro, quindi anche investimenti-consumi, cresca di conseguenza.

Nel brevissimo andare, e per evitare che questi giovani perdano, nell'attesa di svolgere un'attività lavorativa, l'opportunità di acquisire una adeguata formazione professionale, si sta studiando di porre in essere un programma di emergenza per intensificare gli interventi previsti dall'attuale legislazione in materia di formazione professionale, utilizzando al massimo possibile gli strumenti e le risorse finanziarie disponibili a livello comunitario. Esiste infatti in seno alla Comunità un Fondo sociale che ha lo scopo di promuovere il miglioramento dell'occupazione in seno alla Comunità, sostenendo finanziariamente i programmi per la formazione o il riadattamento professionale dei lavoratori.

Occorrerà tuttavia anche sforzarsi perchè le forme di « parcheggio » che ho ricordato non siano periodi di semplice attesa ma di acquisizione di nuove conoscenze, di maggiore impegno, di orientamento. Lo sforzo finanziario che il paese sostiene per la scuola è forse insufficiente di fronte alle necessità: non è però poco, se comparato alle risorse di cui si dispone. È anche questo un investimento sociale. È giusto che se ne ricavi tutto il beneficio possibile.

Sempre nel breve andare, ed anche se gli obiettivi dei provvedimenti, in certo senso, trascendono quello — pur prioritario — dell'occupazione, molte delle misure già assunte

o allo studio sono implicitamente destinate ad alleviare specifiche situazioni di sottoccupazione o comunque a creare nuova domanda di lavoro. E basti citare quelle a favore del Mezzogiorno e per la creazione delle sue infrastrutture, dell'agricoltura e della forestazione, dell'edilizia e delle costruzioni in genere.

Nell'ambito degli interventi a favore della edilizia, vorrei altresì ricordare le misure allo studio intese al risanamento dei centri storici, al restauro di vecchi fabbricati, al ripristino e mantenimento in stato di efficienza di un patrimonio di abitazioni prezioso. È un aspetto che si inquadra nel più vasto « problema della casa », ma ne trarrà anche immediato sollievo l'occupazione di tutta una serie di piccole imprese e di aziende artigiane specializzate.

Lo stesso va detto per gli interventi nel settore dell'agricoltura; essi tendono a promuovere il progresso in un settore fondamentale per la vita del paese, ad incrementare produzioni basilari, ad allentare la dipendenza dall'estero per specifici approvvigionamenti. Non v'è dubbio però che la creazione di infrastrutture, di opere di irrigazione, di opere di difesa del suolo, non ultima la forestazione, offrono nell'immediato possibilità non trascurabili di occupazione, in specie in territori ove il problema della disoccupazione e della sottoccupazione, palese o latente, è maggiormente grave. Al riguardo ho ascoltato ieri interessanti notazioni del senatore Zavattini, più esatte a mio avviso di quelle riguardanti il suo giudizio politico sulle gestioni ministeriali del passato.

L'azione di politica economica, tanto quella volta a contenere gli effetti della crisi nel breve termine, ma ancor più quella tesa a modificare le strutture del più lungo periodo, si dovrà largamente appoggiare — è questa una esigenza di funzionalità oltre che un preciso dettame costituzionale — sulle istituzioni regionali. In questo quadro, il Governo è infatti impegnato a tradurre in puntuali provvedimenti il « regionalismo » della Costituzione, regionalismo che si dovrà estrinsecare anche nella definizione di un organico sistema di finanza regionale e degli enti locali.

Il regionalismo, d'altra parte, ha già avuto modo di esplicarsi in concreti atti del Governo e nel costruttivo confronto in sede di commissione interregionale per la programmazione economica. Ed è su questa linea che va ricostruita quella politica di programmazione di cui ieri parlava il senatore Mazzei.

Il Governo, da parte sua, è attualmente impegnato negli adempimenti procedurali per il puntuale trasferimento delle somme stanziare per le regioni. In particolare, in attuazione del decreto-legge 376 del 15 agosto 1975, relativamente al fondo speciale di 600 miliardi per il completamento di opere di edilizia ospedaliera, i ministeri interessati stanno predisponendo il prescritto piano di riparto sulla base delle opere indicate in appositi elenchi forniti dalle regioni; per quanto riguarda la spesa di 100 miliardi di contributi speciali alle regioni, con priorità per l'esecuzione di opere igienico-sanitarie, asili nido e scuole materne, il CIPE, che dovrà provvedere alla ripartizione, sta operando attivamente per raccogliere i progetti che le regioni intendono realizzare (alcune di esse, peraltro, non hanno ancora perfezionato gli adempimenti di loro competenza); relativamente ai 100 miliardi (articolo 16) da destinare al finanziamento per il completamento di opere di competenza delle regioni sarà quanto prima convocata la Commissione interregionale per acquisire il suo consenso alle proposte di riparto già formulate.

In avanzata fase di elaborazione si trovano anche i provvedimenti amministrativi relativi al decreto-legge n. 377 che riguarda in particolare incentivi a favore dell'agricoltura, del Mezzogiorno e dei trasporti. In effetti, per la ripartizione degli 85 miliardi affluiti al fondo per lo sviluppo della meccanizzazione manca soltanto il parere della Commissione interregionale; per la ripartizione di 160 miliardi in favore della zootecnia (40 miliardi sono stati riservati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11) l'iter procedurale può dirsi già concluso; per l'erogazione degli stanziamenti relativi al « fondo autobus », si è già provveduto a concordare con le regioni i criteri informativi della ripartizione.

Non va dimenticata, infine, la volontà del Governo di ampliare i settori di intervento delle regioni attraverso l'attuazione della delega conferita dal Parlamento con la legge n. 382 del 1975.

Da quanto esposto, la potenzialità operativa dell'ordinamento regionale è, dunque, destinata a raggiungere nuovi e più impegnativi traguardi in breve volgere di tempo. Ciò non solo per quanto riguarda l'azione volta alla ripresa, ma anche per quella diretta a modificare nel medio termine le strutture.

Se le regioni costituiscono nello stesso tempo un più snello strumento operativo ed un modo nuovo di formulazione e di attuazione della politica economica, non bisogna però dimenticare la necessità di operare profonde modifiche nelle procedure e nei modi di intervento degli esistenti organi dell'amministrazione centrale.

Su tale argomento fermo è stato il richiamo del Capo dello Stato che nel suo recente messaggio alle Camere ha sottolineato alcuni rilevanti aspetti giuridici ed economici della necessaria opera di rinnovamento.

In tale direzione qualcosa è già stato fatto nel corso del 1974 e del 1975, specie per quanto riguarda lo snellimento di certe procedure previste dal regolamento per l'amministrazione del patrimonio e della contabilità generale dello Stato. Rimane tuttavia ancora molto da fare sia in questo campo sia in altri settori.

Oggi si sente sempre più l'esigenza di operare in un quadro organico e razionalizzato. La volontà di azione in questo senso non deve però necessariamente partire dalla ricerca di nuove strutture, almeno prima di tradursi in un'azione sollecita e concreta basata su quelle strutture che già esistono anche se appare la necessità di loro modifiche e miglioramenti. Così l'esigenza di costruttivi rapporti con le parti sociali può essere incanalata in organismi già previsti e che ancora attendono un impegno e continuato collaudo.

Su questo punto vorrei ricordare nuovamente il messaggio del Capo dello Stato laddove sottolineava l'opportunità di riattivare il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, riportandolo ai suoi fini costituzionali di « centro permanente di dibattito sulla po-

litica economica e sui maggiori problemi sociali » e ristrutturandolo affinché possa divenire « sede di incontro fra organizzazioni sindacali e imprenditoriali ed il Governo ». È un organo che sinora non è stato sfruttato appieno sicchè non possiamo sapere qual è il vero contributo di cui è capace. In un momento particolare per l'economia, che è alla ricerca laboriosa di un assestamento, il CNEL può trovare l'occasione per uno sprigionamento della sua vitalità e per un successivo affinamento del suo contributo. Esso costituisce un centro d'incontro tra le parti sociali, che, come voluto dalla Costituzione, può trovare la sua concretizzazione oltre che in un risultato di mediazione sociale, anche in pareri organici al Governo e al Parlamento, nonché in progetti di legge. Certo non possiamo disconoscere che il sistema della sua composizione e del suo funzionamento ha bisogno di essere perfezionato, ma riteniamo che la definizione delle modifiche debba coincidere con la fase dell'impegnato suo riavvio.

Si tratta in altre parole, ripensando alla esperienza del passato ed alle molte critiche — a volte fondate a volte meno — che sono state dirette al funzionamento del settore pubblico, di accettare e formulare una nuova filosofia di comportamento dell'amministrazione e della burocrazia. Una burocrazia che dovrà essere più manifestamente consapevole di rispondere a un « servizio pubblico » e più responsabile nei suoi atti, così come le nuove leggi hanno previsto.

Tale nuova concezione degli strumenti operativi dell'azione di politica economica dovrà ispirare innanzitutto, e con carattere d'urgenza, l'attuazione della riforma del sistema fiscale. Finora infatti sono stati cambiati i tributi, ma ancora molto c'è da fare in tema di perequazione fiscale. È evidente che l'efficacia delle politiche di spesa è strettamente collegata alla possibilità di reperire, con giustizia, adeguati mezzi d'entrata. Si è reso pertanto necessario rinvigorire la lotta contro l'evasione utilizzando tutti gli strumenti disponibili ed ipotizzandone di nuovi.

I provvedimenti studiati dal Ministro delle finanze, alcuni dei quali il Parlamento sta discutendo in questi giorni, forniscono un contributo non piccolo in questa direzione.

Il senatore Buccini ha introdotto specificamente il tema del Mezzogiorno. Anche qui un dibattito organico è imminente scadendo il 31 dicembre di quest'anno la legislazione per gli interventi straordinari nel Sud.

Alcuni gruppi politici hanno presentato loro progetti. A sua volta il Governo, predisposto da un gruppo di lavoro un suo testo di base, ha iniziato una discussione con le regioni e con i sindacati in modo da presentare al Parlamento proposte corredate dall'esito di indispensabili confronti.

In particolare, in una riunione avutasi sabato scorso a Palermo, abbiamo discusso in argomento con i presidenti delle regioni e con i capigruppo delle minoranze, in modo da condurre una rilevazione che completeremo con un incontro *ad hoc* con i sindacati. Ci sembra di poter dire, ferme restando le singole posizioni, che non vi siano difficoltà insormontabili ad accettare questa linea: primo, mantenimento di una legislazione di privilegio perequativo a favore dell'Italia meridionale, legislazione che, come a buon diritto il senatore Rosa ha ieri ricordato, deve essere effettivamente aggiuntiva a quella ordinaria; secondo, trasferimento alle regioni di una cospicua parte di attuazioni, rientranti nella loro competenza e sin qui gestite dalla Cassa; terzo, mantenimento, entro la Cassa, dei compiti di particolare rilievo tecnico intersettoriale ed interregionale, dei quali sono tipica espressione i progetti speciali (anche in questa attività vi sarà una partecipazione delle regioni); quarto, coordinamento centrale dell'utilizzo del fondo regionale europeo e dell'attività della Finanziaria meridionale e di altri organismi specializzati; quinto, facoltà alle regioni di servirsi dell'apparato tecnico della Cassa per le loro pianificazioni ed attuazioni.

In connessione diretta con le leggi per il Sud discuteremo anche degli incentivi in generale, su cui ha parlato ieri con grande competenza il senatore Merloni, che ci ha dato anche utili suggerimenti di politica industriale.

Vorrei concludere con un cenno che viene suggerito dal patetico discorso — mi si passi l'aggettivo — fatto qui martedì dal senatore Ossicini, che ci ha ricordato il problema assillante di una migliore organizza-

zione sanitaria ed in particolare dell'assistenza agli handicappati, nella quale molti paesi, anche non ricchi, ci offrono esempi eloquenti di soluzione ed anche di un diffuso stato d'animo di apprezzamento della sua importanza.

Se bruceremo meno granelli d'incenso alla condanna teorica delle spese improduttive e concentreremo efficacemente, attraverso un effettivo riequilibrio del bilancio, le risorse disponibili verso obiettivi civili di questo genere, accanto a necessari investimenti economici moltiplicativi, credo che potremo nei prossimi anni portarci ad un livello che ci dia veramente la soddisfazione di essere partecipanti della ripresa e del progresso, non soltanto mercantile, della nostra nazione. (*Vivi applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro delle finanze.

VISENTINI, Ministro delle finanze. Signor Presidente, onorevoli senatori, ringrazio vivamente i relatori e tengo, per competenza di materia, a ringraziare in modo particolare il relatore sul bilancio dell'entrata, senatore Schietroma, per gli apprezzamenti che ha avuto delle proposte e delle indicazioni che sono state fatte da parte del Governo ed anche questa mattina ancora una volta nella sua replica per le considerazioni importanti che ha fatto su alcuni problemi difficili del Ministero delle finanze; tra questi le evasioni e gli strumenti per combattere le evasioni. Il relatore ha invitato ad uscire dalle genericità e a individuare concretamente quali possano essere gli strumenti per combattere questo fenomeno, sulla cui grandezza del resto non esistono elementi precisi ed allo stato degli atti è impossibile averne. Per cui le cifre che vengono talvolta indicate hanno spesso valore polemico e di comodo e servono anche da elusione ai problemi reali o di pretesto per chiedere alleggerimenti ed esoneri.

Ciò che ha detto il relatore mi consente di non soffermarmi più su quest'argomento e, ringraziandolo di nuovo, di rinviare a quanto egli ha detto nella sua relazione e successivamente nella replica.

Devo invece fermarmi su di un punto: è stato fatto presente che alcune previsioni dell'entrata sarebbero insufficienti e soprattutto su tre voci ci si è soffermati in particolare da parte del senatore Bacicchi e da parte di altri senatori del suo medesimo Gruppo. Per quanto riguarda una voce, quella delle ritenute sui redditi da capitale, che è prevista come gettito per 800 miliardi, è stato detto che (sono i dati da me riferiti alcune settimane fa al Senato) nei primi nove mesi dell'anno si è avuto un gettito di 953 miliardi rispetto agli 800 della previsione rettificata per il 1975. Questo significherebbe che anche per l'anno prossimo, per il 1976, dovrebbe esserci una previsione ben maggiore rispetto agli 800 miliardi, tale addirittura da riprodurre in 12 mesi quello che è stato il gettito dei primi nove mesi.

Ebbene, mi siano consentite alcune osservazioni. Innanzitutto in quella mia breve relazione che ho fatto alle Commissioni riunite bilancio e finanze e tesoro del Senato ho richiamato l'attenzione sul tentativo che stiamo facendo e che si andrà via via perfezionando in base alle esperienze dei nuovi tributi per la stagionalizzazione delle previsioni. Non si può andare per dodicesimi quando certi tributi hanno una loro stagionalità ed uno dei più tipici tributi che ha una sua stagionalità è quello delle ritenute sui redditi di capitale perchè nel termine che con un provvedimento dell'attuale Governo abbiamo anticipato a febbraio avvengono quasi tutti i versamenti e i successivi versamenti nel corso dell'anno comportano delle cifre estremamente limitate in confronto ai versamenti di febbraio, in quanto la maggior parte del gettito viene fornita dalle ritenute sui depositi passivi delle banche. Pertanto non possiamo riprodurre a dodicesimi quei 953 miliardi dei primi nove mesi.

In secondo luogo il 1974 è stato un anno che ha visto notevolissimi aumenti negli interessi passivi corrisposti dalle banche; la previsione che facevamo nel mese di luglio di quest'anno doveva tenere conto, quindi, della flessione degli interessi passivi corrisposti dalle banche e, trattandosi, ripeto, della voce di gran lunga più importante, la previsione doveva essere cauta per questo

elemento che si era manifestato nei primi sei mesi dell'anno e che si andava accentuando.

Per altro verso, nei primi sei mesi dell'anno non si manifestava che un debole incremento della raccolta da parte delle banche, per cui l'aumento della raccolta — da calcoli precisi fatti — non era tale da compensare la diminuzione dei tassi passivi. Cosicché la nostra previsione doveva essere fatta sulla base di questi due elementi e quindi doveva essere inferiore a quello che era il gettito che si era verificato per l'anno 1974, e quindi ai versamenti del 1975.

Effettivamente in questi ultimi mesi l'aumento della raccolta delle banche è stato più intenso, anche perchè in alcune regioni presenta caratteri stagionali connessi all'agricoltura; però la flessione dei tassi passivi è continuata. Pertanto la cifra di 800 miliardi, come ognuna di queste previsioni, può contenere qualche errore, ma non riterrei prudente ed opportuno in questo momento discostarci da essa e soprattutto inseguire delle previsioni un po' fantasiose di centinaia di miliardi di aumento che è molto difficile poter pensare che vi saranno.

Una seconda voce che è stata considerata insufficiente è quella della ritenuta sugli utili distribuiti dalle società di capitali che nei primi nove mesi dell'anno aveva dato un gettito di 92 miliardi in confronto ai 70 miliardi della previsione per l'intero anno 1975. Anche qui vale la considerazione fatta sulla stagionalità di questo gettito perchè i dividendi in Italia, come in tutti i paesi, vengono distribuiti in gran parte nei primi sei mesi dell'anno. Inoltre, con l'andamento generale dell'economia, purtroppo, credo che la distribuzione dei dividendi da parte delle società azionarie e delle altre società di capitali subirà nel 1976 una notevole flessione rispetto al 1975. Pertanto anche la previsione fatta a questo proposito è non prudenziale ma, a mio parere, rigorosamente realistica.

Si è parlato infine del gettito dell'imposta sulle persone giuridiche. La previsione di 190 miliardi per il 1975 si è dimostrata erronea — era comunque difficile per quanto dirò in seguito farla in termini più esatti — di fron-

te ad un gettito che nei primi nove mesi ha superato i 650 miliardi.

Indubbiamente era una previsione difficile da fare, data l'impossibilità di valutare quanta parte delle ritenute, soprattutto quelle sui redditi di capitale, avrebbe giovato come diminuzione dell'imposta dovuta. Infatti più allarghiamo il sistema delle ritenute alla fonte e meno abbiamo di gettito che va classificato direttamente alle singole imposte. Le ritenute alla fonte vanno a diminuire il gettito dei singoli tributi.

Anche a questo proposito, comunque, consiglierai una certa cautela poichè l'andamento dell'economia di quest'anno ci fa ritenere che molte società di capitali, molte imprese in forma azionaria, di persona giuridica o di società a responsabilità limitata, che nel 1974 avevano ancora avuto un andamento favorevole per cui hanno versato — il sistema di riscossione avviene infatti con versamenti diretti agli esattori — 656 miliardi nei primi mesi dell'anno, forniranno nel prossimo anno — salvo quanto dirò più avanti su una nuova disposizione inserita nel provvedimento sul cosiddetto cumulo — un gettito notevolmente inferiore in conseguenza dell'andamento dell'economia.

Le previsioni di gettito per il 1976 prescindono, come è stato ricordato anche questa mattina, dal provvedimento che mercoledì mi auguro verrà definitivamente approvato dal Senato. Di fronte ad un complesso di ricchezze di ulteriori alleggerimenti, di ulteriori detrazioni, di ulteriori abbuoni, ho già fatto presente che esso ha un costo fiscale di minor gettito (in confronto a quello che avrebbe potuto essere o che potrebbe essere nel 1976 qualora il provvedimento non ci fosse) che si può valutare, in base agli elementi che abbiamo, sui mille miliardi circa; si tratta di una cifra imponente sulla quale ho richiamato infinite volte l'attenzione di tutti. Come pensiamo di coprirla? Non è il momento di parlarne: vi saranno a suo tempo le comunicazioni anche formalmente idonee per tener conto di questo fatto sopravvenuto che oggi non sussiste dato che il provvedimento sarà approvato mercoledì e verrà pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* nei giorni successivi. Non è facile però individuare la copertura

di questo gettito. Essa potrà avvenire, ma in parte soltanto, per autogenerazione dallo stesso provvedimento. Esso prevede infatti il versamento diretto attraverso il sistema bancario, da parte del contribuente, dell'imposta da esso dovuta senza attendere l'iscrizione a ruolo. È probabile che qualche cosa si recuperi attraverso questo anticipato versamento anche se non faccio molto affidamento su questo poichè, anche per notevoli pressioni che sono state esercitate dal Parlamento, qui e alla Camera, si sono mantenute, ed è stata già una battaglia difficile, le modestissime conseguenze per chi manca di effettuare il versamento: e cioè il 10 per cento di soprattassa e il 5 per cento di interesse ad anno. Quindi c'è uno scarso incentivo, una scarsa pressione perchè questi versamenti avvengano.

Come ho detto altre volte, interessa soprattutto che il sistema abbia inizio, che abbia un suo avviamento; successivamente verranno anche più pesanti sanzioni per chi non effettua i versamenti e il sistema si generalizzerà. Però in questa fase il gettito che potremo recuperare sarà piuttosto modesto.

Un secondo elemento di qualche recupero di gettito deriva da una norma introdotta, su proposta del Governo, dalla Camera. La esamineremo qui: essa praticamente riporta all'imposizione fiscale sul reddito il sistema bancario che, per un errore sfuggito nella formulazione dei decreti delegati del settembre 1973, era di fatto uscito dall'imposizione sul reddito. Si ritorna alla situazione preesistente, cioè quella del testo unico del 1958 che prevedeva un certo sistema di detrazione di interessi passivi che oggi viene sostanzialmente ripristinato e che consentirà di riportare — ripeto — all'imposizione questo settore; ma anche qui si tratta di cifre piuttosto limitate.

Dovremo recuperare il resto soprattutto attraverso maggiori efficienze amministrative, più rapide iscrizioni a ruolo ed anche il recupero — per quanto è possibile — del parziale allentamento del fenomeno delle evasioni, ma anche soprattutto attraverso accelerate procedure di riscossione e di iscrizione a ruolo delle imposte. E qui potrei richiamarmi — ma forse lo farò tra poco — al ri-

sultato positivo che sta avendo quella particolare procedura di iscrizione a ruolo delle imposte dovute sulle dichiarazioni del 1975 relative al 1974: quella procedura che ha suscitato un certo scandalo, anche perchè non è stata da tutti esattamente individuata. Siamo stati rimproverati di dare le funzioni di accertamento fuori dall'amministrazione. Questo non è assolutamente vero: tutte le funzioni di accertamento, di controllo rimangono rigorosamente nell'amministrazione; si sono trasferite esternamente alcune procedure materiali per la liquidazione aritmetica dell'imposta, con una notevole semplificazione e con un sistema che ci consente di anticipare di un anno quella che altrimenti sarebbe stata la riscossione, cioè la iscrizione a ruolo dei tributi dovuti sulle dichiarazioni del 1975 relative ai redditi del 1974. Ma di questo penso che avrò occasione di parlare tra poco.

C'è poi il fenomeno dell'evasione. Qui dovrei ripetere (ma non lo faccio) quanto è stato detto dal relatore (che ringrazio), e cioè che è inutile fermarsi a delle declamazioni di carattere generale e generiche sull'evasione: lo sforzo che stiamo compiendo e che richiede del tempo è quello di porre in essere gli strumenti di individuazione del fenomeno e soprattutto della sua repressione.

Vengo quindi — ed è di ciò che oggi particolarmente mi sta a cuore informare — ad esporre alcuni aspetti esistenti nella situazione della cosiddetta anagrafe tributaria. Il « cosiddetta » non è fortuito perchè la anagrafe tributaria, in questa nuova visione verso la quale ci stiamo orientando, diventa e deve essere — come del resto fin dal febbraio scorso ho informato nella Commissione del Senato e poi in Aula — la conclusione di un processo di rinnovo di procedure e di meccanizzazione degli uffici.

Loro ricordano che nell'aprile del 1975 — e ne ho dato notizia al Senato — ho nominato una commissione di studio e operativa per questi problemi, composta dai direttori generali competenti del Ministero delle finanze, assistita da un ispettore generale del Ministero del tesoro, della Ragioneria dello Stato, e cioè il dottor Laccasaglia, per la grande competenza che la Ragioneria ha in questa ma-

teria in relazione alle procedure che ha posto in essere. La commissione è assistita dall'Italsiel che, come ho già informato il Parlamento più volte, abbiamo assunto come consulente in questa materia. L'Italsiel è una azienda a partecipazione largamente maggioritaria del gruppo IRI.

Tale commissione è presieduta dal sottosegretario onorevole Pandolfi, che ancora una volta anche in questa sede tengo a ringraziare nel modo più vivo e più affettuoso per l'opera di grande impegno e di grande intelligenza che va svolgendo al Ministero delle finanze. Mi sia pertanto consentito dire che al Ministero delle finanze le responsabilità per gli errori sono indubbiamente del Ministro, ma che la gestione che andiamo facendo è una gestione collettiva e in stretta unione, direi fraterna, con i Sottosegretari ed in primo luogo (e credo che questo non diminuisca in alcun modo gli altri due) con l'onorevole Pandolfi che più di ogni altro mi è vicino in questo difficilissimo compito.

Ora la commissione di coordinamento presieduta appunto dall'onorevole Pandolfi ha ricevuto ed esaminato il rapporto che l'Italsiel — come ho detto, nostra consulente — ha presentato a conclusione di questa prima fase della sua collaborazione.

Per comprendere la difficile vicenda del progetto di anagrafe tributaria (il cosiddetto « progetto Atena ») e per valutare le ragioni che ci inducono verso una configurazione del sistema informativo del Ministero delle finanze diversa da quella inizialmente prevista, è necessario tenere distinti tre aspetti o livelli della questione. Occorre cioè esaminare distintamente le finalità del sistema, la sua metodologia ed il suo disegno tecnico.

Sul primo punto (cioè sulle finalità del sistema) è noto che le finalità dell'anagrafe tributaria erano indicate dalla stessa legge di delegazione legislativa del '71 in due numeri degli articoli 10 e 11. Esse consistono nella raccolta ed elaborazione sul piano nazionale degli elementi indicativi della capacità contributiva dei singoli soggetti per consentire una più efficace azione di accertamento e di controllo.

Questa finalità non può che essere confermata. Non è infatti sui risultati ultimi del

sistema informativo che sono insorte questioni o difficoltà o meno ancora che si è ritenuto di mutare indirizzo. Ciò va detto con chiarezza soprattutto in presenza di polemiche che di volta in volta riaffiorano circa una pretesa volontà di abbandono o di attenuazione dell'impegno di dotare l'amministrazione finanziaria di strumenti che le permettano di sviluppare i compiti previsti dalla legge in materia di accertamento e per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale.

Il vero problema sorge sul secondo punto, a proposito cioè della metodologia che può assicurare il raggiungimento dell'obiettivo. Come ho detto in precedenti occasioni al Senato e alla Camera, il problema è di sapere se la raccolta e l'elaborazione dei dati attraverso le apparecchiature tecniche del sistema possano considerarsi come un momento a sé, capace di svilupparsi autonomamente rispetto al lavoro svolto istituzionalmente negli uffici, sovrapponendo alle strutture e funzioni ordinarie dell'amministrazione un sistema concepito quasi come un corpo estraneo; o se invece non sia da concepire un processo alternativo che attraverso una progressiva automazione delle procedure di ufficio consenta di ottenere in un'unica fase operativa e informativa la memorizzazione e l'archiviazione dei dati relativi a ciascun contribuente e perciò utili all'imputazione ai singoli soggetti degli elementi di reddito o indicativi di capacità di reddito.

Su questo punto riteniamo si debba mutare indirizzo. In realtà le vere difficoltà che hanno compromesso l'attuazione del progetto di anagrafe tributaria non sono imputabili né alle finalità del sistema di per sé considerate, né principalmente a questioni di scelte tecniche (sebbene per queste, come dirò tra poco, si rendono necessari aggiustamenti anche di notevole rilievo), né alla pura e semplice questione dell'insufficienza o meno del personale.

L'ostacolo più serio è derivato dalla metodologia seguita che si è rivelata inadatta al conseguimento degli obiettivi propri di un sistema informativo. La nuova metodologia che riteniamo si debba seguire fa leva essenzialmente sulla riforma delle procedure amministrative, considerata come passaggio ne-

cessario per ottenere l'alimentazione del sistema.

Del resto fin dal febbraio scorso ho fatto presente — come ricordavo prima — alle Commissioni del Senato e della Camera e poi in Aula che l'errore metodologico fondamentale che già allora avevo potuto individuare era di aver concepito l'anagrafe tributaria come la sovrapposizione di un congegno modernissimo e gigantesco su un corpo che rimaneva immutato nelle sue vecchie strutture e nelle sue vecchie procedure e non come il risultato del rinnovamento, della modernizzazione e della meccanizzazione delle procedure e della riforma delle strutture dell'amministrazione.

Vorrei ricordare che in altri paesi che da tempo si giovano di moderni mezzi di elaborazione e archiviazione elettronica dei dati, la possibilità di finalizzare all'accertamento i sistemi informativi in dotazione alle proprie amministrazioni tributarie ha cominciato ad essere presa in considerazione soltanto in tempi recenti essendosi preferito un approccio graduale basato prima sull'automazione delle procedure amministrative e soltanto successivamente sull'utilizzazione dei dati ai fini dell'accertamento. Ad esempio negli Stati Uniti e nei paesi scandinavi sono stati attivati sin dalla fine degli anni '50 piani di meccanizzazione tendenti a ridurre la quantità del lavoro manuale necessario alla gestione delle dichiarazioni dei contribuenti e a contenere la dimensione degli archivi cartacei presso gli uffici. Soltanto in un secondo tempo è stata utilizzata la capacità logica dei calcolatori per effettuare controlli contabili, campionamenti e statistiche di varia natura sul fenomeno fiscale. E soltanto in una terza fase si è avviata l'utilizzazione dei calcolatori per una ordinaria archiviazione dei dati storici relativi al reddito e al volume degli affari o ad altre posizioni rilevanti ai fini fiscali.

In ogni caso, occorre dire, le amministrazioni tributarie dei paesi menzionati non hanno ancora previsto una estensione dei compiti del sistema informativo sino al punto di memorizzare tutti gli atti indicativi della capacità contributiva, come si voleva invece fare in Italia secondo l'originario progetto

Atena concepito come prodotto e risultato autonomo e simultaneo.

Per quanto riguarda noi, si tratta ora di accelerare il cammino che altri hanno percorso in più lungo arco di tempo, nel rispetto però della successione logica che deve presiedere alla messa a regime di un qualunque sistema informativo. Che questa sia la strada giusta comincia ad essere confermato dai primi risultati del nuovo indirizzo intrapreso. Mi riferisco alla nuova procedura per il trattamento delle dichiarazioni dei redditi 1974 presentate nel 1975, di cui ho parlato prima, procedura che abbiamo individuato e impartito agli uffici sulla base di un decreto rettificativo approvato dalla Commissione dei trenta dopo ampia illustrazione delle linee della nuova procedura.

La nuova procedura consente di raggiungere simultaneamente quattro risultati. Il primo consiste nella formazione dei ruoli con operazioni rese più sollecite e razionali e con sollievo di operazioni manuali e ripetitive. Il secondo è rappresentato dai supporti magnetici per l'attribuzione del numero di codice fiscale a tutti i contribuenti che hanno presentato il modello 740 relativo ai redditi posseduti nel 1974; ed è questo il risultato che salda la procedura operativa alla procedura formativa dell'anagrafe tributaria. Il terzo è la disponibilità, sugli archivi magnetici delle imposte dirette, dei dati di reddito di oltre 10 milioni di contribuenti fin dal primo periodo di imposta disciplinare dalla nuova legislazione. Il quarto infine è rappresentato dagli elenchi dei contribuenti previsti dal decreto n. 600 del 1973, da pubblicare ai fini della consultazione da parte di chiunque presso gli uffici delle imposte e presso i comuni interessati.

La nuova procedura, come ho detto, è in corso di attuazione. Sono in grado di informare il Senato che il numero delle dichiarazioni per le quali sta già avvenendo la rilevazione dei dati da parte del Consorzio nazionale esattori dopo la fase preliminare di trattamento da parte degli uffici ammonta, alla data di ieri 19 novembre, ad un milione e 385 mila. Si tratta indubbiamente di un risultato positivo che mai si sarebbe raggiunto con le procedure tradizionali. Si potrà così

abbreviare anche di un anno il termine per l'iscrizione a ruolo dell'imposta dovuta sulle dichiarazioni relative al 1974 presentate nel luglio 1975.

Rimane da considerare l'ultimo aspetto del problema più generale, quello che si riferisce al disegno tecnico del sistema informativo cioè alla sua configurazione in termini di apparecchiature elettroniche di memorizzazione e dell'elaborazione dei dati.

Il progetto Atena era basato sulla concezione di un unico mega-archivio le cui informazioni relative a ciascun atto di rilevanza fiscale, incluse tra queste le fatture che si stimano ascendere a qualche miliardo all'anno, sarebbero state ordinate in modo da essere in continua evidenza per ogni contribuente in quanto individuate attraverso il numero di codice fiscale. La rilevazione dei dati avrebbe dovuto essere completamente in linea, cioè direttamente dai terminali collocati presso gli uffici periferici dei vari settori operativi dell'amministrazione finanziaria. Tra i terminali e le apparecchiature centrali il progetto prevedeva l'inserimento di minori calcolatori elettronici, in numero di oltre 100, cioè di concentratori intelligenti con una funzione di pregestione e pre-elaborazione dei dati.

Non è mia intenzione inoltrarmi in esami di carattere strettamente tecnico per illustrare le ragioni che ci inducono, dopo attenta considerazione degli elementi di fatto relativi alle difficoltà incontrate e delle conclusioni a cui è giunto il rapporto finale dell'Italsiel, a ritenere tale configurazione tecnica come difficilmente applicabile. Mi limito ad osservare che la concezione di un sistema completamente integrato, appoggiato su un unico mega-archivio, sembrava trarre qualche preferenza negli anni scorsi sulla base di una sovraestimazione dell'eccezionale potenza degli strumenti elettronici per l'elaborazione dei dati e di una sottovalutazione dei problemi procedurali ed organizzativi condizionanti la realizzabilità dei progetti, soprattutto di fronte a masse enormi di informazioni.

Di fronte alle difficoltà incontrate e ad una più realistica considerazione delle possibilità applicative ci stiamo orientando verso un sistema più articolato, più flessibile e più go-

vernabile. Il disegno del nuovo progetto prevede per ora quattro sistemi sviluppati autonomamente, sulla base delle esigenze delle singole direzioni generali, e dedicati rispettivamente ai settori delle imposte sul reddito, dell'IVA, del registro e dell'archivio anagrafico, ma sottoposti ad un coordinamento tecnico funzionale che assicurerà lo scambio delle informazioni tra i vari archivi grazie ad uno scambiatore di messaggi che sostituisce i concentratori periferici previsti nel progetto iniziale. Questi sono gli indirizzi verso i quali ci stiamo orientando.

Chiedo scusa se porto via ancora un po' di tempo al Senato, ma mi pare doveroso scendere in qualche specificazione ulteriore. Infatti la Commissione della quale ho detto sopra ha ritenuto di fissare nei seguenti punti le proposte di carattere generale alle quali sinora essa è venuta in ordine alla ristrutturazione del progetto di anagrafe tributaria.

1) Obiettivo immutato del sistema rimane la raccolta e l'elaborazione sul piano nazionale dei dati e delle notizie direttamente o indirettamente indicativi della capacità contributiva dei singoli soggetti e di smistamento agli uffici preposti all'accertamento ed al controllo mediante l'attribuzione di un numero di codice fiscale e l'obbligo della indicazione di tale numero in atti dai quali risultino fatti o rapporti giuridici indicativi di capacità contributiva, così come previsto dalla legge del 1971

2) Strumento essenziale per il raggiungimento di tale obiettivo è l'automazione delle procedure amministrative sia per quanto riguarda i rapporti tra contribuenti e fisco, con particolare riferimento all'obbligo di indicare il numero di codice fiscale, sia in termini di razionalizzazione e semplificazione del lavoro d'ufficio con la progressiva riduzione delle attività manuali e ripetitive. Si terrà pertanto conto delle esigenze poste dall'evoluzione legislativa, ad esempio per i pagamenti effettuati tramite il sistema bancario.

3) Le procedure devono assicurare, come risultato collaterale essenziale al conseguimento dell'obiettivo generale del sistema, la memorizzazione per ogni contribuente dei

dati storici relativi alle attività che abbiano rilevanza fiscale, e questo per i diversi settori dell'amministrazione e per i diversi reparti che dell'amministrazione fanno parte.

4) La razionalizzazione e l'automazione delle procedure saranno impostate coerentemente alle diverse realtà operative dimensionali degli uffici e pertanto non saranno vincolate a uniformità di organizzazione e di strumenti operativi locali.

5) Tenuto conto delle difficoltà tecniche e organizzative che presenta una soluzione basata sul riferimento a un unico mega-archivio delle informazioni relative ad un numero notevolmente accresciuto di contribuenti e derivanti dalla più estesa automazione delle procedure, si opta per un sistema informativo articolato in sottosistemi con specifica destinazione funzionale, secondo quanto detto precedentemente.

6) Dei sottosistemi funzionalmente autonomi, quelli dedicati ai settori operativi conterranno nei propri archivi magnetici tutte le informazioni relative ai rispettivi contribuenti, mentre spetterà al sottosistema dell'archivio anagrafico consentire lo scambio di informazioni tra essi, in particolare delle informazioni necessarie all'azione di accertamento degli uffici delle imposte dirette.

7) La base primaria per l'assegnazione del numero di codice fiscale e l'aggiornamento dei dati anagrafici, compito del sottosistema dedicato all'archivio anagrafico, saranno i rapporti periodici quali le dichiarazioni dei redditi e le denunce IVA dei contribuenti con gli uffici finanziari. Ciò non esclude le attribuzioni su domanda nonchè il ricorso ad altre sorgenti di informazione le quali però sono considerate secondarie e saranno prese in esame in tempi successivi in vista di specifiche operazioni di censimento parziale.

8) La rilevazione dei dati mediante trasmissione in linea o in tempo reale non può considerarsi soluzione generalizzata ma sarà attuata soltanto laddove risulti economicamente e funzionalmente conveniente. Conseguentemente nelle comunicazioni tra centro e periferia ci si avvarrà, ove non si riscontri la necessità di comunicazioni in linea o in tempo reale, di altri strumenti moderni di

archivio e ricezione dei dati (cassette magnetiche e via scorrendo). Non si possono non segnalare i gravi problemi che potrebbero insorgere qualora personale della pubblica amministrazione fosse adibito a mansioni puramente ripetitive come la semplice digitazione che non implichi un colloquio iterativo con gli archivi del sistema.

9) Il regolare funzionamento del sistema informativo sarà assicurato da condizioni preliminari quali uno studio accurato delle procedure, l'approvazione delle stesse da parte degli uffici utenti e delle direzioni generali competenti e soprattutto una prova generale di sistema che assicuri la rispondenza degli strumenti previsti all'esecuzione delle procedure per tutti gli uffici su tutto il territorio nazionale.

10) Dovrà essere garantita, nel quadro di un generale apparato tecnico di sicurezza, la protezione delle informazioni contenute negli archivi magnetici da interventi non autorizzati.

La realizzazione del sistema è tuttavia subordinata ad alcuni seri vincoli che rappresentano altrettante condizioni. Fra essi ricordo i seguenti: 1) occorrerà pianificare l'assunzione e l'addestramento del personale previsto dalla legge 4 agosto 1975, n. 397, coerentemente con le effettive esigenze operative e tenendo presente quanto segnalato precedentemente, cosa che del resto ho sempre fatto presente anche in sede di approvazione della legge 4 agosto 1975, testè citata; 2) poichè l'amministrazione attualmente non dispone di personale in quantità, grado, preparazione ed esperienza sufficienti ad affrontare in completa autonomia i compiti del disegno e della conduzione tecnica del sistema informativo, specie in relazione al programma di automazione dei servizi impositivi e all'aumentata platea dei contribuenti, si pone il problema dell'acquisizione di qualificanti apporti esterni. Come abbiamo dovuto ricorrere a procedure eccezionali e inconsuete che hanno suscitato rumore ma che, come ho detto, stanno dando risultati positivi, per conseguire la sollecita iscrizione a ruolo dell'imposta dovuta sulle dichiarazioni relative al 1974, è probabile che

dovremo parimenti individuare soluzioni di carattere straordinario e non consuete anche per risolvere questi problemi; 3) il nuovo disegno delle attrezzature centrali del sistema informativo richiede la disponibilità di locali attrezzati capaci di adattarsi allo sviluppo modulare del sistema.

Di questo mi è sembrato doveroso dare notizia al Senato in modo che il Parlamento sia informato, come in parte ho già avuto occasione di fare alla Camera, che siamo ormai in una fase di impostazione di alcune soluzioni e di realizzazione anche di qualche risultato e che il problema delle evasioni viene da noi affrontato in modo concreto affrontando i problemi dell'amministrazione e nel contempo attraverso il progressivo adattamento della legislazione, in modo che anche la legislazione possa diventare via via più coerente con le possibilità dell'amministrazione e con le finalità che vogliamo raggiungere.

Il senatore Nencioni questa mattina parlava di un Governo morto, di un Governo ormai fantoccio e si riferiva addirittura allo stato di premorte o di morte del generale Franco. A distanza di un anno da quando ho assunto l'attuale mio compito, mi sia consentito rilevare che se qualche preoccupazione c'è — e tutto ciò è costato uno sforzo anche fisico molto notevole — è che forse si sono impostati troppi problemi o, come volgarmente si dice, si è messa troppa carne al fuoco. Però i tempi sono così stretti e le necessità così urgenti che il rischio di fare troppo è un rischio che noi dobbiamo correre e che assieme con gli amici e colleghi Sottosegretari stiamo correndo. Ma devo dire che in questa situazione, se proprio a

distanza di un anno guardiamo alcune cose che siamo venuti facendo, ci pare che non abbiamo dormito nè che tanto meno possiamo considerarci morti.

Nel chiudere tengo a ringraziare l'amministrazione finanziaria a tutti i livelli per il suo impegno: i direttori generali anzitutto e i loro diretti collaboratori dell'amministrazione centrale e tutta l'amministrazione periferica. Ho fatto quanto ho ritenuto necessario perchè in questo periodo eccezionale di straordinario impegno anche i compensi economici fossero almeno in parte adeguati al lavoro svolto e agli impegni affrontati. Per tutta l'amministrazione senza distinzioni e senza discriminazioni devono avvenire questi miglioramenti economici, così come sono stati approvati, e non per alcuni settori o segmenti dell'amministrazione nè soltanto per alcuni livelli perchè si tratta di uno sforzo che coinvolge ed impegna l'intera amministrazione. Confido che l'amministrazione risponda alla fiducia in essa che mi ha animato e che la non facile battaglia che ho sostenuto possa portare a risultati positivi e trovare tutta l'amministrazione unita nello svolgere i suoi compiti. (*Vivi applausi dal centro*).

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 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,35*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari