(N. 1971-A)
Resoconti I

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1975

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

Resoconti stenografici della 5ª Commissione permanente

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

INDICE

SEDUTA DI MERCOLEDI' 2 APRILE 1975
(Antimeridiana)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 2
REBECCHINI, *relatore alla Commissione per la spesa* 2

SEDUTA DI MERCOLEDI' 2 APRILE 1975
(Pomeridiana)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 42, 47, 56
BROSIO 49
LI VIGNI . . . . . 47, 48, 49 e *passim*
MAZZEI, *relatore alla Commissione per l'entrata* . . . . . 42, 44, 45 e *passim*
PANDOLFI, *sottosegretario di Stato per le finanze* . . . . . 44, 47, 48 e *passim*
RIPAMONTI 55

SEDUTA DI GIOVEDI' 3 APRILE 1975

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 56, 60, 72
BACICCHI 57
BASADONNA 56
LI VIGNI 66, 67, 68
MAZZEI, *relatore alla Commissione per l'entrata* 60
PANDOLFI, *sottosegretario di Stato per le finanze* . . . . . 62, 66, 67 e *passim*

SEDUTA DI MERCOLEDI' 9 APRILE 1975
(Antimeridiana)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 73, 79
ABIS, *sottosegretario di Stato per il tesoro* . . 79
BACICCHI . . . . . 74, 75, 78 e *passim*
CAROLLO 74, 78
COLELLA 79
LI VIGNI 79
REBECCHINI, *relatore alla Commissione per la spesa* 75, 79

SEDUTA DI MERCOLEDI' 9 APRILE 1975

(Pomeridiana)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 80, 82
BASADONNA 80

SEDUTA DI GIOVEDI' 10 APRILE 1975

(Antimeridiana)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 82, 83
REBECCHINI, *relatore alla Commissione per la spesa* 82

SEDUTA DI GIOVEDI' 10 APRILE 1975

(Pomeridiana)

PRESIDENTE . . . . . *Pag* 84, 87, 88 e *passim*
FABBRI, *sottosegretario di Stato per il tesoro* 84 89, 90 e *passim*
BACICCHI . . . . . 88, 90, 94 e *passim*
BASADONNA . . . . . 91, 92, 93 e *passim*
BOLLINI . . . . . 97, 99, 100 e *passim*
CAROLLO . . . . . 90, 93, 95 e *passim*
CUCINELLI 96
REBECCHINI, *relatore alla Commissione per la spesa* . . . . . 89, 91, 92 e *passim*

SEDUTA DI MERCOLEDI' 2 APRILE 1975

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente CARON

La seduta ha inizio alle ore 11,15.

C O R B A , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975

— Stato di previsione dell'entrata (Tabella 1)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975 » e dello stato di previsione dell'entrata.

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

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione per la spesa.* La nota preliminare al bilancio di previsione per il 1975 si apre con la seguente affermazione: « Il bilancio di previsione per l'anno finanziario 1975 viene sottoposto alla approvazione del Parlamento in un periodo particolarmente delicato per l'economia italiana ».

Tale affermazione può apparire addirittura ovvia, tanto si basa su fatti noti, ai quali non solo l'opinione degli ambienti economici, ma la stessa opinione pubblica, appaiono ormai sensibilizzate. Tuttavia gli avvenimenti di questi ultimissimi mesi, successivi alla redazione della nota stessa, impongono una conferma e una precisazione, giacchè alcuni sintomi di disagio si sono ulteriormente aggravati, ma altri, forse più numerosi e non meno significativi, stanno a dimostrare che i sacrifici che il Paese ha accettato portano frutti già percettibili e non solo amari.

Infatti, benchè nulla giustifichi ancora certe previsioni troppo ottimistiche, vi sono tuttavia segni che dimostrano come il sistema economico italiano possiede ancora la vitalità e la forza di reazione necessari per superare, con ragionevoli speranze di successo, in tempi non eccessivamente lunghi, le difficoltà rilevanti che si stanno fronteggiando.

La situazione appare dunque intessuta di molte ombre, ma anche di alcune luci. I sacrifici sono notevoli, ed altri ancora incombono; ma non sarebbe realistico sostenere che essi sono vani.

Ciò che appare doveroso rilevare è che forse mai come oggi vi sia esigenza di chiarezza, dopo i molti anni di illusione e di ottimismo succedutisi dall'epoca ormai lontana del « miracolo italiano » e delle raggiunte conquiste civili del mondo del lavoro; dopo la ventata di pessimismo allarmistico aperta con la « disaffezione » del mondo imprenditoriale, proseguita con le previsioni catastro-

fiche sul destino della civiltà occidentale e culminata con la « temperie monetaria », che ha determinato la fine del regime di Bretton Woods per il governo della liquidità internazionale; dopo lo scollamento fra le economie interne dei Paesi industrializzati e il mercato internazionale; dopo il pratico fallimento delle strategie antinflazionistiche e anticicliche più collaudate e considerate più efficaci; dopo il decollo violento dei prezzi del petrolio e delle materie prime.

L'esigenza di chiarezza impone che si prenda atto del fatto ormai evidente che gli avvenimenti succedutisi con ritmo più incalzante a partire dal 1967 (anno in cui si verificò l'evento premonitore della svalutazione della sterlina), non possono definirsi meramente congiunturali, destinati cioè ad esaurirsi nell'ambito delle fluttuazioni cicliche — ancorchè eccezionalmente intense e prolungate — ma riflettono invece profonde modificazioni strutturali.

Il mondo è cambiato e i mutamenti avve nuti sono di carattere durevole.

Ciò ha introdotto notevoli squilibri in quello che ormai possiamo chiamare il « vecchio mondo occidentale », ove tali squilibri non possono essere risolti ricorrendo ai misteri economici del mondo orientale, nè insistendo nelle formule tradizionali.

Essi non appaiono, però, di impossibile soluzione.

È impegno del Parlamento ricercare tali soluzioni, indagando primariamente sulle cause e sulla natura delle trasformazioni strutturali intervenute, anche se non si hanno ancora informazioni complete e definitive.

Evidentemente occorrerà indagare con coraggio, rinunciando, se del caso, a convinzioni radicate, senza timore del nuovo e di rimuovere interessi costituiti, anche potenti. Il futuro del Paese lo impone perchè in un mondo ristrutturato si possa meglio vivere e operare, modificando, ove occorra, la struttura degli impieghi.

Non possiamo, però, adagiarci in una visione di lungo periodo in cui le utopie hanno altrettanta legittimità quanto le previsioni tenebrose da medioevo gotico, poichè il periodo di transizione che stiamo attraversando pone problemi gravi ed indifferibili.

Per questo, mentre il Governo presieduto dall'onorevole Moro revisiona produttivamente il sistema istituzionale, non è più possibile orientare l'attività politica e legislativa al perseguimento di obiettivi esclusivamente congiunturali, rendendo magari un omaggio verbale a quelli strutturali.

Ecco dunque i motivi per cui appare irrinunciabile il rilancio della programmazione economica, magari un po' meno illuministica e con minori prerogative estetiche di quella fin qui tentata, ma meglio radicata nel reale e più efficacemente strumentata, grazie ad un incisivo ruolo del potere politico in tutte le sue articolazioni, nel necessario dialogo con le forze sociali.

Per quanto concerne la situazione congiunturale interna, i problemi indifferibili sono sostanzialmente quelli indicati nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1975: riduzione del tasso di inflazione, riequilibrio della bilancia dei pagamenti, contenimento del disavanzo del settore pubblico. Ma negli ultimi mesi del 1974 e nel primo scorcio dell'anno corrente un altro grave problema si è aggiunto, e cioè la caduta della domanda globale e dell'attività produttiva, specie nel settore industriale, con sensibile aumento della disoccupazione palese e soprattutto, latente, stante il problema delle statistiche sull'occupazione, nonchè con accumulo di scorte di prodotti finiti. Tali fenomeni sono interdipendenti e, ovviamente, non sono disgiunti dalle modificazioni strutturali. Ma nei loro confronti è possibile agire con efficacia relativamente rapida, mediante strumenti e misure anticongiunturali appropriati, peraltro in buona parte già posti in atto, anche se in maniera piuttosto drastica. La difficoltà dell'azione anticongiunturale deriva dalla nota contraddittorietà, nel breve termine, fra le politiche note e collaudate per affrontare i primi tre problemi, e quelle occorrenti per il rilancio dell'economia. Ciò perchè le prime si concretano in provvedimenti restrittivi della liquidità monetaria e della domanda globale, mentre le altre si attuano essenzialmente col riflazionamento del sistema economico mediante gli

strumenti propri del sistema bancario e con la politica di *deficit spending* da parte della pubblica amministrazione, oltrechè con misure rivolte direttamente a sostenere la domanda globale nelle sue due componenti dei consumi e degli investimenti.

Le politiche usuali di sostegno delle esportazioni violano il principio di non contraddittorietà richiesto dalla logica economica, oltrechè dalla logica generale, poichè pretendono di realizzare, con misure contemporanee e congiunte, il rilancio della produzione (con la connessa distribuzione di valore aggiunto, cioè di potere d'acquisto, ai fattori della produzione) e la compressione della domanda interna, onde determinare superi produttivi esportabili.

L'esigenza di contemperare politiche dagli effetti intimamente contraddittori rappresenta forse l'aspetto più saliente dell'arte di governo in questa nostra epoca così sensibile agli aspetti economici del vivere sociale. Ma se essa non è sorretta da una visione unitaria del funzionamento del sistema economico, scade facilmente nel velleitarismo proverbiale di voler mangiare la torta e conservarla. Il pericolo che può facilmente comportare non è tanto quello di proporre misure che si elidono a vicenda, risultando quindi nel complesso inefficaci, quanto quello di distribuire in modo iniquo i sacrifici e i benefici, con la giustificazione speciosa e cinica della « urgenza » e della « necessità ».

Tali pericoli, reali, vanno attentamente considerati e costantemente tenuti presenti, poichè in ultima analisi sono quelli che determinano il contrasto, più volte denunciato, tra le politiche anticongiunturali, di governo del ciclo economico, e quelle strutturali, di sostegno allo sviluppo equilibrato.

L'indice generale della produzione industriale, che nel 1973 aveva segnato un confortante progresso (9,7 per cento) rispetto all'anno precedente, quasi per intero accumulato nel secondo semestre, ha continuato ad incrementarsi nel primo semestre del 1974, permanendo attorno all'indice medio semestrale di 124,9 (base 1970=100), contro 118,0 del secondo semestre 1973. Ma, negli ultimi due mesi dell'anno trascorso, è rapidamente declinato, portando la media del secondo semestre a 113,8 e annullando quindi tutti gli effetti della ripresa precedente.

Un calo così rapido si era verificato soltanto nel secondo semestre del 1969, però in conseguenza degli eventi eccezionali dell'« autunno caldo », e non già per la caduta della domanda finale.

Non vi sono altri precedenti nella storia post-bellica del nostro Paese.

La situazione è seria; ma prima di drammatizzarla occorre ricordare che l'espansione avvenuta tra il febbraio del 1973 e il maggio del 1974 è stata per molti versi anormale, e in un certo senso « drogata » dal fenomeno della anticipazione di acquisti, determinato dallo scatenamento progressivo dell'inflazione, e inteso come assicurazione contro la perdita di valore della moneta.

Nella media del 1973 l'indice della produzione idustriale è risultato di 114,4 e nel 1972 di solo 104,3. Anche la fase di espansione che ha preceduto la caduta, cioè, trova pochi riscontri nei cicli anteriori.

L'aspetto più preoccupante della situazione è da identificarsi nella rapidità e nella intensità delle fluttuazioni congiunturali, che denunciano un grado di instabilità economica di cui non si era avuto finora esperienza, e che in parte è dovuto alle drastiche misure di politiva economica, poste in atto per contrapporsi alle perturbazioni altrettanto violente provenienti dall'esterno del sistema italiano: crisi del sistema monetario internazionale, andamento alterno dei prezzi internazionali dei prodotti alimentari, delle materie prime minerarie e del petrolio; in definitiva, disavanzo della bilancia dei pagamenti e inflazione.

La recessione industriale ha ormai una definizione suggestiva: crisi della civiltà dell'automobile. Tale suo aspetto appare, per la verità, parziale, non propriamente esatto, e tuttavia abbastanza pertinente; sarà comunque precisato quando si accennerà alle componenti strutturali della situazione economica.

In sede di analisi congiunturale si può intanto rilevare che se il *boom* dell'automobile, per gli elevati effetti moltiplicativi che caratterizzano l'attività di questo ramo industriale, ha notevolmente sostenuto lo svilup-

po economico italiani negli anni '60, la crisi dell'automobile, per le medesime ragioni operanti in senso inverso, diffonde i suoi effetti negativi nell'intero sistema.

Il massiccio aumento del prezzo della benzina, in Italia come all'estero, sembra infatti aver comportato non tanto una riduzione dei consumi di carburante, quanto la rinuncia all'acquisto dell'autovettura nuova (che per l'avvenuto completamento del parco si rivolge ormai essenzialmente ai compratori marginali) e al cambio di quella usata. La caduta degli acquisti di automobili ha provocato il gonfiamento degli *stock* di macchine invendute presso le aziende produttrici (con conseguente immobilizzo sterile di capitali, indisponibili quindi per l'attività produttiva) e poi la riduzione della produzione, accompagnata dai vari provvedimenti per ridurre correlativamente l'occupazione.

L'effetto della contrazione della domanda si è propagato a tutti i settori collaterali all'industria automobilistica in senso stretto, e a tutti i settori a monte, che pure soffrono per la sottoccupazione della capacità produttiva, per l'immobilizzo di scorte, per la riduzione dell'occupazione.

Quest'ultima comporta il contenimento della massa salariale, sia pure in forma momentaneamente limitata dal ricorso all'anticipazione delle ferie e dalle erogazioni della Cassa integrazione guadagni.

La riduzione della massa salariale provoca, a sua volta, il contenimento della spesa delle famiglie, propagando la recessione all'intero sistema economico.

Negli ultimi mesi del 1974 la produzione di autovetture si è quasi dimezzata rispetto al livello record raggiunto nell'ottobre del 1973.

Con tutto ciò il contenimento delle immatricolazioni di autovetture nuove di fabbrica si ragguaglia solo al 3 per cento circa della consistenza del parco-macchine. Il consumo complessivo di carburante non è stato praticamente influenzato dalla variazione del parco, ma solo dall'autolimitazione dei consumi da parte dei conduttori, in misura macroscopicamente insufficiente a compensare l'aumento del prezzo. La maggiore spesa da ciò derivante è stata ovviamente sottratta alle altre destinazioni, con l'effetto di propagare la recessione ai settori più svariati. Pochi esempi illustrano meglio di questo che, in economia, *tout se tient*.

In sostanza, hanno finito per soffrire degli effetti della crisi petrolifera anche settori che con l'industria dell'automobile hanno rapporti marginali o addirittura evanescenti.

L'indice della produzione di autovetture (base 1970=100) è sceso dal massimo relativo di 113,3 nel giugno del 1974, a 70,7 in novembre, con una riduzione del 37,6 per cento (mentre nell'ottobre del 1973 aveva toccato il massimo assoluto di 140,5).

Ma anche l'indice della produzione delle industrie tessili è sceso da 129,5 in aprile del 1974 a 91,3 in dicembre, calando del 29,5 per cento. Paradossalmente, la discesa dell'indice della produzione dell'industria dei derivati del petrolio, tra aprile e novembre, è stata inferiore (21 per cento). I settori indirettamente più colpiti sono quelli che hanno le curve di domanda e di offerta coi maggiori coefficienti di elasticità.

Già ho accennato alla innaturalità (o al « drogaggio ») dell'espansione produttiva conseguita nel corso del secondo semestre del 1973 e del primo del 1974. L'incremento è stato particolarmente rapido laddove era più agevole l'accumulo di scorte presso i produttori, gli intermediari e le stesse famiglie; e analogamente è stata rapida la contrazione successiva.

Resta tuttavia notevole il fatto che lo scarto tra le fluttuazioni degli indici dei settori industriali direttamente colpiti dalla crisi petrolifera, e quelle degli indici dei settori restanti, appare assai meno notevole di quanto ci si poteva attendere in via di prima approssimazione. L'« effetto di propagazione » è evidente; la crisi ha colpito l'intera economia nazionale.

Questa constatazione non ha significati esclusivamente negativi. L'intero sistema industriale è stato coinvolto, ma proprio per questo non ne è stato squilibrato. La crisi si è in un certo senso « stemperata » attraverso i vari settori, e non ha avuto quindi effetti sconvolgenti. Il sistema, nel complesso, è rimasto sostanzialmente solido. Si può

conservare una ragionevole fiducia nelle sue capacità di reazione e di ripresa.

Le variazioni degli indici mensili sopra riportate, ovviamente, forniscono una misura dell'ampiezza inconsueta delle fluttuazioni registrate dalla produzione industriale nel corso di pochi mesi. Non vanno evidentemente confuse coi livelli di produzione medi dell'anno, giacchè questi ultimi devono tener conto sia dei mesi ad attività ridotta, sia di quelli ad attività intensa.

Secondo le stime provvisorie più recenti, l'indice generale della produzione industriale dovrà raggiungere, nella media del 1974, un valore di 119,4 contro il valore di 114,4 del 1973, con un incremento di circa il 4,4 per cento. La brusca caduta registrata elide, infatti, solo parzialmente la vivace espansione che si era avuta verso la metà del 1973.

Il tasso di incremento medio del 1974 resta, comunque, al di sotto della metà di quello (9,7 per cento) che si era realizzato l'anno precedente.

Non è possibile, in presenza di fluttuazioni a brevissimo termine così intense e così fuori dell'usuale, come quelle verificatesi in questi due anni, identificare la vera tendenza di fondo della produzione industriale, il che accentua notevolmente il grado di incertezza delle analisi congiunturali, e rende ardue la definizione delle politiche economiche appropriate, sia per il Governo, sia per le imprese.

La depressione produttiva nell'industria è, comunque, tuttora perdurante. Secondo l'ultima inchiesta congiunturale dell'ISCO, le previsioni sull'andamento degli ordini e della domanda per il primo quadrimestre del 1975 scontano ulteriori regressi nel 55 per cento delle aziende interpellate, stazionarietà nel 40 per cento e aumenti solo nel 5 per cento, con un saldo pari a — 50, il massimo negativo fin qui registrato.

Le attese per l'andamento della produzione sono un po' meno pessimistiche, giacchè il saldo negativo tra le previsioni di aumento e quelle di diminuzione (—36) è leggermente migliore di quello indicato dalla penultima inchiesta (—39).

Il grado di utilizzazione degli impianti industriali, sempre secondo l'inchiesta dell'ISCO, è sceso nel quarto trimestre del 1974 al 73,1 per cento della capacità produttiva, ricollocandosi praticamente allo stesso livello del primo trimestre del 1973 (73,7 per cento), e annullando conseguentemente tutta l'espansione realizzata nei sei trimestri intermedi, durante i quali aveva oscillato tra i valori di 77,2 per cento e 78,8 per cento. La flessione è accentuata nei settori che producono beni di consumo (70,1 per cento nel quarto trimestre del 1974, contro 76,7 per cento nel quarto trimestre del 1973 e 74,5 per cento nel primo trimestre dello stesso anno); lo è un po' meno nei settori che producono beni d'investimento (75,5 per cento, nel quarto trimestre del 1974, 80,3 per cento nel quarto trimestre del 1973, ma solo 69,7 per cento nel primo trimestre del 1973).

Le prospettive a brevissimo termine della situazione industriale sono certamente preoccupanti. Quelle a meno breve termine non sono confortanti, ma tuttavia non altrettanto pessimistiche.

Nelle industrie produttrici di beni d'investimento (i cui indicatori anticipano notoriamente gli accadimenti futuri) non solo la caduta del tasso di utilizzazione degli impianti risulta contenuto, ma anche il livello delle scorte di prodotti finiti è relativamente leggero.

Il saldo fra la percentuale (ponderata con l'occupazione) delle aziende con scorte superiori al normale e quella di aziende con scorte al di sotto del normale, alla fine del 1974, è dell'11 per cento (nelle industrie produttrici di beni di consumo: 38 per cento); più che eliso dalla percentuale di aziende che denunciano scorte nulle (14 per cento).

Circa l'occupazione, il saldo fra la percentuale di aziende che hanno avuto più ore o meno ore lavorate nel quarto trimestre del 1974 rispetto al trimestre precedente, è di — 8 per cento (nelle industrie produttrici di beni di consumo: — 39 per cento).

In altri termini, l'industria sconta ora una caduta del tasso di attività senza precedenti in periodi non perturbati da scioperi eccezionali (cioè con un unico precedente nel secondo semestre del 1969) e prevede il prolungamento della flessione durante i primi mesi dell'anno in corso.

La caduta della produzione ha però, finora, solo dimezzato, ma non annullato, gli effetti della ancora più eccezionale espansione verificatasi tra la primavera del 1973 e l'estate del 1974. Non è affatto scesa al di sotto del *trend* di medio periodo, e la calata può essere tuttora attribuita agli effetti degli acquisti anticipati come prevenzione contro l'inflazione.

Allo stesso modo, e per le stesse ragioni per cui l'espansione produttiva non è stata accompagnata da inni trionfalistici, così ora non sembra il caso di denunciare la caduta della produzione con accenti lugubri. Tanto più che occorre tener presenti le condizioni veramente ingrate in cui l'industria si è trovata ad operare, in presenza di una stretta creditizia senza precedenti in un quarto di secolo, e assoggettata al pagamento di tassi di interesse dello stesso ordine di grandezza del tasso di inflazione.

Resta considerevole la relativa sostenutezza della produzione di beni di investimento, che nel secondo semestre del 1974 ha perso solo un quarto degli incrementi accumulati nei due semestri precedenti, e permane a livelli più elevati di quelli calcolabili nel *trend* di medio periodo, senza eccessivo accumulo di scorte. L'esperienza permette di interpretare una situazione del genere come un indice non pessimistico delle prospettive a più largo raggio temporale.

Gli indici della produzione esprimono l'andamento dell'attività industriale in termini di quantità prodotte. Poichè però gli scambi avvengono in termini di valori monetari, occorre aggiungere la considerazione dei prezzi, che introduce il discorso sull'inflazione.

L'indice generale dei prezzi all'ingrosso (base 1970 = 100) ha toccato in dicembre del 1974 il livello di 189,8 superiore del 32,5 per cento a quello del dicembre 1973. Esso va ad aggiungersi ad un aumento del 26,7 per cento già accumulatosi nei dodici mesi precedenti. Ma nell'arco dei due anni l'andamento dell'indice non è stato lineare. I tassi di incremento susseguitisi mensilmente descrivono la classica curva a campana, culminante nel mese di febbraio del 1974 (+6.8 per cento, corrispondente all'81,6 per cento su base annua) e declinante in seguito fino ad annullarsi (+0,1 per cento) nel dicembre del 1974. In pratica, i prezzi all'ingrosso sono aumentati del 24,8 per cento nel primo semestre dell'anno trascorso e del 7,1 per cento nel secondo semestre.

Ma l'indice generale risente fortemente degli incrementi eccezionali dei prezzi delle materie ausiliarie per le imprese, in sostanza del petrolio e delle altre materie prime di origine internazionale. In questo comparto, l'indice sfiora il livello di 300 (esattamente 25,7) in dicembre, superando dell'80,3 per cento il livello di dodici mesi prima. Nel primo semestre del 1974 si è accumulato un incremento del 69,1 per cento; nel secondo semestre uno del 6,6 per cento; nell'ultimo mese l'incremento è stato dello 0,6 per cento. Il rilevante peso assunto da questo comparto (in anni normali quasi trascurabile) ha finito per condizionare il profilo dell'indice generale.

Se si considerano solamente i beni finali, nei dodici mesi del 1974 l'indice dei prezzi all'ingrosso dei beni di consumo ha accumulato un incremento del 23,3 per cento (13,4 per cento fra dicembre 1973 e giugno 1974; 8,7 per cento fra luglio e dicembre; 0,1 per cento nel mese di dicembre finale); quello dei beni d'investimento è salito in misura maggiore: 33,9 per cento nei dodici mesi del 1974; 28,5 per cento nei primi sei mesi dell'anno; 4,2 per cento negli ultimi sei; 0,4 per cento in dicembre.

L'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli è stato relativamente contenuto nel 1974, essendo già stato praticamente scontato negli anni precedenti. Infatti, come si ricorderà, invertendo una pigra tendenza protrattasi per decenni, tanto a lungo da farla considerare connaturata al fenomeno di decadenza dell'agricoltura nei confronti degli altri rami produttivi, i prezzi agricoli all'ingrosso hanno anticipato notevolmente nel tempo i loro aumenti, iniziandoli nell'autunno del 1971 e portandoli avanti a onde successive ogni semestre, in modo non spettacolare ma continuo, culminato in un rialzo mensile massimo del 5,3 per cento nel dicembre del 1973. L'indice medio annuo dei prezzi dei prodotti agricoli ha superato quello corrispondente dei prodotti non agricoli nel 1972 (112,7 con-

tro 106,7) e accentuato il distacco nel 1973 (143,4 contro 122,9). L'impennata violenta dei prezzi dei prodotti non agricoli nel primo trimestre del 1974 ha riportato il loro indice nuovamente al di sopra di quello dei prodotti agricoli nel marzo del 1974. Ma se si limita il confronto fra i prezzi dei prodotti agricoli e quelli dei beni di consumo finale, il superamento non è avvenuto. Alla fine dell'anno trascorso, l'indice per i primi era infatti 176,2; per i secondi 170,5. Comunque, come si è detto, l'incremento dei prezzi agricoli è stato moderato negli ultimi tempi: 9,8 per cento fra il dicembre 1973 e il dicembre 1974; 2,5 per cento nel primo semestre; 7,4 per cento nel secondo, 0,5 per cento nell'ultimo mese. L'incremento autunno-invernale dei prezzi in questo ramo produttivo è tradizionale, sicchè non si può dire che ultimamente si siano mossi in controtendenza rispetto ai prezzi industriali.

Come si può notare, la corsa all'aumento dei prezzi all'ingrosso scatenatasi in misura anomala fra l'agosto del 1973 e il marzo del 1974, si è per il momento smorzata. Permangono effetti di spirale inazionistica che potranno riaccenderla in qualche misura nel corso del 1975; ma la grande vampata può dirsi conclusa. Se non si verificheranno nuovi eventi anomali nell'anno in corso, le spinte di ritorno altro non dovrebbero essere che onde d'eco, controllabili con una politica antinflazionistica vigilante, ma di tipo pressochè normale.

Tipico esempio di onda d'eco è quella determinata dalla propagazione degli aumenti dei prezzi all'ingrosso ai prezzi del consumo e al costo della vita, e da qui — attraverso il meccanismo della scala mobile — ai costi di produzione e di nuovo ai prezzi all'ingrosso. Quest'onda risulterà potenziata dall'accordo sindacale per la ricifrazione del valore del punto di contingenza. La effettiva portata di questo accordo nei confronti della pressione inflazionistica nell'ambito del sistema economico italiano non sembra anticipabile in modo univoco, perchè dipenderà dai valori che assumeranno altre variabili, quali il numero di ore lavorate, la massa salariale, l'aumento del costo della vita, il livello dei consumi, la possibilità di traslazione dei costi sui prezzi, la pressione dei prezzi internazionali; in sintesi, l'intero funzionamento del sistema economico.

Apparentemente, nel 1974, l'aumento dell'indice generale dei prezzi al consumo non è stato diverso da quello dell'indice generale dei prezzi all'ingrosso dei beni di consumo: 24,5 per cento contro 23,3 per cento. In realtà, non vi è stato alcun parallelismo tra i due indici. I prezzi al consumo procedono non tanto per grandi ondate, quanto per piccole fluttuazioni lungo un *trend* ascendente continuo. Il tasso di incremento mensile massimo è stato del 2,9 per cento (in settembre); quello minimo dello 0,8 per cento (in dicembre); quello medio dell'1,8 per cento. L'aumento è abbastanza equamente ripartito fra i due semestri (tenuto conto dell'usuale accelerazione autunnale): 10,9 per cento nel primo, 12,3 per cento nel secondo.

Ma ciò che più importa rilevare, è che solo l'indice dei prezzi dei prodotti alimentari si è tenuto costantemente vicino a quello generale (salvo un leggero ritardo nel primo semestre, e un leggero anticipo nel secondo). L'incremento dei prezzi dei beni non alimentari è stato assai maggiore della media (31,1 per cento), con accentuazione nel primo semestre (massimo mensile: 5,1 per cento in marzo) e con un profilo abbastanza conforme a quello dei prezzi all'ingrosso.

La compensazione, rispetto all'indice generale, è stata fornita dall'incremento più contenuto (e più accentrato nel secondo semestre) dell'indice dei prezzi dei servizi: 16,6 per cento. A fine 1974, l'indice dei prezzi dei servizi appare in ritardo rispetto a quella generale: 146,5 contro 161,1, e la sua tendenza ancora attiva (+ 3 per cento in novembre).

L'indice del costo della vita si è mosso, e si sta muovendo, con un dinamismo poco più accelerato di quello dei prezzi dei beni di consumo: l'incremento annuo è stato del 26,7 per cento; 11 per cento nel primo semestre; 14 per cento nel secondo. Come generatore di onde d'eco in senso inflazionistico, l'indice del costo della vita appare tuttora attivo.

Viceversa, sembra in fase di riflusso la componente rappresentata dai prezzi internazionali delle materie prime. L'indice Dow Jones, nella media annua, si è incrementato del 41,1 per cento nel 1974, contro il 59,6 per cento nel 1973, e per la prima volta ha segnato una brusca discesa (—9,9 per cento) in dicembre, seguita da un'ulteriore discesa di portata analoga (—8,3 per cento) nel gennaio del 1975. Similmente si sono comportati gli altri indici internazionali, sia pure con fluttuazioni meno intense a causa della loro strutturazione più rigida.

Esiste una ovvia correlazione tra l'arresto dell'ascesa dei prezzi all'ingrosso e la caduta dell'attività produttiva nell'industria nell'ultimo periodo del 1974. L'una può dirsi il prezzo pagato per il conseguimento dell'altro, in mancanza di strumenti idonei ad agire energicamente nei confronti della pressione inflazionistica, diversi dalla manovra monetaria, ma di pari efficacia. Il prezzo è stato alto, e la medicina drastica; ma la cura si sta rivelando efficace. Poichè, per i tempi tecnici dei meccanismi del mercato, non tutte le spinte inflazionistiche hanno esaurito il loro slancio (permane, ancorchè attenuata, la sostenutezza dei prezzi al consumo, e quindi continua ad operare l'effetto della scala mobile) non possono ancora essere del tutto smobilitate le controspinte in senso relativamente deflazionistico, cioè le restrizioni creditizie, gli alti tassi di interesse sui finanziamenti bancari, la riconduzione verso il pareggio della bilancia dei pagamenti, il rigoroso contenimento della spesa pubblica, nel complesso, la compressione della domanda reale interna. Ma si sta già creando lo spazio per un rilancio selettivo della produzione agricola e industriale, per il sostegno delle esportazioni e dell'edilizia, per la finanza locale e per gli adeguamenti più urgenti delle retribuzioni e delle pensioni ai dipendenti dello Stato. Si è posto termine all'indebitamento verso l'estero, ed è iniziata la sua restituzione e quindi l'alleggerimento dell'onere degli interessi pasisvi a carico dell'economia nazionale.

Dopo esempi di interventi anticiclici tardivi e impropri, appare ora legittimo ed equo dare atto al Governo e alle autorità monetarie di aver disposto interventi tempestivi e congrui.

Ciò è stato possibile anche per il senso di responsabilità con cui i lavoratori, dipendenti e autonomi, hanno accettato le drastiche misure di compressione della domanda reale interna, che in ultima analisi si sono traslate sui loro salari, sul loro potere di acquisto, sulla loro occupazione. Il riconoscimento dell'efficacia della dura azione anticongiunturale presuppone il riconoscimento dello spirito di sacrificio e della volontà di ripresa dimostrata dal popolo italiano in tempi così difficili come quelli che stiamo attraversando. Ed assume valore di impegno per affrontare gli squilibri strutturali, realizzando le necessarie riforme e rilanciando opportunamente la politica di programmazione economica.

Oltrechè sull'arresto dell'inflazione, i provvedimenti adottati nel corso del 1974 hanno agito, ovviamente col concorso di tutti gli operatori economici, lavoratori e imprenditori, sulla normalizzazione della bilancia dei pagamenti. Il saldo autonomo della bilancia dei pagamenti economica è stata di — 4.931 miliardi di lire nel 1974. Questo disavanzo si e però accumulato per l'87 per cento nel primo semestre dell'anno, e solo per il 13 per cento nel secondo semestre, che si sarebbe addirittura chiuso in pareggio se non fossero aumentati gli acquisti di petrolio per far fronte ai normali fabbisogni invernali, e per ricostituire le scorte. Il disavanzo delle partite correnti (—5.146 miliardi) equivale praticamente al disavanzo complessivo, poichè il saldo dei movimenti di capitale (esclusi, beninteso, i prestiti compensativi, che non entrano a far parte del disavanzo, ma solo dei suoi mezzi di copertura) ammontano soltanto a 215 miliardi. Le uscite di capitali e lo indebitamento privato verso l'estero, che nel primo semestre dell'anno avevano di poco superato i mille miliardi di lire, sono state controbilanciate da rientri e da crediti in ugual misura nel secondo semestre. Il disavanzo petrolifero rappresenta da solo l'89 per cento del disavanzo totale (— 4.583 miliardi). Il restante 11 per cento risulta dalla compensazione tra il saldo passivo per le merci diverse dal petrolio (—751 miliardi, pari al 14,6 per

cento del totale) e il saldo attivo per i servizi e i trasferimento (+ 188 miliardi, pari al 3,7 per cento). Escluso il petrolio, che ha comportato pagamenti netti per 1.991 miliardi nel primo semestre, e 2.592 miliardi nel secondo, tutte le altre poste aggregate hanno prodotto saldi attivi nel secondo semestre: 420 miliardi le merci non petrolifere, 307 miliardi i servizi e trasferimenti. In termini reali, cioè ai prezzi del 1963, la bilancia dei pagamenti economica si sarebbe chiusa con un saldo attivo senza precedenti. Ma anche in termini monetari, va sottolineato il fatto che l'inversione del saldo della bilancio commerciale non petrolifera, atteso inizialmente solo nel 1975, si è in realtà verificato, e non in piccola misura, già nel secondo semestre del 1974.

Dell'inversione dei movimenti di capitale si è già fatto cenno. È auspicabile che la esperienza vissuta abbia persuaso gli operatori economici privati dell'assurdità di un atteggiamento che portava ad esportare nello stesso tempo capitali e manodopera, praticamente gratis, a favore dei propri concorrenti stranieri, coi quali ci si trova poi a dover faticosamente competere e sul mercato internazionale, e sullo stesso mercato interno. Ma è altrettanto auspicabile che anche gli organi responsabili si siano persuasi che occorre intraprendere seriamente le politiche intese a rimuovere le condizioni che hanno dato origine, negli anni scorsi, alla situazione paradossale e non più tollerabile, di un sistema economico ancora relativamente povero che si svenava a favore dei suoi concorrenti più ricchi ed economicamente potenti.

La bilancia dei pagamenti economica, come è noto, registra le sue poste nel momento in cui sorge il debito o il credito verso l'estero. La bilancia dei pagamenti valutaria le registra invece nel momento in cui essi vengono regolati. Esiste, quindi, un certo sfasamento temporale fra le due bilance. Il saldo fra le importazioni e le esportazioni di merci è negativo per 5.829 miliardi di lire, quasi 1.700 miliardi di più di quello figurante nella bilancia dei pagamenti economica. La differenza si spiega col fatto che i pagamenti per le importazioni sono stati spesso anticipati (il petrolio può acquistarsi solo pagando per contanti) mentre gli incassi vengono ritardati, sia perchè i compratori esteri chiedono dilazioni di pagamento, sia perchè gli esportatori italiani tendono a costituirsi disponibilità valutarie all'estero per sottrarsi ai rischi della svalutazione della lira.

Questo comportamento è destinato probabilmente a modificarsi nel 1975. I paesi petroliferi stanno diventando meno esigenti quanto ai termini di pagamento, ed hanno già iniziato vendite a credito. Se la lira si consolida, cesserà la ragion d'essere del dilazionamento delle riscossioni da parte degli esportatori italiani, oppure il dilazionamento persisterà, ma in forma di vero e proprio credito commerciale, inteso ad aumentare la competitività delle nostre merci all'estero. Circa i pagamenti anticipati per le importazioni non petrolifere, le merci relative entreranno praticamente franco valuta. Nel complesso, il divario accumulato dovrebbe restringersi apprezzabilmente nell'anno in corso.

I movimenti di capitale segnano un attivo di oltre 2.224 miliardi lungo i canali privati, in cui figurano gli incassi per i prestiti ottenuti dalle imprese di proprietà pubblica. L'indebitamento complessivo con l'estero, a medio e lungo termine della Banca d'Italia è aumentato di 3.765 miliardi, una cifra che supera l'intero saldo negativo della bilancia valutaria (3.588 miliardi), il quale è stato pertanto interamente consolidato.

Non è sperabile di poter conseguire nel 1975 il pareggio delle due bilance dei pagamenti, poichè la falla rappresentata dalle importazioni petrolifere rimane ancora largamente aperta, gli interessi da pagare all'estero per i prestiti ricevuti si sono fatti gravosi, e occorrerà d'altra parte far fronte al rimborso di quote consistenti dei prestiti in scadenza. Il disavanzo con l'estero dovrebbe però attenuarsi, e ridurre la sua azione depressiva nei confronti della domanda globale interna. E questa sua attenuazione appare in anticipo rispetto ai tempi inizialmente previsti. Non c'è ancora posto per l'ottimismo, ma almeno non vi è più ragione per un pessimismo oltranzista.

Il disavanzo della bilancia dei pagamenti, considerato in sè e per sè, esercita di norma effetti deflazionistici. Queste effetti sono stati del tutto inavvertiti nel 1974, ma in ciò non vi è alcun mistero. La norma vuole infatti che una bilancia dei pagamenti diventi passiva allorchè un sistema economico perde di competitività rispetto all'estero, quando cioè le sue merci e i suoi servizi diventano troppo cari, mentre quelli esteri diventano comparativamente a buon mercato. Allora le sue esportazioni si contraggono (relativamente) mentre si espandono le importazioni. Le riserve valutarie vengono intaccate, e se scendono al di sotto dei limiti di sicurezza impongono l'adozione di misure restrittive nei confronti della domanda interna. Però le disponibilità reali per usi interni aumentano, sia per l'aumentato afflusso di beni e servizi dall'estero, sia per il limitato deflusso verso l'estero. La concorrenza estera deprime i prezzi, sicchè il volume delle transazioni necessita di una massa monetaria minore. Questa è ridotta dai prelevamenti effettuati per saldare il disavanzo con l'estero, il che chiude il circuito della deflazione. Gli effetti depressivi sulla formazione del reddito si scontano poi con l'aumento del peso delle posizioni debitorie del sistema produttivo, rivalutate dalla deflazione, e con la necessità di ridurre i costi di produzione delle imprese ricorrendo alla riduzione dei salari o, in sua mancanza, alla riduzione dell'occupazione. La recessione è accelerata in genere dalle misure depressive della domanda interna adottate per salvaguardare le riserve valutarie.

Ma questa volta il meccanismo che ha portato al disavanzo della bilancia dei pagamenti non ha nulla a che vedere con quello « normale ». Il disavanzo non è stato causato dall'esistenza di prezzi esteri inferiori a quelli interni, ma dal suo contrario, e cioè dall'aumento dei prezzi esteri del petrolio e delle altre materie prime industriali e agricole, la cui importazione è quasi incomprimibile. L'ingresso inevitabile di merci costose ha rialzato, e non depresso, il livello dei costi e quindi dei prezzi interni. Anche se i pagamenti netti effettuati all'estero hanno intaccato la massa monetaria interna, l'esistenza di un volume di transazioni interne avente un valore globale accresciuto a causa dell'aumento dei prezzi, ha reso inevitabile il riazionamento del sistema, e quindi l'inflazione. La successiva stretta creditizia ha dovuto raggiungere livelli inusitati, perchè — nella situazione attuale — il riequilibrio della bilancia dei pagamenti può essere raggiunto solo mediante una compressione forzosa della domanda reale interna. Occorre cioè che si riducano in termini reali, quindi in misura assoluta, le disponibilità per uso interno (consumi e investimenti), per accrescere il margine di risorse esportabili. Non vi è cioè alcuna finzione monetaria che possa eliminare il fatto basilare che per importare le materie prime fattesi più care, il paese deve impoverirsi. Incombe a noi l'obbligo di fare in modo che l'impoverimento si ripartisca in modo equo, e che sia strettamente circoscritto nel più breve arco di tempo, operando per un sollecito rilancio dell'espansione economica in termini non meramente congiunturali.

Di fronte alla virtuale assenza di una effettiva politica di programmazione, il bilancio di previsione dello Stato potrebbe già essere lo strumento utile per avviare il discorso sulla distribuzione perequata dei sacrifici e sul rilancio produttivo. Il disegno di legge sottoposto alla nostra approvazione non lo è del tutto, poichè nelle sue linee generali ricalca abbastanza da vicino il bilancio di previsione per l'anno 1974, redatto quando il contesto economico era sensibilmente diverso dall'attuale, e quando molto diversi erano gli obiettivi che il Governo si proponeva di conseguire mediante il prelevamento fiscale e la spesa pubblica. Pur con tutte le concessioni che vanno fatte alla nota rigidità del bilancio italiano, specie per la parte che concerne la spesa, occorre rilevare che il bilancio di previsione per il 1975 di per sè non è ancora in grado di indicare l'avvio di una politica in senso strutturale, evidentemente perchè concepito e redatto sotto la pressione degli eventi congiunturali. Un parziale e modesto avvio verso una nuova concezione della spesa pubblica lo si ritrova nella successiva nota di variazione al bilancio, con la destinazione specifica dei

998 miliardi di lire di entrate aggiuntive rispetto a quelle inizialmente previste, a spese per investimenti e per sostenere la domanda.

Dato il suo scarso contenuto innovativo, il significato congiunturale del presente bilancio si riassume essenzialmente nella misura del disavanzo, che rimane praticamente invariato rispetto a quello del 1974. Il disavanzo dello Stato, al netto delle anticipazioni a copertura dei previsti disavanzi delle Amministrazioni postale e ferroviaria, risulta anzi diminuito di 182,2 miliardi, cioè di circa il 3 per cento. Dobbiamo interpretare questo fatto come un impegno implicito del Tesoro a non accrescere il suo contributo alla creazione di nuova base monetaria al di là di quanto fatto nel 1974. Secondo i dati disponibili, nell'anno decorso tale contributo ammonta a 7.656,1 miliardi e supera del 22,6 per cento il previsto disavanzo dello Stato. Nel 1973 la componente inflazionistica rappresentata dalla base monetaria creata dal Tesoro è stata relativamente minore (7.233,6 miliardi); ma il rapporto fra questa cifra e quella del disavanzo previsto è risultato molto prossimo a 2. Lo scostamento si ragguaglia infatti al 93,6 per cento del disavanzo previsto, segno evidente che ai proponimenti iniziali non hanno potuto corrispondere i comportamenti successivi.

Esistono, purtroppo, motivi per ritenere che non sarà facile per il Tesoro contenere nell'anno in corso il suo contributo alla formazione della base monetaria entro i limiti dei circa 6.000 miliardi del disavanzo previsto per lo Stato. Per un paradosso solo apparente, le difficoltà potranno originarsi proprio in conseguenza di un possibile successo della lotta contro l'inflazione. La flessione anticipata dei prezzi all'ingrosso rispetto al previsto, potrebbe infatti contenere il deflattore del reddito nazionale (ovviamente in assenza di deprecabili fatti nuovi) al di sotto del 16 per cento considerato dalla Relazione previsionale e programmatica. Già le previsioni degli organismi competenti (ISCO, OCSE) hanno abbandonato l'idea che nel 1975 il reddito nazionale possa avere un incremento dell'1 per cento in termini reali e che, quindi, possa aversi un incremento del 17 per cento in termini monetari. Ma le previsioni di entrata accolte dal bilancio in esame si fondano proprio sul presupposto di un aumento del reddito in termini monetari nella misura del 17 per cento. Se ciò non si avesse in virtù di un maggior contenimento dell'inflazione, il gettito tributario ne verrebbe corrispondentemente ridotto; e permanendo rigida la spesa, il disavanzo di cassa (a prescindere dal gioco dei residui) verrebbe a superare quello del bilancio di previsione. Se si vuole evitare l'ulteriore accumularsi di residui, e porre un limite alla prassi di allungare i tempi tecnici occorrenti per i pagamenti già maturati, il disavanzo di cassa non dovrebbe discostarsi da quello di competenza in misura inconsueta. Il divario dovrebbe anzi essere tenuto nel 1975 al di sotto di quello registrato nei due anni precedenti, e il suo finanziamento essere coperto con ricorso minore alla formazione di massa monetaria.

Il compito del Tesoro e delle autorità monetarie appare quest'anno invero molto arduo, come del resto avviene di norma nei periodi di stabilizzazione economica. Occorre tener presente che, con ogni verosimiglianza, una sensibile riduzione del disavanzo della bilancia dei pagamenti rispetto a quello verificatosi nel 1974, sottrarrà vigore alla componente deflazionistica dei rapporti economici con l'estero. Un largo contributo del Tesoro alla formazione della base monetaria non faciliterà certo la lotta contro l'inflazione, a meno di non voler ulteriormente comprimere il contributo delle Aziende di credito (in altri termini, a meno di non voler prolungare la stretta creditizia); il che non tornerebbe certamente a profitto del rilancio produttivo. Se la spesa dello Stato non è compribile, occorre una sua riqualificazione, per renderla almeno più produttiva. Tale riqualificazione non appare ulteriormente differibile, e già si dovrà vedere nelle modalità che la spesa assumerà di fatto nel 1975, per poi sanzionarla nel bilancio di previsione del 1976.

Circa gli altri settori, si può rilevare che il 1974 risulta un anno particolarmente favorevole all'agricoltura. L'indice generale della produzione agraria segna un aumento inconsueto, superiore al 5 per cento, sotto

la spinta dell'aumento della produzione zootecnica, il cui indice si è incrementato di oltre il 7 per cento. Le condizioni metereologiche sono state particolarmente propizie; ma in aggiunta a ciò, ha agito sulla produzione reale la spinta esercitata dagli aumenti dei prezzi conseguiti negli anni precedenti. Come si è notato, questa spinta si è considerevolmente affievolita nel 1974. Per tali motivi, sembra ragionevole attendersi un'annata non altrettanto positiva nel 1975, anche se è lecito ritenere che taluni dei progressi realizzati si siano ormai consolidati. L'agricoltura sembra uscita dallo stato di torpore in cui giaceva da tempo, e trae vantaggio sia dalla sempre favorevole situazione di mercato, sia dal rilevante arresto dell'esodo migratorio. È giunto il momento adatto per l'introduzione di riforme di struttura, anche per parare le conseguenze del notevole invecchiamento della popolazione agricola, che pende come una imminente minaccia sul futuro di questa essenziale attività. Va, altresì, rilevato l'apporto che il rilancio dell'agricoltura può offrire alla soluzione del problema ecologico e la riabilitazione degli insediamenti rurali a quello urbanistico, e in generale all'assetto territoriale e allo sviluppo equilibrato dell'intero paese.

Nessuno ignora il gravoso onere imposto alla nostra economia dalle importazioni di prodotti alimentari. Anche visto sotto questa angolazione, il sostegno allo sforzo di riconversione delle aziende rurali, di cui appaiono già i primi segni, è indubbiamente essenziale e irrinunciabile. La schiarita del 1974 non risulterà, pertanto, un semplice episodio destinato a svanire nel normale volgere dei cicli agrari.

Persiste, invece, la situazione di disagio in cui versa l'industria delle costruzioni, anche se non si prevede una flessione dell'ordine di quella registrata nel biennio 1969-70, che fu complessivamente dell'ordine del 20 per cento in termini reali. L'imponenza di quella flessione fu un effetto della « legge ponte », che provocò un notevole anticipo nella realizzazione dei normali progetti di costruzioni residenziali, e quindi, ovviamente, una marcata pausa successiva. Nel 1974, però, gli investimenti in costruzioni residenziali hanno segnato solo un aumento del 5,3 per cento (sempre in termini reali) rispetto a quelli realizzati nel 1973. Le previsioni per il 1975 indicano una caduta di tali investimenti (— 4,0 per cento), il che riporterebbe gli investimenti in costruzioni residenziali a livelli quasi uguali a quelli realizzati due anni fa.

Le costruzioni non residenziali per il settore privato dovrebbero più o meno seguire la contrazione generale degli investimenti privati nell'industria, e tenersi quindi inferiori di un 9 per cento circa rispetto a quelle realizzate nel 1974. Occorre, però, tener presente che nell'anno decorso le costruzioni non residenziali per il settore privato sono state anch'esse influenzate positivamente dal fenomeno degli investimenti anticipati; la notevole caduta prevista è quindi da ricollegarsi soprattutto alla forzatura della precedente espansione.

Le costruzioni ad opera della Pubblica amministrazione dovrebbero flettere ancora nel 1975, ormai per il quinto anno consecutivo, in termini reali. È evidente che ci si trova di fronte ad un declino talmente persistente da doversi giudicare strutturale. All'attività rilevantissima degli anni della ricostruzione post-bellica, ha fatto seguito un intero ventennio di costruzioni sostenute sia dalle necessità dell'espansione economica, sia da quelle dettate in particolare dalla creazione di infrastrutture per il Mezzogiorno. Queste ultime sono andate poi declinando a causa del progressivo completamento dei programmi, ed anche (non è un paradosso) per il « non completamento dei programmi ». Alle grandi opere principali, non ha infatti sempre fatto seguito il coronamento delle opere minori, sicchè alcuni investimenti rimangono praticamente inutilizzati. I programmi di completamento sono stati a volte ritardati da complicazioni burocratiche; ma più spesso sono stati sospesi perchè l'emigrazione dal Mezzogiorno, e l'insufficiente sviluppo raggiunto dalle attività produttive a sostegno delle quali le infrastrutture erano state progettate, ne hanno reso problematica l'effettiva utilizzazione. Vi sono stati, cioè, evidenti errori di programmazione, probabilmente perchè non esi-

stono ancora metodi di previsione a lungo termine capaci di produrre risultati sufficientemente certi. Va però rilevato che le nostre amministrazioni pubbliche, sia quella centrale, sia quelle regionali e locali, non sembrano ancora attrezzate per utilizzare con successo gli strumenti di previsione a lungo termine già collaudati in altri paesi con raggionevole successo, quali sono la « cost-benefit analysis », la programmazione lineare, ed altre del genere. Molto spesso questi strumenti sono del tutto ignorati; in altri casi si ha l'impressione che qualche tentativo di applicazione sia stato fatto senza una chiara comprensione della natura e del metodo di tali strumenti. Le previsioni riguardanti gli investimenti pubblici appaiono tuttora affidate a metodi intuitivi, largamente impropri.

E noto, poi, che la volontà della Pubblica amministrazione incontra ostacoli insuperabili nelle procedure amministrative arcaiche che vigono in materia di opere pubbliche, quando tenta di adeguare i tempi di esecuzione dei relativi lavori, e quelli della spesa connessa alle necessita di una politica economica anticiclica. L'adeguamento delle procedure non è ormai più dilazionabile, nè lo è l'introduzione di metodi di previsione moderni. Gli investimenti impropri non causano soltanto dispersioni di fondi, ma comportano altresì la compromissione delle risorse ambientali quando le indirizzano verso obiettivi obsoleti, o comunque di scarso valore, quando non addirittura errati.

Non si può certo dire che l'Italia sia dotata di un eccesso di infrastrutture, anche se ne esistono alcune largamente sottoutilizzate. Per il 1975, il contenimento della spesa per opere pubbliche al di sotto dell'incremento monetario atteso dal tasso di inflazione, è accettabile nel quadro generale del contenimento del disavanzo del bilancio dello Stato, come strumento di lotta contro l'inflazione. Occorre però sottolineare che a tale politica si può riconoscere solo valore contingente. La relativa pausa che essa comporta nell'esecuzione delle opere e della correlativa spesa sarà comunque più giustificabile se si utilizzerà per l'ammodernamento dei metodi di programmazione.

Il commercio ha seguito da vicino l'evoluzione dei consumi, quindi in sostanza della produzione industriale. Nei primi mesi del '74 l'indice delle vendite (in termini monetari, e non reali), ha segnato progressi superiori a quelli giustificabili dal progredire dell'inflazione. Sono aumentate quindi le vendite reali, contestualmente al fenomeno degli acquisti anticipati in senso antinflazionistico, che dalle imprese si è esteso anche alle famiglie. Negli ultimi mesi dell'anno il fenomeno si è invertito, e l'incremento dell'indice delle vendite è sceso al di sotto del tasso di inflazione. Poichè l'ascesa dei prezzi al minuto non sembra ancora conclusa, è preventivabile un'ulteriore contrazione delle vendite reali nei primi mesi del 1975.

Va notato che il numero dei punti di vendita continua a salire, sicchè l'indice delle vendite per unità locale si tiene al di sotto dell'indice generale. Persiste cioè la polverizzazione del sistema distributivo, e il suo elevato grado di irrazionalità, con ripercussioni negative sui costi di vendita, e quindi sui prezzi al minuto. È un problema vecchio, che non per questo cessa di essere attuale. Conviene però rinviare il discorso al momento in cui si prenderanno in considerazione i problemi strutturali della nostra economia.

I dati statistici riguardanti il turismo sono ancora poco aggiornati. Il numero delle presenze alberghiere a tutto ottobre (comprensivo cioè dell'intero periodo estivo) è rimasto pressochè invariato nel 1974 rispetto al 1973, per un consistente calo delle presenze straniere, compensato da un uguale aumento di quelle nazionali. Questa stasi si verifica per la prima volta dal 1964, e può farsi risalire ai provvedimenti restrittivi della circolazione automobilistica adottati in Italia e all'estero, all'aumentato prezzo della benzina, e alle restrizioni valutarie. Il calo delle presenze straniere è però sopraggiunto dopo tre anni di stasi, che non possono attribuirsi alle cause sopra indicate. Vi sono, quindi, dei fenomeni di saturazione e di perdita di competitività.

Il saldo netto del turismo nella bilancia dei pagamenti valutaria è considerevolmente diminuito (di un quarto circa) interamente

per effetto della diminuzione degli incassi, perchè anche i pagamenti effettuati dai turisti e viaggiatori italiani all'estero si sono ridotti, sia pure di pochissimo. Poichè il calo delle presenze straniere (2 per cento circa) è di gran lunga inferiore al calo degli incassi (—11 —12 per cento), e i prezzi dei servizi turistici sono aumentati, anche se non in misura compensativa dell'inflazione, risulta evidente che il canale turistico è stato largamente utilizzato per l'esportazione non ufficiale di capitali, in misura probabilmente superiore ai 300 miliardi di lire. Nella bilancia dei pagamenti economica, il saldo attivo per la voce « viaggi all'estero » è aumentato del 5,6 per cento.

La stasi è significativa nel settore dei trasporti, come era prevedibile, data l'incidenza diretta che vi hanno avuto gli eventi connessi alla questione petrolifera. Colpisce però l'attenzione il fatto che anche i trasporti ferroviari di merci siano andati progressivamente declinando nel primo semestre del 1974, in misura un poco superiore all'usuale contrazione stagionale. Dopo la notevole espansione del 1973, le ferrovie non sembrano avere conseguito vantaggi dall'avversa congiuntura dei trasporti su strada. È un particolare che va sottoposto all'attenzione del Governo anche in questa sede, poichè a partire dal 1972 la copertura del disavanzo dell'amministrazione ferroviaria avviene con specifiche anticipazioni accollate al bilancio dello Stato. Il disavanzo previsto per il 1975 è inferiore di 98 miliardi (cioè del 12,3 per cento) a quello previsto per il 1974. Non si vorrebbe che ciò derivasse dalla previsione di un ulteriore calo dei trasporti pubblici in un momento in cui le considerazioni energetiche esigerebbero un loro rilancio.

L'unico settore dei servizi che sembra aver tratto vantaggi dalla congiuntura economica è quello bancario. L'inflazione praticamente non lo tocca, perchè di quanto si svalutano i suoi crediti e le sue riserve, di altrettanto si svalutano i suoi debiti verso i depositanti. Ma lo scarto fra i suoi interessi attivi e i suoi interessi passivi si è moltiplicato. Il valore aggiunto (monetario) da essi prodotto è aumentato del 42,2 per cento (contro la media nazionale del 19,6 per cento), e le retribuzioni lorde da essa corrisposte ai propri dipendenti sono aumentate del 27,1 per cento.

È indubbia l'efficienza dimostrata nel farsi strumento della manovra monetaria che ha agito sull'ascesa dei prezzi e sul disavanzo della bilancia dei pagamenti in tempi più stretti di quelli inizialmente preventivati, pur ricordando ancora una volta che il successo della manovra è stato reso possibile dal comportamento sostanzialmente collaborativo dell'intero sistema economico, e del mondo del lavoro in primo luogo. Resta però il fatto che nella distribuzione dei sacrifici non si vede quale parte sia toccata al sistema bancario, mentre se ne vedono con chiarezza i tangibili benefici.

L'aspetto più preoccupante della questione, però, non sta forse nella violazione del principio di equità, cui si potrebbe obiettare che il sistema bancario non ha ricevuto altro che il premio per l'efficacia della sua azione, condotta nell'interesse ultimo dell'economia intera. Tuttavia il livello eccezionalmente elevato degli interessi attivi per le banche, ma passivi per i mutuatari, ha avvato in taluni casi dei meccanismi perversi, ingigantendo le posizioni debitorie degli operatori economici in progressione esponenziale, mediante il gioco della capitalizzazione di interessi troppo elevati per essere rimborsabili.

Recentemente, il Governatore della Banca d'Italia ha accennato alla eventualità che le banche possano trovarsi constrette a trasformare in partecipazioni di rischio una parte dei loro crediti verso le imprese. Una eventualità del genere non era neppure proponibile fintanto che il mercato finanziario e monetario funzionava normalmente, e il tasso di interesse corrente sul mercato era congruo allo sviluppo del reddito e al circuito dei capitali. Gli interessi venivano regolarmente liquidati alla loro scadenza, senza che ciò ponesse in pericolo nè la redditività delle imprese nè il loro grado di liquidità. Non si vede quale altro fattore abbia potuto alterare lo stato di cose, e rendere inesigibili in parte sostanziale i debiti accumulati, se non la frattura del rapporto di congruità cui si è accennato. Non certo un inceppa-

mento del meccanismo di formazione del prodotto interno lordo, giacchè quest'ultimo si è incrementato del 3,4 per cento nel 1974, e potrà rimanere inalterato (o, nell'ipotesi più pessimistica, regredire del 2,5 per cento) nel 195 rispetto al livello massimo raggiunto, superando pur sempre il prodotto reale conseguito nel 1973. Non una pressione insopportabile dal lato dei costi, giacchè lo scarto tra l'incremento monetario del fondo salari corrisposto ai lavoratori dipendenti (24,4 per cento) e l'incremento monetario del valore aggiunto, ai prezzi di mercato, (19,6 per cento) si è tenuto nei limiti consueti: 4,8 per cento del 1974; 4,9 per cento nel 1973. E tanto meno può dirsi che le imprese siano poste in crisi di liquidità dalla pressione deflazionistica comportata dal disavanzo della bilancia dei pagamenti, dando la colpa all'avidità dei paesi petroliferi, giacchè il Tesoro da solo ha alimentato la base monetaria in misura più che doppia di quanto non l'abbia diminuita il disavanzo della bilancia valutaria. Del resto, che viviamo in periodo di inflazione è indiscutibile.

Evidentemente, il meccanismo perverso della moltiplicazione dei debiti per capitalizzazione composta degli interessi, spinto al limite della perdita del capitale iniziale, che finora aveva operato essenzialmente nell'ambito della finanza locale, si è esteso anche a quello delle imprese. Non si vorrebbe che si introduccesse anche in Italia un fenomeno simile a quello della sistematica espropriazione delle terre degli zamindar (i coltivatori diretti dell'India) ad opera dei loro finanziatori, che per tradizione inveterata esigono interessi che sanno impossibili da pagare. Ma nessuno, credo, potrà vedere di buon occhio un processo di « zamindarizzazione » del nostro Paese.

In stretta sintesi, il momento congiunturale appare così approssimativamente schematizzabile:

— l'inflazione non è più galoppante, ma la spirale inflazionistica è tuttora attiva, agendo mediante le onde d'eco, fra cui hanno risalto la spinta residua dei prezzi al consumo, il potenziato meccanismo della scala mobile, la minore disponibilità di risorse reali per uso interno (dal lato « ricardiano » dell'economia) e la minore contrazione deflazionistica del disavanzo della bilancia dei pagamenti (dal lato monetario, o « keynesiano »); però, se non interverranno fatti imprevisti, esiste concretamente la possibilità di contenere il tasso di inflazione (misurato dall'aumento dei prezzi) anche al di sotto del 16 per cento indicato dalla Relazione previsionale e programmatica, pure in presenza di una politica di prudente rilancio della produzione.

La produzione industriale è in fase di violenta caduta dal settembre del 1974; ma finora ciò ha eliso solo in parte gli effetti della rapida accelerazione della produzione stessa (intesa, ovviamente, nel suo complesso) avvenuta tra la primavera del 1973 e l'estate del 1974; la rapida caduta colpisce in maniera molto vistosa alcuni settori (quelli più o meno direttamente collegabili alla produzione automobilistica) e si stempera nel resto del sistema in funzione dell'elasticità della domanda dei vari prodotti; le fluttuazioni, sia in aumento sia in diminuzione, hanno raggiunto ampiezze eccezionali per ragioni pure eccezionali, che però non hanno dissestato il sistema produttivo, anche se hanno posto alcuni settori in crisi strutturale; la ricerca di un nuovo assetto, in non piccola misura diverso dal precedente, sembra però già in atto, o almeno se ne intravedono i presupposti, e può essere sostenuta con provvedimenti appropriati e tempestivi.

Il processo di decadenza dell'agricoltura ha subìto addirittura un'inversione di tendenza, modesta di per sè, ma notevole rispetto al passato, che va sostenuta affinchè non si attenui, anche in considerazione dei suoi riflessi sulla bilancia dei pagamenti per la parte alimentare, e sulla congiuntura nel Mezzogiorno, indebolita dall'arresto della emigrazione.

I servizi privati, poco capaci per la loro natura terziaria » (ma in Italia anche per il loro relativamente modesto livello di efficienza) di offrire stimoli autonomi alla congiuntura economica, subiscono piuttosto passivamente gli effetti delle scelte degli altri operatori economici, e risentono ora in particolare della deliberata politica di contenimento della domanda interna (come noto

l'attuale recessione è solo in parte causata da fatti autonomi del mercato, ma è soprattutto conseguente a fatti esplicitamente voluti, connessi alla necessità di arrestare l'inflazione e perseguire il pareggio della bilancia dei pagamenti); fanno eccezione i servizi finanziari, che sono stati chiamati a svolgere un'intensa e irrinunciabile azione anticongiunturale, ed hanno correlativamente esteso i loro margini di potere.

La Pubblica amministrazione ha operato innovativamente dal lato dell'entrata, per effetto della riforma fiscale, variando sia l'entità sia la distribuzione dei prelevamenti presso i contribuenti, con effetti che per il momento non possono definirsi perequativi o propriamente antinflazionistici: se l'aumento del prelievo ha permesso di bloccare il disavanzo di competenza (e promette forse di ridurre il disacanzo di cassa) ai livelli del 1974, e quindi il contributo della Tesoreria alla formazione della massa monetaria, l'IVA (anche se largamente evasa) ha funzionato da innesco per l'aumento dei prezzi. Dal lato della spesa le innovazioni capaci di esercitare una significativa azione anticongiunturale non appaiono espresse nel Bilancio di previsione in esame, la cui nuova struttura riflette piuttosto il riassetto puramente amministrativo delle competenze dei vari Ministeri, e non ancora una riqualificazione della spesa in vista di obiettivi di politica economica. È auspicabile che questo riassetto acceleri gli *iter* burocratici, rendendo la spesa pubblica più tempestiva e meno costosa. Viceversa, effetti congiunturali positivi sono attesi dalle misure adottate dopo la presentazione del bilancio.

La bilancia dei pagamenti economica ha perso drammaticità immediata, e per la vigorosità delle misure antiespansive adottate, e per la loro sostanziale accettazione da parte del sistema economico, che ha consentito ad impoverirsi esportando risorse reali nette; la rapidità con cui le misure hanno agito non ha concesso il tempo necessario per provvedimenti equitativi nella distribuzione dei sacrifici conseguenti alla riduzione della domanda reale; ne hanno sofferto i consumi delle categorie che non hanno poteri sulla formazione dei prezzi (i titolari di redditi fissi non da loro negoziabili) e quelli di tutte le categorie che hanno perduto forza contrattuale; ne hanno sofferto, ma soprattutto minacciano di soffrirne nell'anno in corso, gli investimenti, specie quelli destinati all'immissione di progresso tecnologico e all'ammodernamento del sistema produttivo. L'esistenza di un largo margine di capacità produttiva inutilizzata potrà permettere una sollecita ripresa della produzione anche in difetto di investimenti; ma la competitività e l'efficienza del sistema ne risulterebbero deteriorate, se i sintomi di fiducia che ancora si ravvisano nel futuro non immediato non fossero adeguatamente sostenuti e indirizzati. Il rilancio della programmazione economica appare imperativo.

La caduta dell'occupazione effettiva, negli ultimi mesi dell'anno, è stata formalmente contenuta con espedienti vari, scontando — con motivazioni ragionevoli — le aspettative di ripresa economica per il 1976 o per l'ultimo scorcio del 1975; occorre però tener presente che gli espedienti del genere delle ferie anticipate servono per stendere un velo sui dati statistici del periodo in cui vi si ricorre, non ad alterare la realtà del fenomeno; anche se l'occupazione si normalizzasse nell'anno in corso, il che non è affatto previsto, dovremo chiamare « giorni lavorativi non lavorati » quelli che avremmo altrimenti chiamato « giorni di ferie ».

Sappiamo che il contenimento della domanda finale in funzione antinflazionistica e a pro del riequilibrio della bilancia dei pagamenti, passa attraverso il contenimento dell'attività produttiva e la compressione degli investimenti, quando viene effettuato per mezzo delle restrizioni creditizie e dell'alto costo del danaro. Ma, come l'esperienza insegna, i risultati dipendono da un giusto dosaggio tra esigenze diverse e talvolta contrapposte.

Circa la congiuntura internazionale, il deterioramento della situazione economica nel corso del 1974 non è un fatto peculiare del nostro Paese, giacchè ha colpito, sia pure in diversa misura, tutti i Paesi industrializzati. Pressione inflazionistica, caduta della produzione e dell'occupazione industriale, flessione degli investimenti, disavanzo della

Pubblica amministrazione, ne sono gli aspetti più generalizzati. Varia invece, anche notevolmente, la situazione della bilancia dei pagamenti, e congiuntamente il grado di solidità della moneta misurato in termini di tassi di cambio con le altre valute, poichè ai disavanzi « non petroliferi » in alcuni Paesi, devono per forza di cose corrispondere avanzi « non petroliferi » in altri.

L'aumento dei prezzi del petrolio, delle materie prime e dei prodotti agricoli di vasto mercato, costituisce il fatto saliente dell'ultimo anno. Esso è però intervenuto in una condizione già notevolmente logorata da fattori endogeni, che indicavano l'avvicinarsi della conclusione del processo di sviluppo economico accelerato, senza precedenti nell'intera storia dell'umanità, che ha portato a triplicare — nel volgere di una sola generazione — il reddito annuo reale dei paesi industrializzati. Noi forse sottovalutiamo l'ampiezza di tali avvenimenti, succedutisi giorno per giorno, con tanto costanza e sistematicità, da farceli apparire come fatti consueti, e, pertanto, del tutto normali. Ma si deve constatare che, in un solo quarto di secolo, dal 1950 ad oggi,, si è accumulata una capacità produttiva che è doppia di quella che si era accumulata in due interi secoli, dall'inizio della rivoluzione industriale al 1950. Occorre pertanto ammettere che una espansione economica così eccezionale per entità e durata, non poteva proseguire indefinitivamente senza provocare sfasamenti e squilibri all'interno dei Paesi sviluppati, e crescenti richieste di partecipazione in quelli in via di sviluppo.

Anche se la ipotesi della « crescita zero » non appare immediatamente proponibile, i fenomeni dell'aumento massiccio dei prezzi e dell'accrescimento della mutua interdipendenza tra i Paesi non appaiono di natura contingente e non possono essere realisticamente rifiutati. Ma essi aumentano il potere contrattuale dei Paesi che dispongono di materie prime e prodotti alimentari a domanda rigida, e indeboliscono quello dei Paesi che producono essenzialmente valore aggiunto, cioè dei Paesi trasformatori, fra i quali i Paesi europei e il Giappone si collocano in posizione particolarmente vulnerabile. La sensazione diffusa, confermata dalle previsioni a lungo termine che vanno formulandosi negli ambienti scientifici, dopo gli allarmi emotivi lanciati dai« futuribili », è che non si sta andando verso l'ecocatastrofe quanto verso la chiusura di una parentesi nello stadio della civiltà, quella che ha visto il dominio economico e politico incontrastato da parte dei produttori di valore aggiunto, per rivertere verso strutture più arcaiche, e in un certo senso più normali; di preminenza dei Paesi più ricchi di risorse naturali nei confronti di coloro che ne sono sprovvisti. Se non si renderanno operanti strutture politiche supernazionali dotate dei poteri necessari per mettere in « pool » queste risorse, sottraendole all'arbitrio dei detentori, si potranno determinare processi involutivi simili a quelli che portarono a combattere due guerre mondiali. Ma ciò si può evitare affrontando una politica a lungo termine su scala mondiale. E forse non è neanche necessario creare strutture internazionali nuove, bastando rivitalizzare quelle dell'ONU già esistenti e dando loro un nuovo contenuto.

Occupandoci per ora della situazione congiunturale, non è il caso di entrare nei dettagli delle modificazioni strutturali prospettiche, specie di lungo periodo. Ma esse vanno ricordate, perchè stiamo vivendo un periodo di intense trasformazioni del sistema economico mondiale, ed è su questo sfondo che dobbiamo analizzare la congiuntura, se vogliamo darne un'interpretazione corretta. Il periodo in cui la semplice analisi congiunturale, cioè la descrizione dell'andamento del ciclo economico, forniva tutte le informazioni occorrenti per impostare una corretta politica economica perchè l'evoluzione di fondo era quella dello sviluppo accelerato, è con ogni probabilità terminato. Ora si deve prendere coscienza anche delle trasformazioni strutturali, e seguirne l'evoluzione con la stessa attenzione e la stessa sistemiticità fin qui dedicata alla sola congiuntura, sfrondando l'analisi strutturale delle sue componenti emotive. Intanto, sia pure in forma ancora molto approssimata, gli elementi fondamentali del paesaggio del prossimo futuro cominciano ad essere delineati nei loro aspetti realistici, almeno di quel tanto che

serve a fare da sfondo all'indagine congiunturale, onde eliminare il pericolo di farla cadere nell'indeterminatezza.

Secondo i dati dell'OCSE, pubblicati alla fine dell'anno scorso, il 1974 è stato un anno negativo per quanto riguarda l'andamento del prodotto nazionale lordo dei paesi industrializzati, espresso in termini reali, e pessimo per quanto riguarda l'inflazione espressa dall'andamento dei prezzi al consumo. Il tasso di incremento del prodotto nazionale lordo per l'intera area, che era risultato in media del 5,4 per cento negli anni fra il 1959 e il 1972, e sopra la media (6,3 per cento) nel 1973, è sceso ad appena lo 0,25 per cento nel 1974, e potrebbe ragguagliarsi allo 0,5 per cento nel 1975. Le indicazioni parziali successive tendono piuttosto a peggiorare che non a migliorare queste stime, anche se vi è accordo sulla previsione che il fondo della fluttuazione sarà toccato nel primo semestre dell'anno in corso, per poi dare avvio ai primi timidi segni di ripresa nel secondo semestre. I dati globali riflettono in larga misura la posizione aggregata dei sette principali Paesi (fra i quali l'Italia), con l'avvertenza tuttavia che questa appare leggermente superiore alla media per il passato, ma peggiore della media sia nel 1974, sia nel 1975. Nel 1974 l'incremento del prodotto nazionale lordo reale dei sette Paesi maggiori risulterebbe addirittura negativo (sia pure solo del —0,25 per cento) perchè gli incrementi assoluti forniti da Canada, Francia, Germania e Italia non bastano a compensare i decrementi registrati dagli Stati Uniti, dal Giappone e dal Regno Unito. Nel 1975 si prevedono decrementi assoluti negli Stati Uniti (per il secondo anno consecutivo) e in Italia (per la prima volta dacchè esistono i conti nazionali). La ripresa dovrebbe avviarsi più sollecitamente in Germania e in Giappone, più lentamente altrove, ma con tassi ovunque modesti tranne che nel Canada.

Il maggior sostegno al prodotto nazionale lordo globale dell'OCSE, in sostanza, è dato dai paesi minori: gli stati scandinavi (Svezia, Norvegio e Finlandia), quelli del Benelux (Belgio. Olanda e Lussemburgo), quelli alpini (Austria e Svizzera), che hanno in genere fluttuazione meno pronunciate, sia nelle fasi di espansione, sia in quelle di flessione. È strano che i paesi più piccoli economicamente siano quelli più stabili; ma in questo momento la loro minore dimensione consente lo svolgimento di una politica economica meglio controllata e più razionale di quella attuabile nei paesi maggiori. Casi particolari sono quelli della Svizzera, che beneficia dell'afflusso di capitali dall'estero, e prospera sulle attività finanziarie, le sole in grado di lucrare benefici di congiuntura; e della Spagna, meno colpita dalla recessione industriale perchè meno industrializzata.

Nei sette maggiori Paesi la recessione incide principalmente sugli investimenti. È questa una conseguenza inevitabile dell'uso delle restrizioni creditizie quale strumento principale e più efficace della lotta contro l'inflazione. Nel 1974 sono stati colpiti soprattutto gli investimenti in costruzioni residenziali, con flessioni in termini reali dell'ordine del 25 per cento negli Stati Uniti e nel Regno Unito; del 18 per cento in Giappone, del 12 per cento in Germania; Francia, Italia e Canada hanno però segnato incrementi positivi, anche se contenuti. Gli investimenti produttivi del settore privato sono stati falcidiati in Germania, (— 8 per cento), in Giappone (— 7,5 per cento), nel Regno Unito (— 4,5 per cento). Altrove si sono avuti aumenti contenuti, tranne in Italia, dove si è verificato un balzo ascensionale dell'ordine dell'80 per cento, in parte per il fenomeno degli investimenti-rifugio contro l'inflazione, e in parte ancora per il minor deterioramento del clima d'opinione degli imprenditori di cui s'è fatto cenno.

Giova segnalare che in nessuno dei sette Paesi gli investimenti pubblici sembrano giocare un sostanziale ruolo anticiclico. È vero che solo in Giappone e in Italia si sono avuti decrementi nel 1974; ma è anche vero che negli altri Paesi gli investimenti pubblici si muovono poco in controtendenza rispetto a quelli privati.

Per il 1975, l'OCSE prevede la continuazione del decremento delle costruzioni residenziali, con tassi però minori di quelli riscontrati nel 1974. Ma per quanto riguarda gli investimenti produttivi è attesa la marcata inversione dell'andamento in Italia (con

elisione di circa metà degli eccezionali incrementi del 1974), e negli Stati Uniti, dove un calo del 5,5 per cento verrebbe a fare seguito ad un anno di stazionarietà. L'inversione in senso positivo è invece prevista in Giappone (+3,5 per cento); non in Germania (—2,2 per cento) e nel Regno Unito (— 5,7 per cento). Fa spicco in questo panorama il comportamento della Francia e del Canada, che registrano e prevedono incrementi positivi degli investimenti, a tassi pressochè normali, anche se decrescenti. Se il caso del Canada è facilmente comprensibile, trattandosi di un Paese in fase di sviluppo sostenuto, per l'abbondanza di risorse valorizzabili, quello della Francia può spiegarsi solo per l'efficacia della programmazione economica, condotta ormai da decenni in modo esperto e ben strumentato.

In simmetria con gli investimenti, la produzione industriale è leggermente declinata negli Stati Uniti, in Germania e nel Regno Unito, ed è rimasta invariata in Giappone nel 1974. È stata abbastanza sostenuta (nel complesso dell'anno) in Italia, in Francia e soprattutto nel Canada. Per il 1975 è prevista in flessione negli Stati Uniti e in Italia, in ripresa in Germania e nel Regno Unito, stazionaria in Giappone, in aumento contenuto in Francia e nel Canada. Ma in tutti i Paesi, anche in quelli che prevedono la ripresa, l'occupazione industriale risulta in declino o al meglio stazionaria, mentre aumenta la disoccupazione delle nuove leve di lavoro. In altri termini, correlativamente alla sottoutilizzazione degli impianti, esiste un fenomeno di sottoccupazione operaia, mascherato dai vari congegni di stabilizzazione sociale, quali la cassa integrazione guadagni e il salario annuo garantito. La disoccupazione palese aumenta soprattutto nei Paesi che meno ricorrono a meccanismi del genere: la Germania, gli Stati Uniti e il Canada.

Per l'intero complesso dei paesi dell'OCSE, l'aumento della disoccupazione palese nel 1974 è stato dell'ordine di due milioni di addetti; se ne prevede il raddoppio nel 1975. La disoccupazione è particolarmente accentuata nei settori delle costruzioni residenziali e dell'automobile; ma si va estendendo progressivamente a macchia d'olio anche agli altri settori, per le medesime ragioni che sono già state descritte parlando della recessione industriale in corso in Italia. È evidente che non si può instaurare una politica di restrizione della domanda globale, in vista dell'arresto dell'inflazione e del riequilibrio della bilancia dei pagamenti, senza dover duramente pagare ovunque in termini di produzione e di occupazione.

Secondo l'OCSE, la rigorosa politica instaurata dovrebbe per di più risultare quasi inefficace nel contenere le spinte inflazionistiche. L'inflazione dovrebbe infatti persistere anche nel 1975 agli stessi tassi galoppanti registrati nel 1974, fatta eccezione per un apprezzabile contenimento in Giappone (dall'attuale 25 per cento al 15 per cento prospettico) e un ulteriore forte aumento nel Regno Unito (dall'11 per cento al 20 per cento) sulla base del deflattore del prodotto nazionale lordo. Anche per l'Italia è previsto un aumento del tasso di inflazione, ancorchè modesto. Sembra però di poter giudicare pessimistiche queste valutazioni, giacchè in gran parte dei Paesi, e soprattutto in Italia, la discesa del tasso d'inflazione del reddito nazionale è avvenuta in anticipo rispetto alle previsioni. I prezzi al consumo si stanno muovendo parallelamente a quelli alla produzione, tranne in Italia, dove appaiono in ritardo temporale, e quindi ancora in aumento relativamente sostenuto.

In marcata diminuzione risultano invece i prezzi internazionali dei metalli e delle fibre tessili; stazionari i prezzi delle fonti energetiche; in persistente aumento i prezzi delle derrate alimentari. I prezzi d'esportazione dei prodotti industriali, espressi in dollari, non presentano tendenze definibili. Prevedono stazionarietà o riduzioni i Paesi a valuta forte, ma anche gli Stati Uniti, che oggi a valuta forte non possono dirsi. Prevedono aumenti i Paesi a valuta debole, ma anche la Francia, che non può propriamente ad essi assimilarsi.

Contrastanti sono anche le previsioni in materia di salari, già solitamente di ardua cifrazione, perchè i salari industriali non si formano ormai più con tecniche di mercato. I confronti internazionali in questa

materia sono poi resi impossibili dal fatto che molti paesi (fra cui l'Italia) non offrono indici significativi delle variazioni dei salari di fatto, ma solo di quelle dei salari contrattuali. L'OCSE prevede in sostanza aumenti salariali dello stesso ordine di grandezza di quelli dei prezzi al consumo (e quindi la stazionarietà dei salari reali) in quasi tutti i Paesi, con scostamenti positivi (aumento dei salari reali orari) in Germania e nei paesi minori dell'Europa del Nord, negativi nel Regno Unito e in Irlanda.

Anche per quanto riguarda le bilance dei pagamenti l'OCSE non è molto ottimista. Il disavanzo complessivo dei Paesi membri, valutato a circa 40 miliardi di dollari per il 1974, dovrebbe permanere praticamente invariato nel 1975. Ma questa invarianza globale è attribuita alla compensazione tra gli aumenti dei disavanzi degli Stati Uniti e dei Paesi minori, da un lato, e la riduzione dei disavanzi del Giappone, dell'Italia e del Regno Unito, dall'altro. In sostanza, i Paesi che hanno adottato le più vigorose politiche di contenimento della domanda interna sono accreditati delle maggiori possibilità di successo in questo campo, mentre vengono penalizzate le previsioni riguardanti i Paesi con politiche di restrizioni monetarie più blande. Alla Germania è riconosciuta la prospettiva di un saldo attivo, inferiore però di un terzo a quello del 1974.

Ma ciò che appare notevole, è la previsione di un forte contenimento dei tassi di incremento delle importazioni e delle esportazioni in volume, e il ritorno verso tassi di incremento abbastanza usuali in termini di valore. L'OCSE è scettica sul fatto che l'aumento dei prezzi del petrolio e delle materie abbia creato potere d'acquisto addizionale a quello preesistente sul mercato mondiale, tanto da poter dare l'avvio ad un sostenuto aumento degli scambi reali; in sostanza, l'OCSE non ritiene che si riesca a pagare il petrolio esportando più merci già nel 1975. L'aumento delle esportazioni del 3-4 per cento in volume, e del 15-16 per cento in valore, comporta un aumento del 10-12 per cento dei prezzi all'esportazione, dello stesso ordine di grandezza, ma forse un po' inferiore, dell'aumento dei prezzi impliciti del reddito nazionale, e certamente inferiore all'aumento dei prezzi dei prodotti industriali. Dovrebbe cioè ampliarsi l'apertura della « forbice » tra i prezzi interni e i prezzi internazionali dei prodotti industriali esportati, ed aumentare l'onerosità dello sforzo richiesto agli esportatori quale loro contributo al riequilibrio delle bilance dei pagamenti.

Non si vede d'altra parte come avrebbe potuto porsi rapidamente riparo agli sconvolgimenti comportati dall'improvviso violentissimo aumento del prezzo del petrolio sul mercato mondiale, compensandolo con un parallelo aumento delle esportazioni di prodotti industriali. Dal 1970 ad oggi il petrolio è aumentato circa 6,4 volte di prezzo, perchè non bisogna dimenticare che lo inizio, sia pure lento, dell'aumento dei prezzi petroliferi data dal 1971. L'indice dei prezzi all'esportazione dei paesi industrializzati si è incrementato nello stesso periodo di circa il 60 per cento, contro il 540 per cento dell'indice del prezzo del petrolio. Ma l'aumento dei prezzi di per sè potrebbe ancora dire poco, se non tenessimo conto del peso che il petrolio ha nel commercio mondiale: nel 1972 il valore all'origine del petrolio esportato da ogni provenienza verso ogni destinazione ha rappresentato circa il 7 per cento del valore delle esportazioni mondiali; nel 1974 la sua quota può essere valutata approssimativamente al 17-18 per cento. In altri termini, i soli aumenti di prezzo verificatisi tra il 1972 e il 1974 sono bastati a scavare un buco del 10 per cento negli scambi internazionali, già calcolati tenendo presenti tutti gli effetti dell'inflazione.

La situazione italiana è stata colpita in misura analoga a quella internazionale, giacchè l'incidenza del petrolio sulle importazioni totali del nostro Paese è stata del 12,7 per cento nel 1972, e del 23,6 per cento nel 1974. Anche per noi, quindi, si è venuto a creare lo stesso problema che mediamente angustia tutti gli altri Paesi del mondo, sviluppati o sottosviluppati che siano: creare all'improvviso un avanzo netto della bilancia commerciale pari al 10 per

cento del valore delle importazioni, esportando non tanto verso i paesi petroliferi, che sono tecnicamente impossibilitati a dilatare le loro importazioni in misura appena confrontabile all'improvviso aumento del loro potere d'acquisto, ma verso tutti i Paesi nostri abituali clienti, che anch'essi si trovano a dover affrontare e risolvere il nostro stesso problema, cioè ad aumentare le esportazioni, non le importazioni.

Occorre tener presente che l'Italia importa quasi tutto il suo petrolio da Paesi desertici, semispopolati, che già prima dell'aumento dei prezzi importavano in larghissima misura tutto ciò di cui avevano bisogno. I Paesi petroliferi popolosi non sono nostri abituali fornitori, sicchè non c'è possibilità di legare in qualche modo le nostre importazioni di petrolio ai loro correlativi acquisti di nostre merci, a prescindere dalla forza contrattuale, che è passata interamente dalla loro parte. Nè, d'altronde, è possibile variare le nostre fonti di approvvigionamento, poichè è pur sempre necessario tenerle differenziate geograficamente per distribuire i rischi di improvvise chiusure, e perchè circa i due terzi dei nostri approvvigionamenti ci vengono attraverso le compagnie multinazionali, che scelgono le fonti di approvvigionamento dove a loro più conviene.

Nel 1974 si è riusciti a comprimere il disavanzo non petrolifero di circa un miliardo di dollari, quasi dimezzandolo rispetto a quello del 1973. Ma il disavanzo petrolifero è aumentato di 7 miliardi di dollari, benchè le importazioni di petrolio siano state ridotte del 6,4 per cento in quantità. I 6 miliardi di dollari di differenza si equiparano alla metà del saldo attivo della bilancia commerciale della Germania nel 1973; ma rappresentano il totale del saldo attivo dela bilancia dei pagamenti corrente stimato dall'OCSE per la stessa Germania nel 1975, perchè anche questo Paese deve far fronte agli effetti dell'aumento del prezzo del petrolio.

Parlando della congiuntura italiana, si è già avuto modo di rilevare che il riequilibrio della bilancia dei pagamenti non può essere raggiunto senza un impoverimento del Paese in termini reali. Ma parlando della congiuntura internazoinale, si deve sottolineare il fatto che analogo impoverimento, e all'incirca in misura proporzionale, incombe sulla generalità dei Paesi non petroliferi. Tra i Paesi industrializzati, praticamente soltanto gli Stati Uniti e il Canada in Occidente, e l'Unione Sovietica in Oriente, sfuggono a questa dolorosa necessità, avendo larghe disponibilità di petrolio nel loro territorio. Canada e Unione Sovietica ne sono anzi esportatori netti, mentre gli Stati Uniti coprono con la produzione interna circa il 60 per cento del loro fabbisogno, e importano il 40 per cento restante attraverso compagnie nazionali. Un improvviso spostamento di ricchezza pari al 10 per cento del valore del commercio internazionale, sottratto alla generalità dei Paesi consumatori, e devoluto ad un piccolo numero di Paesi impossibilitati a spenderlo in tempi brevi per acquisti reali, ha relativamente impoverito i nostri tradizionali clienti senza proporcene di nuovi. Ma è ai Paesi il cui potere d'acquisto si è ridotto del 10 per cento che noi dobbiamo vendere di più acquistando di meno, poichè il riequilibrio diretto degli scambi coi paesi petroliferi (mai peraltro esistito, anche quando il petrolio era a buon mercato) non è pensabile che possa essere raggiunto neppure in tempi lunghissimi.

Il problema del riequilibrio della nostra bilancia dei pagamenti economica acquista significato più evidente se lo si inquadra nel contesto del commercio internazionale. Per il momento, il così detto « riciclaggio dei petrodollari », cioè il riafflusso del saldo netto delle bilance dei pagamenti dei paesi petroliferi al mercato finanziario mondiale, avviene solo in misura molto parziale, sicchè si ha un drenaggio netto dei mezzi di pagamento internazionali, e quindi una deflazione internazionale. Nei soli primi otto mesi del 1974, secondo l'OCSE, le riserve valutarie dei paesi dell'OPEC sono aumentate di 24 miliardi di dollari.

Per il meccanismo che è stato sopra descritto, i singoli Paesi, come l'Italia, si trovano praticamente costretti a riflazionare i propri mercati interni, senza quindi che ne

risulti un contributo all'arresto dei processi inflazionistici nazionali. La situazione economica mondiale permane perciò ancora profondamente perturbata. La « invarianza » del disavanzo globale dei Paesi dell'OCSE, prevista per il 1975, è probabilmente il massimo risultato che potrà essere conseguito; ma significa che, anche nell'anno in corso, non sarà possibile conseguire miglioramenti apprezzabili della congiuntura internazionale.

Il fatto che in tale contesto l'Italia sia già riuscita a migliorare la propria posizione relativa, ed altri progressi si possono prevedere nel prossimo futuro, dà una misura non trascurabile della vitalità del nostro sistema economico. Alla luce di queste considerazioni ritengo si giustifichino i toni non pessimistici adottati a più riprese nel corso della presente relazione. Molto lavoro resta ancora da fare, e sarà lavoro molto duro. Ma tale strada, se percorsa con fatiche e sacrifici distribuiti in modo equo, promette di non essere percorsa invano.

Il richiamo all'invarianza del disavanzo della bilancia dei pagamenti economica dei Paesi dell'OCSE richiama pure, per analogia, la previsione di sostanziale invarianza della spesa pubblica in termini reali, che tutti i principali Paesi industrializzati sembrano perseguire per il 1975. In altri termini, si va generalizzando il principio che i bilanci della Pubblica amministrazione devono cessare di essere la fonte principale dell'aumento della massa monetaria, e quindi dell'inflazione nazionale. Ma per il 1975 nessuno sembra giudicare possibile spingere i risparmi pubblici al di là del limite occorrente per congelare i disavanzi già previsti per il 1974. Evidentemente, la spesa pubblica è rigida non solo in Italia. Le conseguenze di questo congelamento saranno però diverse, a seconda della loro incidenza sui rispettivi sistemi economici, molto varia da Paese a Paese.

A questo proposito, vale la pena di accennare al peso che i consumi pubblici ricoprono, nella composizione delle disponibilità per uso interno, cioè del reddito nazionale più il saldo (positivo o negativo) della bilancia dei pagamenti economica. Fra i sette maggiori Paesi industrializzati dell'OCSE, l'Italia occupa una posizione media, giacchè nel 1973 (ultimo anno per cui si hanno i dati, non essendo ancora disponibili i conti nazionali per il 1974) era situata al quarto posto, con un'incidenza del 14,6 per cento. I consumi pubblici hanno infatti assorbito il 21,7 per cento delle disponibilità negli Stati Uniti, il 19,2 per cento nel Canada, il 18,8 per cento in Germania, il 18,6 per cento nel Regno Unito, solo il 14,6 per cento in Italia, il 12,4 per cento in Francia e il 9,0 per cento in Giappone. I dati sono comparabili, perchè calcolati secondo uno schema contabile unificato. Essi non vanno confusi con le quote di reddito nazionale più o meno direttamente controllate o indotte dalla Pubblica amministrazione, che non sono mai rilevate ufficialmente, ma che è entrato nell'uso di far circolare secondo valutazioni private, largamente opinibali. Non si può certamente dire che i consumi pubblici gravino particolarmente sul sistema economico italiano, mentre si deve dire che i servizi pubblici offerti in Italia sono quantitativamente piuttosto carenti, a prescindere da ogni valutazione sulla loro qualità. È una considerazione, questa, che va introdotta nella relazione al bilancio di previsione per ricordare che il congelamento della spesa pubblica, in termini reali, arresta un processo di adeguamento dei servizi offerti dalla Pubblica amministrazione agli *standards* prevalenti nell'Europa occidentale.

Modificazioni strutturali del sistema economico italiano. In tutti i maggiori Paesi industrializzati le politiche economiche a breve termine poste in atto nel 1974, e riproposte in forma solo leggermente modificata per il 1975, sono molto simili, perchè intendono far fronte a problemi analoghi con strumenti analoghi: congelamento del disavanzo del bilancio dello Stato (in termini monetari) e contenimento degli aumenti dei salari monetari, onde porre limiti alla pressione inflazionistica di origine interna; pressione fiscale crescente, per tosare i redditi monetari e ridurre la domanda interna, senza sempre poter determinare una equa distribuzione dei carichi fiscali (per ragioni di urgenza); congelamento di consumi pubblici (in termini reali) e compressione di quelli delle famiglie (pure in termini reali) per costi-

tuire un supero di produzione esportabile, e ridurre i disavanzi delle bilance dei pagamenti economiche a livelli inferiori a quelli dei disavanzi della sola bilancia petrolifera; rinuncia in pratica alle politiche di sostegno degli investimenti, sempre allo scopo di contenere la domanda interna a beneficio di quella estera, e limitare la pressione inflazionistica; preferenza immediata (per motivi di urgenza) accordata agli impieghi produttivi.

Poichè queste politiche intendono agire nel breve periodo, in attesa che il sistema economico si riavvicini ragionevolmente a posizioni di equilibrio, vengono solitamente etichettate come politiche anticongiunturali ». Ma in realtà solo alcune linee di azione possono correttamente qualificarsi in questo modo, perchè operano nei confronti delle normali fluttuazioni del ciclo economico. Nella maggior parte dei casi, i provvedimenti adottati hanno chiaramente il fine di contrastare in termini di tempo insolitamente brevi alcune distorsioni delle strutture del sistema economico accumulatesi nel corso degli anni per errori di previsione specie a medio termine, incertezze interpretative e difetti di informazione.

Tra le distorsioni non identificate, i cui effetti non sono stati tempestivamente previsti e opportunamente valutati in anticipo, vi sono anche quelle riguardanti i prezzi delle materie prime di vasto mercato. In effetti, questi sono rimasti fermi per lunghi anni, o si sono addirittura ridotti, laddove i prezzi dei prodotti industriali sul mercato internazionale, ed ancora più sui singoli mercati interni, sono andati costantemente aumentando. Lo scollamento fra i mercati interni e il mercato internazionale, e la progressiva apertura del ventaglio dei prezzi delle varie merci e dei vari servizi non poteva continuare all'infinito; doveva pur giungere il momento dell'arresto o dell'inversione di tendenza. Eppure tutti i Paesi industrializzati, occidentari od orientali che fossero, si sono lasciati sorprendere largamente dal fatto che il continuo rapido aumento della domanda di materie prime di unità fisiche, non avrebbe potuto non giungere a scardinare il sistema dei prezzi, secondo le leggi economiche più tradizionali e più collaudate dall'esperienza.

Sta di fatto che le varie avvisaglie dei fenomeni che andavano lentamente maturando sono state male segnalate dagli indicatori economici e statistici in uso, e sono state interpretate — fintantochè si esprimevano con variazioni modeste degli indicatori stessi — come normali fluttuazioni congiunturali, quelle cioè che sorgono in certe fasi del ciclo economico, e si riassorbono nelle fasi successive. Non si è prestato sufficiente attenzione al fatto che molte variazioni non si riassorbivano che in parte, e per il resto andavano progressivamente accumulandosi, fino a superare il carico di rottura. Quando il sistema dei prezzi si è « rotto », dando luogo all'inflazione galoppante e all'aumento multiplo dei prezzi delle materie prime, le conseguenze (inattese come tempo e come ampiezza) sono sfuggite alla possibilità di controllo.

Il problema dell'informazione economica e statistica sta diventando grave. Le rilevazioni statistiche pur numerose e dettagliate raccolte negli ultimi decenni, sono state impostate in vista della diagnosi e dell'analisi di un modello di sistema economico che era realistico e funzionale negli anni della ricostruzione post-bellica e in quelli immediatamente successivi, cioè attorno al 1950. Dobbiamo essenzialmente a questo patrimonio di informazioni se è stato possibile passare dall'economia di guerra a quella di pace, e poi avviare e sostenere un processo di sviluppo accelerato senza confronti nella storia dell'umanità, evitando crisi economiche e turbamenti politici e sociali paragonabili a quelli verificatisi nel 1920-22 e ne 1929-33. Apprezzabile quindi pienamente la portata e i benefici di quel modello, e delle informazioni economiche e statistiche che ne hanno assicurato la funzionalità. Ma ora affiorano alcuni dubbi e sull'attuale funzionalità del modello, e sulla congruità delle informazioni tradizionali nei confronti dell'interpretazione e della diagnosi dei fatti in corso di svolgimento, o attendibili nel prossimo futuro. Già in passato è avvenuto che si in-

terpretasse come espansione del sistema quello che era in realtà espansione del modello. Ora si corre il pericolo di cadere nell'errore opposto. Anche nel campo della informazione, pertanto, molto deve essere innovato.

Gli anni immediatamente post-bellici furono dominati dall'ansia della ricostruzione. Era la stagione della libera iniziativa privata divenuta prospera nel clima della riacquistata libertà, ma senza la mentalità adatta per le previsioni di lungo periodo, e senza neppure la preparazione culturale e l'esperienza imprenditoriale occorrenti a questo scopo. Mentre ciò avveniva alla base, ai vertici politici si provvedeva a demolire le assurde bardature che le politiche nazionalistiche, autarchiche e da economia di guerra avevano creato pressochè dovunque, calando sui sistemi economici come autentiche camicie di forza, fino a renderli asfittici e meschini. Gli accordi di Bretton Woods per il ripristino di un sistema monetario internazionale funzionante, e il GATT per la liberalizzazione degli scambi delle merci, furono i due capolavori politici dell'epoca. Gli economisti avevano messo a punto i conti economici nazionali, rilevatisi uno strumento prezioso per controllare contabilmente gli effetti delle politiche economiche via via adottate, per costruire i primi modelli diagnostici e previsionali che permettevano di varare nuove politiche con una certa preveggenza circa gli effetti che ne sarebbero scaturiti.

Fu questa la stagione dei due modelli di sviluppo; teorizzati e sostenuti con accanito fervore, quello della « crescita bilanciata » (col corollario della « politica dei redditi ») proposto per i Paesi già economicamente e tecnologicamente avanzati, e quello della « grande spinta » (incentrato sull'impianto di gigantesce industrie di base) riservato ai Paesi ancora arretrati, in Italia si tentò per tutti gli anni '50, l'applicazione contemporanea di entrambi i modelli, dato il caratteristico « dualismo » del nostro sistema.

Tra la fine degli anni '50 e l'inizio dei '60, l'entrata in funzione ormai piena della Comunità economica europea, il generalizzarsi della diffusione delle tecnologie internazionali per la scadenza in massa dei relativi brevetti, l'efficace governo della liquidità nazionale e internazionale, gettarono le basi di un « miracolo » che per la verità non fu soltanto italiano, ma che in Italia assunse rapidità e intensità particolarmente elevate. Se la « rivoluzione tecnologica » fornì gli strumenti necessari per il « miracolo », la sostanza gli provenne dall'affermazione di un nuovo modello di sviluppo, quello che si definisce « consumistico ». Il modello degli anni '50 era volto essenzialmente a soddisfare le esigenze di ripresa e di sviluppo. Il modello degli anni '60 si incentrò invece sulla domanda delle famiglie, sia di beni di consumo immediato, sia — in forma ancora più peculiare — di beni di consumo durevole. La trasformazione radicale della società italiana ebbe sensibili effetti moltpilicativi ed accelerativi. Essa comportò effetti indotti che vanno dalle imponenti migrazioni interne, verso il triangolo industriale, e in genere verso le città; alla creazione di infrastrutture, come le autostrade, non sempre consone a quelle richieste dal modello di sviluppo equilibrato ed all'ingigantimento dei servizi direttamente connessi al modello « consumistico »: commercio, assicurazioni, finanziamenti al consumo (cioè vendite rateali), eccetera.

Se esaminiamo i conti nazionali in termini reali (ai prezzi costanti del 1963) possiamo rilevare che tra il 1951 e il 1958 (gli anni anteriori a quelli del « miracolo ») il reddito nazionale lordo aumentò al tasso medio annuo del 5,3 per cento. Ma i consumi aumentarono a ritmo molto più contenuto: quelli privati al tasso del 4,5 per cento; quelli pubblici al 3,3 per cento. Le risorse prodotte e non consumate furono utilizzate in parte per annullare quello che fino allora era stato il tradizionale passivo della bilancia dei pagamenti economica, ma soprattutto per incrementare gli investimenti a ritmo fortemente accelerato. Il tasso di incremento degli investimenti lordi fissi risultò infatti mediamente del 9,8 per cento, più che doppio, cioè, di quello dei consumi privati.

Nel quinquennio del « miracolo », dal 1959 al 1963, il tasso di incremento del reddito si accelerò sensibilmente: 6,6 per cento. Ma i consumi privati procedettero di pari passo: 6,7 per cento E poichè anche gli investimenti hanno continuato col loro ritmo sostenuto (10,2 per cento), la bilancia dei pagamenti economica tornò ad essere notevolmente passiva. Infatti le importazioni salirono al tasso medio annuo del 20,2 per cento, più che raddoppiando in soli cinque anni. Nel 1963 le risorse nette importate (cioè il saldo passivo della bilancia dei pagamenti economica) ammontarono al 3,1 per cento del reddito nazionale lordo.

Il settennio successivo (1964-70) ebbe inizio sotto il segno della « stretta creditizia », cioè col primo esempio di drastico contenimento della liquidità, adottato per riportare in pareggio la bilancia dei pagamenti. Tale politica ebbe successo, tanto da far guadagnare alla lira il simbolico oscar per la moneta meglio e più rapidamente consolidata. Ma il successo fu soprattutto di ingegneria monetaria. Infatti, se il tasso di incremento del reddito nel complesso del periodo non ne risentì molto, permanendo mediamente sul buon livello del 5,2 per cento, e i consumi privati ancor meno (5,5 per cento) dato il nuovo modello di sviluppo, gli investimenti fissi precipitarono, segnando tassi negativi (il che non era mai avvenuto) per due anni consecutivi, e non riuscendo più, in seguito, a recuperare il ritardo accumulato. Nel settennio il tasso medio annuo di incremento degli investimenti fissi non fu che del 2,9 per cento. Si ebbe invece una impressionante esportazione netta di risorse, che nel complesso del settennio, equivalse esattamente agli investimenti fissi di un intero anno medio, e addirittura al 45 per cento degli investimenti totali effettuati durante tutto il periodo delle attività industriali; in pratica, gli investimenti industriali di un intero triennio.

Non si può certamente dire che tra il 1964 e il 1970 gli investimenti in Italia si siano attenuati per mancanza di risorse investibili. Piuttosto si manifestò in tale periodo un deflusso di capitale verso l'estero, che per l'intensità raggiunta assumesse le caratteristiche di una vera e propria fuga di capitali.

Se se considerano le cifre dei conti nazionali, si può rilevare che la « propensione agli investimenti », espressa dal rapporto investimenti lordi fissi - reddito nazionale lordo è stata del 18,4 per cento nel periodo 1951-58; è salita al 22,2 per cento nel quinquennio 1959-63, per discendere al 19,9 per cento nel settennio 1964-70. Ma se agli investimenti aggiungiamo il saldo della bilancia dei pagamenti economica, tali propensioni si modificano senbilmente nel primo periodo (17,9 per cento) e nell'ultimo (22,4 per cento), restando invariate nel secondo (22,2 per cento).

Ma i capitali esportati non furono usati per investimenti diretti. Gran parte delle esportazioni di capitale avvenne attraverso canali monetari e finanziari, che s'interposero fra i finanziatori italiani e le imprese straniere beneficiarie.

Si trattò, quindi, in un certo senso di una vera e propria rinuncia alla imprenditorialità.

E siccome nello stesso tempo continuò la emigrazione dei lavoratori, ne conseguì che il sistema economico italiano finì per privarsi di importanti aliquote dei due fattori della produzione, capitale e lavoro, a favore dei propri concorrenti esteri; ovviamente i più agguerriti, poichè è evidente che capitali e lavoratori si sono diretti verso i paesi (la Germania in primo luogo, con la mediazione svizzera per quanto riguarda i capitali) che in tutto il corso del periodo continuarono ad espandere la loro capacità produttiva, concentrandola particolarmente nell'industria manifatturiera.

Al deterioramento relativo del nostro sistema economico ha fatto riscontro il potenziamento assoluto (anche mediante l'impiego dei nostri fattori produttivi) dei principali concorrenti dell'Italia.

Anche per questo, quando la « temperie monetaria » e la moltiplicazione dei prezzi delle materie prime hanno sconvolto l'economia occidentale, il nostro sistema economico si è trovato esposto in condizione di

particolare debolezza e vulnerabilità, mentre quelli di altri Paesi (Germania e Svizzera sopra tutti) hanno saputo reagire meglio.

Nel triennio 1971-73, il tasso d'incremento del reddito nazionale lordo è sceso mediamente al 3,5 per cento; quello dei consumi privati al 4,0 per cento, ed è stato sopravanzato dal tasso dei consumi pubblici, salito invece al 4,3 per cento. Gli investimenti fissi hanno ancora ridotto il già modesto tasso di incremento: 2,1 per cento. Il saldo della bilancia dei pagamenti economica (sempre in termini reali) ha continuato a rimanere attivo, anche se a tassi decrescenti. La propensione agli investimenti interni si è ridotta in modesta misura: 19,1 per cento; la propensione agli investimenti totale è scesa relativamente di più (20,7 per cento), ma ha conservato un certo margine di preferenza per l'estero.

A causa di tali dinamismi, la struttura degli impieghi del reddito si è modificato nel corso del tempo. I consumi privati ne costituivano il 67,6 per cento nel 1951; sono scesi a 63,9 per cento nel 1958, e dopo oscillazioni varie sono tornati ad asserne il 63,7 per cento nel 1969; ma sono poi risaliti rapidamente, fino a costituirne il 66,4 per cento nel 1973. I consumi pubblici sono sempre andati progressivamente riducendo la loro partecipazione, dal 16,4 per cento del 1951 all'11,6 per cento nel 1970, per risalire leggermente in seguito. Gli investimenti giungevano a coprire il 16,8 per cento degli impieghi del reddito del 1951, ma sono arrivati al 24,8 per cento nel 1963, per ridiscendere al 21,1 per cento nel 1973. Il saldo con l'estero del —0,8 per cento del 1951, diventa per la prima volta positivo (1,1 per cento) nel 1958, tornava pesantemente negativo nel 1963 (— 2,2 per cento), e poi crescentemente positivo fino al culmine del 1969 (3,1 per cento); nel 1973 era ridotto allo 0,6 per cento.

Di ardua comprensibilità, dunque, la preferenza accordata al mercato estero, in un periodo in cui la domanda interna è sempre stata notevolmente sostenuta, e i fattori abbondanti e relativamente a buon mercato. La spiegazione non può essere ricercata nell'« autunnno caldo », che sopravvenne solo alla fine del 1969, quando i sindacati dei lavoratori ritennnero che fosse maturato il tempo per chiedere una maggiore partecipazione alla distribuzione del reddito.

Gli anni dal 1964 al 1969 furono caratterizzati da una relativa tregua salariale.

Va considerata inoltre la scomparsa del « gap » culturale tra gli imprenditori e lavoratori, che tra gli altri effetti indotti ebbe anche quello di porre in discussione il monopolio del potere decisionale nell'azienda.

In ogni caso, la crescita culturale dei lavoratori fu un dato del progresso civile, ed è lì per restarci in forma definitiva e insopprimibile; d'altra parte è anche un fattore di ricchezza, giacchè può essere utilizzato — come avviene in altri Paesi europei — per far compiere un saldo di qualità all'intero sistema produttivo. Le cause della « disaffezione » imprenditoriale, nei loro termini essenziali, possono forse ridursi a tre:

1) profonda incomprensione tra gli imprenditori, da un lato, il Governo e autorità monetarie dall'altro, perchè i primi ragionano in termini di logica ricardiana, mentre i secondi ragionano, decidono ed operano in termini di logica keynesiana;

2) la produzione del reddito e i suoi impieghi avvengono di fatto in termini reali, ma il potere d'acquisto, che controlla la distribuzione delle decisioni sugli impieghi del reddito, è viceversa, altrettanto di fatto, in termini monetari;

3) i salari non sono i pagamenti per l'acquisto della « merce lavoro », ma i compensi distribuiti al fattore della produzione « lavoro », e le tariffe salariali non sono prezzi; ma per l'imprenditore il fondo salari continua ad essere considerato un costo di produzione, e non una quota di valore aggiunto distribuito ai fattori.

Le autorità monetarie governano la liquidità secondo le esigenze del « sistema » economico inteso nel suo complesso, onde controllare, per quanto possibile, le spinte inflazionistiche, scongiurare il pericolo di vuoti deflazionistici, ricondurre al pareggio le bi-

lance dei pagamenti squilibrate, assicurare uno sviluppo economico non sbilanciato da eccessive fluttuazioni congiunturali o da eccessive maldistribuzioni dei redditi, consentire alla Pubblica amministrazione e al sistema produttivo di disporre dei mezzi finanziari adeguati alle loro esigenze e tuttavia non sproporzionate alle disponibilità reali del Paese. Per raggiungere questi intenti, determinano la quantità di moneta di cui il sistema economico può disporre, stabiliscono i criteri generali per l'accesso al credito, e ne fissano il costo. La teoria cui si ispirano, che gli economisti riconoscono valida senza più molte controversie nel breve periodo, ma guardano con sospetto, fra dubbi e perplessità, per quanto riguarda il lungo periodo, spiega i meccanismi mediante i quali il governo della liquidità agisce di riflesso sui flussi reali del reddito permettendo l'adozione di politiche economiche, che si suppongono ragionevolmente in grado di ottimizzarli. Per capire la portata della « rivoluzione keynesiana », basterà accennare al fatto che prima della sua formulazione una politica di sviluppo economico, razionale, e non meramente intuitiva, non era formulabile, e forse neppure concepibile. Gli effetti di tale rivoluzione si vedono in concreto nell'imponente sviluppo che il reddito, nel corso dell'ultima generazione, ha assunto nei Paesi in grado di porla effettivamente in atto, come è stato il caso dell'Italia.

Ma la teoria keynesiana è una teoria « generale », assai poco sensibile e del tutto impietosa nei confronti dei casi particolari, che invece costituiscono tutti i casi che si verificano nella realtà. Se è possibile trasferire in campo economico, per analogia, la definizione data da Scioloia per l'equità, come « giustizia nel caso concreto », se ne può dedurre che la teoria keynesiana, e la politica economica che ad essa si ispira, è per sua natura fondamentalmente iniqua. Si supera questo scoglio, in qualche misura, affidando la gestione dei casi concreti alla discrezionalità delle banche, le quali però non possono spingersi al di là della considerazione delle capacità del mutuatario di ripagare alla scadenza gli interessi e le quote di ammortamento, o di rientrare nei limiti di scoperto concessigli in conto corrente. L'esigenza di giustizia nel caso concreto scompare quando le autorità monetarie decidono di espandere o di restringere la liquidità.

Come tutte le politiche « generali », e in un certa misura astratte, anche quelle ispirate alla logica keynesiana hano successo se, e solo se, la controparte (il sistema della produzione reale, o, come dicono i banchieri l'« economia ») vi si conforma, accettandola o subendola che sia. Solo allora, infatti, i meccanismi di trasmissione dei flussi monetari ai flussi reali funzionano come è spiegato dalla teoria. Se la controparte non si conforma, ma reagisce con i mezzi e i poteri di cui dispone, nell'interesse particolare e concreto proprio, e non in quello generale e astratto del sistema, i meccanismi si inceppano, e possono riavviarsi solo aumentando in misura sempre più massiccia gli interventi di governo della liquidità.

Ma l'imprenditore ragiona necessariamente in tutt'altri termini di logica: quella che si può definire ricardiana, e che si sintetizza in « costi, ricavi e differenziale fra i due, che costituisce il profitto ». Gli imprenditori devono chiudere ogni anno il bilancio in modo da retribuire il capitale di rischio (specie quando hanno bisogno di aumentarlo), conservare la credibilità e la fiducia nella gestione aziendale, devono poter fare previsioni a medio e a lungo termine quando si decide se fare nuovi investimenti e quali.

Ciononostante non si giustifica in alcun modo il comportamento di chi ha cercato di fare ricorso ad una finanza « parallela »; sottraendosi al controllo degli organi monetari nazionali.

È stato affermato in passato che non vi è stata esportazione di capitali da parte dell'operatore impresa. I conti nazionali ci dicono che nel periodo 1951-58 gli investimenti fissi nell'industria hanno rappresentato il 34,3 per cento degli investimenti fissi totali nell'intero sistema economico nazionale. Nel quinquennio 1959-63 sono stati ancora il 33,1 per cento, e nell'ultimo triennio (1971-73)

il 33,6 per cento. Ma nel settennio 1964-70 tale percentuale è caduta al 27,9 per cento. Il « pieno » degli investimenti all'estero coincide chiaramente col « vuoto » degli investimenti industriali all'interno. Se ne deduce che, quanto meno, non si è voluto o saputo offrire ai potenziali investitori condizioni sufficientemente allettanti, nonostante la presenza di un mercato sostenuto all'interno, e nonostante la necessità di aggiornamento tecnologico e l'abbondanza di tecnologie avanzate liberamente disponibili. È stata una seria perdita di competitività internazionale, di cui si sono pagate le conseguenze, non appena i tempi, da facili che erano, si sono fatti difficili.

A questo punto, c'è da chiedersi se tali forme degenerative del sistema avrebbero potuto evitarsi attraverso una efficace e congrua politica di programmazione. C'è da dubitarne. Tuttavia l'esperienza sembra indicare l'esigenza che la programmazione si dimostri, in avvenire, più realistica e più attenta anche al ruolo ed alla funzione della impresa, oltrechè alla equidistribuzione del reddito, dei suoi impieghi sociali, e della riduzione degli squilibri esistenti.

In ogni caso, deve essere compito della programmazione percepire ed acquisire le realtà che si celano dietro le due logiche che abbiamo definito « keynesiana » e « ricardiana », riconoscendo che entrambe agiscono in concreto e sono insopprimibili; entrambe guardano all'intera realtà economica, ma con ottiche diverse e per certi aspetti contrastanti, entrambe nel nostro sistema sono legittime. Compito della programmazione dovrà essere non tanto quello di « mediarle », cioè di evitare che l'una prevarichi sull'altra, quanto quello di ricercare e proporre le linee di politica economica che appaiono ragionevolmente « ottimali » e che tengano conto della realtà e della legittimità di entrambe.

Forse mi sono molto dilungato su fatti che ora possono apparire superati, e privi di riferimento con l'argomento in discussione, che è il bilancio di previsione dello Stato. Ma sono convinto che ci troviamo a discutere un bilancio che ha chiari caratteri di transizione, e che in questa ottica deve essere esaminato e giudicato, perchè l'intero sistema occidentale (e non solo quello italiano) è esso pure in evidente fase di transizione. Se i criteri che hanno fondamentalmente ispirato la redazione di questo bilancio sono gli stessi che si ravvisano nei bilanci analoghi degli altri Paesi europei: aumento della pressione fiscale reale, blocco della spesa pubblica reale, (e suo aumento monetario nella sola misura del tasso di inflazione previsto), congelamento del disavanzo, ciò avviene, come già detto, perchè a problemi analoghi si danno risposte analoghe. Gli eventi puramente congiunturali si differenziano in qualche misura da Paese a Paese; le trasformazioni strutturali però hanno assunto carattere dominante, che coinvolge in misura diversa ma in forma non dissimile tutti i Paesi europei: perdita di forza contrattuale dei Paesi produttori di valore aggiunto nei confronti di quelli produttori di materie prime e prodotti agricoli di base; perdita di vigore traente del modello di sviluppo che privilegia la domanda delle famiglie rispetto a quella delle imprese: esigenza di incisivo rilancio di ruolo e di comportamento delle istituzioni.

Sul piano tecnico occorre aggiungere il persistente scollamento fra i prezzi interni e quelli internazionali, particolarmente notevole in Paesi come l'Italia, il Regno Unito e anche gli Stati Uniti, cioè nei Paesi in cui il reddito nazionale è prodotto in misura molto rilevante dai servizi e dall'industria delle costruzioni (settori « riparati » nei confronti della concorrenza internazionale) e solo per un quarto circa dall'industria manifatturiera, che invece alla concorrenza internazionale è molto soggetta. I prezzi praticati dai settori « riparati » non trovano un soffitto naturale nella concorrenza internazionale, e in tempi di dinamica monetaria incontrano scarsi freni al loro aumento; però gli impulsi inflazionistici da essi determinati si trasmettono anche all'industria manifatturiera, poichè questa è acquirente di servizi e di costruzioni, e perchè deve competere coi settori restanti nell'acquisto dei fattori produttivi, in particolare del capitale. Le industrie manifatturiere, che devono esportare per poter pagare le materie prime che importa-

no, e per realizzare economie di scala occupando la maggior quota possibile di capacità produttiva, reagiscono agli scostamenti fra i prezzi interni e quelli internazionali alleggerendo questi ultimi, in tutto o in parte, dei costi fissi, nella misura consentita dalle esigenze di bilancio, e così facendo (cioè trasferendo quote di costi dai prezzi internazionali a quelli interni) contribuiscono a determinare una pressione inflazionistica. A questo scollamento, accumulatosi a lungo nel tempo fino a giungere al punto di rottura, il sistema monetaria pone rimedio mediante la svalutazione del cambio tra la moneta nazionale e quella estera. Non per nulla le monete più deboli si sono dimostrate la lira italiana, la lira sterlina e il dollaro statunitense.

Conti della Pubblica amministrazione. Mi sono volutamente astenuto da ogni esame delle poste del bilancio di previsione per l'esercizio in corso perchè questo compito è già stato svolto, con completezza ed approfondimento di analisi dal relatore di maggioranza alla Camera, onorevole Isgrò, cui va un convinto apprezzamento.

Io credo che il sistema bicamerale non debba necessariamente costituire un'inutile duplicazione, e si presti invece molto bene a porre in luce aspetti diversi e, tuttavia, reali, degli argomenti sottoposti all'esame ed all'approvazione del Parlamento.

Essendo risultata esauriente l'analisi descrittiva del bilancio già discusso alla Camera, mi sono sforzato qui di evidenziare lo sfondo economico generale in cui il presente bliancio si inquadra, ed offrire una piattaforma utile anche per la discussione sull'avvenuta presentazione al Parlamento della Relazione generale sulla situazione economica del Paese. Opportuno, infatti, non tenere separati i momenti dei due esami, quasi fossero tra loro indipendenti, per rispetto alla continuità dei flussi dei fenomeni economici, e per la rilevanza che la politica di prelevamento e di spesa della Pubblica amministrazione riveste nel determinare l'andamento dell'economia nazionale.

La Pubblica amministrazione concorre per circa l'11 per cento alla formazione del prodotto nazionale lordo, i consumi pubblici ne assorbono circa il 14 per cento. La spesa pubblica complessiva si ragguaglia a circa il 41 per cento del reddito nazionale, ma occorre tener presente che il termine cui andrebbe raffrontata non è tanto il reddito nazionale, quanto il volume (peraltro non rilevabile statisticamente) delle transazioni che avvengono annualmente nell'ambito del sistema economico italiano. La Pubblica amministrazione assorbe, infine, pressochè la metà degli impieghi bancari.

Il bilancio dello Stato fornisce la componente principale del bilancio consolidato della Pubblica amministrazione. Qualche accenno ad alcune sue cifre di rilevante significato economico si impone.

È detto in questa relazione che il bilancio di previsione è relativamente poco innovativo nella sua struttura, ma che ha rilevante significato economico perchè congela sostanzialmente il disavanzo finanziario allo stesso livello di quello del 1974, nonostante l'inflazione in corso. In sostanza esso prevede un aumento della spesa commisurato sul tasso di inflazione ragionevolmente ipotizzato come probabile nel momento in cui il bilancio fu redatto, mentre le entrate sono previste in incremento assai più dinamico. Con ciò, si è notato, il Governo si propone di raggiungere il duplice intento di contribuire in misura relativamente più ridotta alla formazione della liquidità del sistema, mediante il congelamento del disavanzo a dispetto dell'inflazione, e di comprimere la domanda globale del sistema stesso mediante un prelevamento fiscale più severo di quello che il tasso di inflazione avrebbe comportato. Entrambi gli intenti, cioè, si inquadrano nella politica antinflazionistica in atto. La nota di variazione presentata, unitamente al bilancio, prevede uguale aumento assoluto sia dell'entrata sia della spesa, e non sposta sostanzialmente i termini del problema.

Ma la configurazione del bilancio permette di aggiungere altre considerazioni. La prima riguarda la riduzione di un terzo abbondante del risparmio negativo dello Stato. Fino al 1971, le entrate tributarie ed extratributarie (Titoli I e II) avevano superato le

spese correnti (Titolo I), dando per differenza un saldo che costituiva il risparmio (positivo) con cui lo Stato autofinanziava una parte delle sue spese in conto capitale. In seguito; il saldo si è invertito di segno, dando luogo ad un risparimo negativo, da finanziare attraverso il mercato monetario e finanziario, cui si doveva altresì ricorrere per la copertura completa della spesa in conto capitale.

Per il 1974 tale risparmio negativo era stato previsto in 2.533,3 miliardi di lire; per il 1975 la previsione lo fa scendere a 1.631,1 miliardi, con un miglioramento assoluto di 902,4 miliardi, e relativo del 35,6 per cento.

Questo risultato, di cui va sottolineata l'importanza, soprattutto perchè indica l'inversione di una tendenza che sembrava accentuarsi con vigore irresistibile, è stato raggiunto aumentando del 24,1 per cento le previsioni di entrate tributarie ed extratributarie (che passano da 16.930,3 miliardi a 21.002,2 miliardi) e solo del 16,3 per cento le spese correnti (19.463,8 e 22.633,3 miliardi, nei due anni). Nel 1974 il risparmio negativo è corrisposto al 13,0 per cento della spesa corrente; per il 1975 tale incidenza è quasi dimezzata: 7,2 per cento; e si riduce ulteriormente se si tiene conto del fatto che le entrate indicate nella nota suppletiva sono tutte tributarie, mentre solo una parte delle spese è corrente. Un notevole passo è quindi stato compiuto verso la normalizzazione del bilancio, che apre la via verso il ripristino di un risparimo statale positivo negli esercizi futuri. Lo Stato non corre verso la bancarotta, come da qualche parte si era insinuato, ma si appresta a chiudere una parentesi che fatti eccezionali, di origine non dissimile a quella degli eventi che hanno turbato l'equilibrio dei bilanci delle imprese, avevano aperto nei precedenti esercizi.

Se il disavanzo del bilancio permane inalterato nel 1975 rispetto al 1974, il volume delle risorse che il Tesoro prevede di reperire sul mercato monetario e finanziario diminuisce, sia pure in piccola misura. La pressione esercitata dalle esigenze di bilancio sul mercato dei capitali e sulla liquidità si commisura infatti non al disavanzo complessivo, ma alla sola differenza tra le spese finali (Titoli I e II), e le entrate finali (Titoli I, II e III). Vanno cioè escluse le voci riguardanti l'accensione di prestiti e il rinnovo dei Buoni del Tesoro, dal lato dell'entrata, e il rimborso di prestiti, dal lato delle spese, che già fanno parte delle operazioni di ricorso al mercato. Il « saldo netto da finanziare » si riduce nel 1975 di 119,1 miliardi, scendendo da 6.719,0 miliardi a 6.599,9 miliardi, con una contrazione pari all'1,8 per cento.

Ma mentre nel 1974, il 28,4 per cento delle spese finali era considerato copribile solo mediante ricorso al mercato e alla liquidità, nel 1975 tale quota scende al 23,9 per cento. Occorre tener presente che, per il puro effetto dell'inflazione già avvenuta, la liquidità del sistema è aumentata di circa un quarto rispetto allo scorso anno; pertanto l'alleggerimento del ricorso dello Stato ad essa risulta relativamente assai più marcato di quanto non appaia in misura assoluta.

Naturalmente, poichè si ha a che fare con le poste di un bilancio di competenza, e non di cassa, le considerazioni sopra esposte hanno un valore meramente potenziale. L'effettivo ricorso dello Stato al mercato monetario e finanziario dipenderà infatti dal volume degli impegni di spesa che si trasformeranno in spese effettive, e non passeranno invece nei residui, e dal volume di residui degli anni precedenti che daranno luogo a spese effettive. Comunque, si deve tener presente che il « saldo netto da finanziare » non misura esattamente l'impatto del Tesoro sul mercato monetario e finanziario, perchè tra bilancio e mercato si interpongono i conti correnti di Tesoreria. Per il bilancio, cioè, una spesa è perfezionata anche quando si è risolta in un accreditamento in un conto corrente aperto presso il Tesoro a favore del beneficiario; ma i mezzi liquidi relativi dovranno essere creati — se non sono già disponibili — solo quando il beneficiario utilizzerà effettivamente le somme a sua disposizione. La giacenza media sul conto corrente aperto presso la Tesoreria a favore del Consiglio nazionale delle ricerche è, ad esempio, di un anno esatto; per altri Enti è inferiore all'anno, ma per altri ancora è superiore. Il ricor-

so al mercato dipende pertanto dall'allungarsi o dall'accorciarsi delle giacenze medie. Dipende, poi, ancora da tutto un complesso di operazioni tra le quali assumono particolare peso le emissioni di Buoni del Tesoro ordinari, che nella situazione attuale, hanno spesso un carico di interessi superiore a quello previsto in bilancio, e i pagamenti delle pensioni INPS, effettuati dagli uffici postali, i quali vanno spesso notevolmente al di là delle somministrazioni all'uopo effettuate dallo stesso INPS.

Nel complesso, si prevede che — non tanto per lo Stato, quanto per la Pubblica amministrazione in generale — l'indebitamento pubblico debba risultare nel 1975 superiore di circa 2 000 miliardi a quello del 1974, giungendo a 8.000 miliardi circa. Occorre però ricordare che nel 1974 il ricorso all'indebitamento pubblico si è ridotto, sia pure leggermente, rispetto a quello accumulato nel 1973. In linea tendenziale, l'accumularsi del debito pubblico avviene a tassi inferiori a quello dell'inflazione.

Da tutto quanto sopra esposto, si può dedurre che, nell'anno in corso, potrà ampliarsi ancorchè, in misura contenuta, lo spazio a disposizione delle imprese sul mercato monetario e finanziario, il che permetterà il riavvio dell'economia. Le recenti misure di soppressione dei depositi obbligatori infruttiferi a fronte di importazioni, già liberano un volume di liquidità stimato a circa 1.500 miliardi. La riduzione dei tassi di interesse passivi per le imprese renderanno poi il credito meno caro sia per il capitale l'esercizio, sia per quello di investimento. Se il tasso di inflazione dovesse risultare quello del 16 per cento indicato dalla Relazione previsionale e programmatica (ma probabilmente sarà inferiore) e le banche dovessero praticare tale interesse ai crediti concessi in conto corrente, praticamente verrebbe coperta solo la perdita di valore del capitale mutuato, e il tasso di interesse in senso stretto risulterebbe nullo.

L'incremento « normale » dell'indebitamento pubblico significa che si verificherà un alleggerimento relativo della pressione della Pubblica amministrazione sul mercato monetario e finanziario, ma non che si potrà già dare inizio nel 1975 all'attenuazione della situazione accumulata nel passato. Restano infatti ancora da risolvere complessi problemi riguardanti i bilanci degli enti pubblici diversi dallo Stato.

A proposito di questi ultimi, e con riferimento particolare alla situazione finanziaria degli enti locali, sarà opportuno aggiungere qualche considerazione.

Stato della finanza locale. La riforma tributaria ha sottratto quasi ogni potere impositivo agli enti locali, devolvendoli all'Amministrazione statale. Ha anche fissato criteri obiettivi per commisurare l'ammontare dei trasferimenti che lo Stato effettua a favore degli enti locali Con ciò, l'autonomia finanziaria degli enti stessi è stata pressochè annullata, rimanendo ad essi la sola potestà di definire le modalità della spesa, sotto il controllo degli organi di vigilanza dello Stato.

Ma occorre ricordare che, quanto meno dall'inizio degli anni '60, lo sviluppo economico italiano, per la sua intensità e per la sua maldistribuzione spaziale, ha dato luogo a massicce migrazioni interne che hanno fatto addirittura esplodere il fenomeno dell'urbanesimo. L'alterazione del rapporto città-campagna, la persistenza della forbice tra aree sviluppate ed aree depresse, il consolidarsi dei vecchi squilibri settoriali cui se ne sono aggiunti di nuovi, e la crescente domanda di partecipazione diffusa al crescente benessere come al potere decisionale, hanno caratterizzato, nel bene come nel male, un modello di sviluppo la cui evoluzione tumultuosa si è riversata con tutto il suo peso sulle insufficienti, e spesso fragili, strutture civili e sociali dei Comuni italiani, e sulle loro inadeguate strutture amministrative e istituzionali.

Il modello di sviluppo incentrato sulla domanda delle famiglie, soprattutto di beni di consumo durevoli (casa, automobile), col relativo corredo di infrastrutture e di servizi, ha premuto sugli organi tecnici e sulle finanze degli enti locali in misura ben maggiore di quanto non abbia fatto sullo Stato e, sui grandi centri urbani (mete principali delle

correnti migratorie), assai più di quanto non abbia fatto sui piccoli centri. Di questo fenomeno che pure è visibile a tutti, non sembra si tenga sufficientemente conto quando si esprimono facili e generici rilievi critici alla gestione amministrativa dei Comuni, e al dissesto delle loro finanze. Non sempre ci si chiede per quali motivi tante amministrazioni locali, quali famose per la loro efficienza, quali note per la loro staticità, quasi all'improvviso, siano tutte insieme precipitate da un livello di funzionalità notevole o comunque accettabile, ad un impressionante livello di inefficienza e di crisi.

Non c'è più propozione tra il costo dei servizi locali che devono essere resi ai cittadini per obbligo di legge o per esigenza di civiltà, e delle infrastrutture relative, e le risorse di cui gli enti locali vengono a disporre. A ciò ha condotto la consuetudine di legiferare separatamente in materia di funzioni da svolgere e di mezzi da reperire. Nessuna azienda, pubblica o privata che sia, può operare con un minimo di efficienza e di responsabilità fintantochè è praticamente costretta a sostenere costi che non hanno riferimento ai ricavi su cui può far conto. In una situazione del genere, non solo non è possibile predisporre programmi di azione realisticamente fondati, ma neppure si possono definire, all'interno stesso di ogni singolo ente locale, i criteri di giudizio sul merito delle funzioni svolte. In altri termini, non si può predisporre in modo attendibile ciò che si dovrà fare, nè si può giudicare in modo equo se ciò che si è fatto è positivo o è negativo. L'esperienza è pessima, ma non se ne traggono insegnamenti perchè non vi è modo di stabilire in quanta parte essa sia dovuta all'eccessiva onerosità dei servizi resi, all'insufficienza dei mezzi a disposizione, alla cattiva amministrazione, o a una combinazione — e quale — delle tre componenti.

Anche a livello di enti locali, le vicende più recenti hanno evidenziato quei nodi strutturali che talvolta si era pensato di poter superare entro i cosiddetti fenomeni congiunturali e che rappresentano la manifestazione dello squilibrio e dell'alterazione qualitativa esistente tra i tre elementi fondamentali dello sviluppo di una società ordinata e civile, e cioè: *l'equilibrio tra strutture economico-produttive, strutture dei servizi sociali e strutture politico-amministrative.*

La riforma tributaria, riconducendo quasi in esclusiva allo Stato il potere impositivo, ha immesso gli enti locali necessariamente nel filone dell'unicità della finanza pubblica, imponendo quindi il discorso dell'impiego delle risorse in termini di « compatibilità ».

Pertanto, in sede di esame del bilancio di previsione dello Stato, il problema finanziario degli enti locali va correttamente impostato in termini di analisi degli interventi predisposti a carico del bilancio stesso e soprattutto diretti a sostituire le compartecipazioni ai tributi erariali, le imposte di consumo, l'imposta di famiglia, i tributi e relative maggiorazioni, le sovrimposte sul reddito di terreni e fabbricati nonchè l'addizionale ICAP, l'imposta sugli incrementi di valore degli immobili e dei contributi di miglioria, aboliti dalla recente riforma tributaria.

Tali interventi sostitutivi presentano un incremento di 295 miliardi per la parte compensativa delle abolite compartecipazioni e di 1.762 miliardi per quella sostitutiva dei tributi soppressi e costituiscono una delle quote più consistenti del « trasferimento » di spesa che caratterizza il bilancio dello Stato; la loro entità dipende dall'applicazione, rispetto alle precedenti entrate comunali e provinciali soppresse, di aliquote di maggiorazione annua, stabilite con riferimento alle somme riscosse nel 1972 e 1973.

La fase di transizione avviata dalla legge n. 825 del 9 ottobre 1971, è prevista si concluda, come noto, nel 1977 per raccordarsi con una organica riforma della finanza locale e della stessa legge comunale e provinicale, necessaria per una migliore definizione delle funzioni e delle attività che si svolgono ai diversi livelli di responsabilità (Stato, regioni, province e comuni).

Intanto, come si rileva nella nota preliminare al quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione per l'anno finanziario

1975, l'impostazione data in materia di quote attribuibili, non è risultata in sede di gestione del tutto in armonia con quelli che sono stati i princìpi informatori posti a base della « riforma tributaria ».

Infatti il presupposto cosiddetto dell'« invarianza » del reddito nazionale, avrebbe dovuto trovare un corrispondente principio di « invarianza » nell'incremento delle entrate tributarie degli enti locali in termini reali.

Nel 1973 e nel 1974, primi anni di applicazione della riforma tributaria, si è in realtà verificato un ritmo di incremento del tasso inflazionistico nettamente superiore a quanto fosse ipotizzabile e nello stesso tempo, per effetto delle conseguenti misure antinflazionistiche, un acceleratissimo incremento del costo del denaro.

Non poteva, pertanto, non aggravarsi la già difficile situazione degli enti locali con il conseguente aumento del disavanzo dei bilanci, anche per l'incidenza degli interessi passivi.

In questo contesto potrà essere affrontato l'esame del disegno di legge n. 3205 presentato alla Camera il 12 agosto dello scorso anno dagli onorevoli Castelli, Bodrato ed altri, i cui riflessi finanziari sul rilancio dello Stato potrebbero anche formare oggetto di una nota di variazione al bilancio stesso, in correlazione ad un ulteriore, eventuale, incremento del gettito fiscale.

Con l'intento di fornire elementi conoscitivi che permettano di quantizzare il ritmo letteralmente vertiginoso con cui il dissesto della finanza locale pesa sull'intero stato della finanza pubblica, si ritiene opportuno produrre alcune eloquenti tabelle.

Innanzitutto, le entrate e le spese di parte corrente dei comuni e delle province, per quanto attiene agli ultimi sei anni, tra il 1968 e il 1973, attraverso impegni ed accertamenti di competenza al 31 dicembre.

Tabella 1 - *Entrate e spese di parte corrente dei Comuni e delle Province (impegni ed accertamenti di competenza al 31 dicembre) (in miliardi di lire)*

	Entrate		Uscite		Disavanzo	
			Comuni			
1968	1.544,6	100,0	2.014,9	100,0	470,3	100,0
1969	1.680,1	108,8	2.218,4	110,1	538,3	114,5
1970	1.825,7	118,2	2.470,4	122,6	644,7	137,1
1971	2.130,3	137,9	2.905,7	144.2	775,4	164,9
1972	2.327,6	150,7	3.480,3	172,7	1.162,7	247,2
1973	2.606,9	168,8	4.015,1	199,2	1.408,2	299,4
			Province			
1968	428,4	100,0	520,7	100,0	92,3	100,0
1969	471,1	109,9	573,1	110,1	102,0	110,5
1970	516,2	120,5	637,3	112,4	121,1	131,2
1971	581,3	135,7	765,5	147,4	184,2	199,6
1972	647,8	151,2	887,2	170,4	239,4	259,4
1973	728,1	170,4	1.077,3	206,9	349,2	378,3

Secondo i dati più recenti, i mutui autorizzati nell'anno 1973 a copertura dei disavanzi economici dei bilanci deficitari dei comuni, hanno interessato 4.186 enti per un ammontare di 1.744 miliardi: in particolare, tra questi, 86 comuni capoluoghi di provincia hanno contratto mutui per 1.172 miliardi, pari al 67 per cento dell'importo totale dei mutui autorizzati.

Dalla successiva tabella n. 2, si rileva l'andamento dei mutui a copertura dei disavanzi economici dei bilanci di previsione dei comuni e delle province, sempre relativamente agli anni 1968-1973.

Tabella 2 - *Mutui a copertura dei disavanzi economici dei bilanci di previsione dei Comuni e delle Province*

	Province			Comuni capoluoghi			Comuni non capoluoghi		
	n	ammontare mutui (in miliardi)		n	ammontare mutui (in miliardi)		n	ammontare mutui	
1968	70	105,9	100,0	70	359,9	100,0	3 666	168,3	100,0
1969	71	119,9	113,2	70	406,2	112,9	3.734	192,2	117,8
1970	72	130,3	122,7	73	492,4	136,8	3.603	210,6	125,1
1971	76	210,6	198,8	77	670,2	186,2	3.544	271,8	161,5
1972	82	335,3	316,6	81	861,0	239,2	3.879	420,2	249,6
1973	83	456,3	430,9	86	1.171,8	325,6	4.100	571,9	339,8

L'indebitamento degli enti locali, e specialmente dei grandi comuni, ha quindi continuato e continua a crescere ad un tasso elevato; il ricorso al credito per il raggiungimento del pareggio economico ha portato un ulteriore aumento del debito consolidato dei comuni e delle province, che al 1° gennaio 1973, aveva raggiunto la cifra di 12.614 miliardi e che si può presumere sfiori il tetto di 18.000 miliardi alla fine del 1974.

Ma forse l'analisi più significativa è quella di cui alle componenti passive dell'indebitamento, distinta tra spese di parte corrente e spese per investimento, come può rilevarsi dai dati della tabella n. 3.

Tabella 3

	Per spese correnti	%	Per spese di investimento	%	Totale	Percen
			Comuni			
1968	2.752,9	53,7	2.371,4	46,3	5.124,3	100,0
1969	3.202,9	54,7	2.653,8	45,3	5.856,7	100,0
1970	3.801,9	57,5	2.813,4	42,5	6.615,3	100,0
1971	4.589,3	61,1	2 916,9	38,9	7.506,2	100,0
1972	5.358,6	61,2	3.389,1	38,8	8.747,6	100,0
1973	6.728,5	63,9	3.794,9	36,1	10.523,4	100,0
			Province			
1968	557,5	49,4	571,0	50,6	1.128,5	100,0
1969	691,9	55,4	557,2	44,6	1.249,1	100,0
1970	788,3	55,8	623,2	44,2	1.411,5	100,0
1971	878,2	57,1	658,9	42,9	1.537,1	100,0
1972	1.081,6	60,1	717,3	39,9	1.798,8	100,0
1973	1.299,7	62,2	790,4	37,8	2.090,2	100,0

Interessante sarebbe anche un'analisi sul piano territoriale fra le componenti passive, laddove vedremmo il debito che lievita in termini addirittura esplosivi per la spesa di parte corrente nei comuni del Centro-sud, mentre è molto inferiore nei comuni del Nord, che si indebitano soprattutto per spese di investimento.

A Napoli, per esempio, l'incidenza della spesa di parte corrente raggiunge circa il 95 per cento e a Palermo è intorno al 97 per cento; mentre nei comuni settentrionali delle zone economicamente sviluppate, l'incidenza delle componenti passive dell'indebitamento è pressocchè inversa.

Ma per poter conoscere la natura delle cause che hanno portato all'attuale situazione, per poter cioè identificare in fattori di tipo congiunturale o in fattori di tipo strutturale le componenti della crisi degli enti locali, non si può non rilevare che gli oneri d'ammortamento dei mutui in essere assorbono una parte sempre più rilevante delle entrate correnti, specie se si considera quelli che sono oggi i tassi di interesse applicati indiscriminatamente anche ai comuni e alle province.

Da un esame più ravvicinato dei meccanismi finanziari, emerge con evidenza che rilevanti costi aggiuntivi sono derivati alla finanza locale dalla spirale dell'indebitamento messo in moto dal sistema dei mutui a pareggio.

Ha anche inciso negativamente, specie per i grandi e medi comuni, il disavanzo delle gestioni municipalizzate, con particolare riferimento a quelle di pubblico trasporto.

Tra l'altro, non si è impostata una linea che consentisse, nell'ambito di una corretta visione programmata, una partecipazione degli enti locali nelle scelte della spesa pubblica e una valutazione degli interventi, attraverso una specie di camera di compensazione, dove affrontare e risolvere la problematica relativa agli interventi in materia di investimenti, di competenza dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, nella necessaria articolazione dell'intervento pubblico.

Le analisi da me formulate in Senato e qui sinteticamente richiamate, fanno risaltare la gravità del problema della finanza locale in termini evidenti e dimostrano come la soluzione sia avviabile, insieme a valide iniziative di risanamento dei comuni deficitari, mediante una serie coordinata di interventi nel tempo lungo che debbono corrispondere a un disegno che leghi la revisione dell'attuale assetto finanziario con quello istituzionale. Il problema, infatti, non può essere analizzato solo in termini di proposte tese all'alleggerimento della pesante situazione finanziaria, mentre occorre che ogni provvedimento, anche contingente, sia ispirato ad una direttrice rappresentata dalla necessità di una revisione che dovrà avvenire nel tempo, ma che deve essere coerente con le precise indicazioni del testo costituzionale.

E necessario, infatti, che ogni soluzione relativa all'articolazione dell'intervento pubblico per lo sviluppo economico e sociale, partendo dal presupposto di una diversa destinazione delle risorse e investendo la riqualificazione della spesa pubblica verso i consumi sociali, debba coinvolgere necessariamente l'articolazione dei poteri rappresentativi della collettività in cui si riparte lo Stato.

Per questo, il ruolo degli enti locali, e in particolare delle regioni, diviene un elemento centrale della ricerca di una strategia nell'articolazione dell'intervento pubblico per lo sviluppo del paese, non solo per una astratta o meramente ideologica ragione di coerenza con i princìpi di rinnovamento istituzionale tracciati dalla Costituzione, ma anche in forza dell'esigenza di indicare le direttrici di una riorganizzazione dell'intervento pubblico che sia più rispondente agli emergenti e rilevanti compiti di ricomposizione del tessuto sociale e territoriale, nonchè suscettibile di una ordinata ed efficace estensione dei servizi sociali.

In altri termini occorre un processo programmatorio che, rispondendo agli obiettivi di fondo di uno sviluppo equilibrato sotto il profilo territoriale, economico e sociale, si possa concretizzare in una previsione specifica degli interventi secondo criteri fortemente selettivi e qualitativi delle spese di investimento, individuando gli strumenti e i tempi per la loro attuazione, evitando in

sostanza ogni dispersione frammentaria della tradizionale erogazione finanziaria « a pioggia ».

Si potrà, in tal modo, cominciare a rimuovere quei nodi strutturali che pesano più negativamente sulla crisi economica e sulla mancata o distorta utilizzazione delle risorse disponibili.

Più che mai nel momento in cui l'area è ristretta sul piano degli interventi da attuare, le scelte debbono essere responsabili e valide.

Per gli enti locali si possono sintetizzare in due obiettivi le proposte per il lungo periodo:

1) riforma della legge sulla finanza locale, strettamente connessa alla riforma istituzionale dei poteri locali, da attuarsi secondo il preciso disegno autonomistico previsto dalla Costituzione;

2) applicazione di un concetto programmatorio che esprima livelli istituzionali rappresentativi di interessi collettivi, attraverso una programmazione dal basso che rafforzi le stesse capacità operative, di cui una politica democratica di piano necessita.

Tutto ciò nell'esigenza di una equa e coerente ripartizione delle pubbliche risorse in rapporto all'indispensabile unicità della finanza pubblica, dato che, sul piano economico e nel quadro della programmazione nazionale, va individuato, nella complessiva spesa pubblica, il necessario coordinamento, a livello territoriale e istituzionale, tra interventi degli enti locali, delle regioni e dello Stato, in un costruttivo dialogo con gli altri interlocutori istituzionali.

Vorrei ora sviluppare alcune considerazioni sul problema del Mezzogiorno, sul ruolo delle partecipazioni statali e, più in generale, sul tema della programmazione economica nazionale.

Il valore ed il carattere « nazionale » che con sempre maggiore evidenza e consapevolezza — nelle sedi politiche e della politica economica — viene oggi acquisendo il problema del Mezzogiorno, sono il dato essenziale, da cui occorre muovere per una adeguata e compiuta comprensione della « questione meridionale ».

Governo, Parlamento, regioni, sindacati, imprenditori, convengono ormai sui termini e sulle dimensioni entro i quali vanno ricercati strumenti e misure di soluzione del problema, nella convinzione che la grande partita storica del riscatto economico e sociale del Sud si gioca sullo stesso tavolo dello sviluppo economico dell'intero sistema nazionale.

All'ampiezza delle proporzioni economiche del fenomeno si aggiunge oggi la percezione, lucida, del valore decisivo che esso assume sotto il profilo sociale e quindi più squisitamente politico ed istituzionale.

Tuttavia, posta la « centralità » del problema rispetto a quello più generale dell'evoluzione strutturale del sistema socio-economico italiano, occorre cogliere gli effetti più acuti e drammatici che, nell'attuale fase della crisi economica, si riversano sulle Regioni meridionali, non solo dilatando lo stacco quantitativo e qualitativo rispetto alle altre aree, ma soprattutto amplificando le conseguenze riflesse che il Mezzogiorno, fiaccato dalla recessione, produce sull'intero sistema economico nazionale.

Non v'è dubbio che, nelle fasi di espansione e di ottimismo in ordine alla potenzialità di crescita del sistema, il Mezzogiorno, giustamente, è stato considerato essenzialmente come il perno sul quale innestare un incisivo processo di modificazione nella destinazione delle risorse nazionali, sia pubbliche che private.

In tal senso e con grande impegno si è sviluppata la politica meridionalistica fin dagli anni '50.

Politica che, prendendo le mosse dalla volontà di incidere sulle condizioni strutturali dell'arretratezza economica del Sud, è stata man mano riadattata nelle sue modalità e criteri d'intervento, sino a giungere all'inizio degli anni '70 ad una profonda riconsiderazione dei criteri della sua pianificazione (progetti speciali - contrattazione programmata), anche in rapporto al nuovo rilevante dato istituzionale rappresentato dalle Regioni.

Oggi, viceversa, nel momento in cui alla caduta della domanda globale si accompagna in particolare una caduta dei livelli di

occupazione, non viene certamente messo in discussione l'obiettivo di una diversa destinazione territoriale e qualitativa delle risorse, anche se sempre più evidente e drammatico rilievo viene ad acquisire la funzione di « anello » e di saldatura globale (nel bene e nel male) che il Mezzogiorno assolve per l'intero Paese e, in misura riflessa, per la stessa Comunità europea.

In altri termini, ciò che con maggiore chiarezza emerge in questa fase recessiva è il significato portante del Mezzogiorno, proprio nella misura in cui nel Sud, non solo si evidenzia la « vulnerabilità » alla crisi, in quanto incidente su un comparto geo-economico più debole, ma soprattutto perchè vengono in luce tutte le radici della complessiva crisi strutturale del Paese.

Basti, infatti, pensare che i « prezzi » pagati dal Mezzogiorno al modello di crescita della società nazionale negli anni '50 e '60, oggi non possono più « pagare », specie se si considera ciò che le Regioni meridionali — così come l'agricoltura — hanno rappresentato in termini di risorse umane e di forza lavoro.

È chiaro che, sotto questo profilo, la riconduzione a « nazionalità » del problema meridionale non può più appartenere soltanto alla letteratura politica, ma diviene una esigenza « fisiologica » e decisiva per la ripresa di tutta la situazione economica del Paese, oltre a costituire un terreno obbligato per lo sviluppo delle istituzioni democratiche.

Opportune, pertanto, alcune considerazioni più specifiche in ordine ad insufficienze ed effetti contraddittori che, pur nella sostanziale positività dei risultati conseguiti, si sono manifestati nell'intervento finora realizzato nel Mezzogiorno.

Ciò senza entrare, in questa sede, nel dedalo delle cifre statistiche che potrebbero fare da supporto al discorso, anche perchè, quest'anno, non disponiamo ancora della relazione di coordinamento e, quindi, di dati aggiornati.

La Pubblica amministrazione trasferisce con vari strumenti ogni anno una certa quantità di risorse economiche dal Centro-Nord al Mezzogiorno, e questa quantità di risorse viene in parte destinata a restringere il divario tra i livelli dei consumi (privati e pubblici) delle due aree, e in parte impiegata per la costruzione di infrastrutture pubbliche, e per incentivare l'industrializzazione.

La costruzione di infrastrutture dà luogo ad occupazione precaria, rapidamente mobilitata ed altrettanto rapidamente smobilitata, che origina piccoli ed effimeri *boom* locali. Le industrie ad alta intensità di capitale — beneficiarie prevalenti degli incentivi — danno luogo, per la loro stessa natura, ad un'occupazione sproporzionatamente esigua rispetto all'entità dei capitali impiegati.

D'altra parte, gli investimenti ad alta intensità di capitale sono tecnicamente troppo qualificati e specifici per poter innescare effetti propulsivi che si diffondano a macchia d'olio. Investimenti di questo genere servono più che altro per scaricare nel Mezzogiorno quei tipi di industrie che il Nord non può o non vuole accogliere perchè troppo esigenti in materia di spazio, o addirittura perchè inquinanti. I loro prodotti sono per lo più dei semplici semilavorati, che vengono utilizzati in misura preponderante ancora nel Nord per le successive lavorazioni molto ricche di valore aggiunto. Di conseguenza, la nuova industria sorta nel Mezzogiorno (esclusa Alfa Sud ed altre) è in parte meramente ausiliaria nei confronti di quella del Nord, e si trova per di più legata a quella da vincoli di subordinazione, sia perchè le decisioni di acquisto o non acquisto dei suoi prodotti sono nelle mani del compratore finale, sia perchè gli stessi centri decisionali che presiedono alle industrie del Mezzogiorno permangono esterni allo stesso.

Anche i compensi distribuiti ai fattori della produzione (che si riducono praticamente al solo lavoro dipendente, essendo il capitale di origine estera) sono impiegati in notevole misure per l'acquisto di beni non prodotti nel Mezzogiorno, e quindi riaffluiscono al Nord, producendovi i noti effetti moltiplicativi che il modello, nella sua concezione iniziale, riteneva che si sarebbero determinati nel Mezzogiorno.

La troppo scarsa occupazione indotta che si aggiunge a quella diretta (quest'ultima già

scarsa per definizione), provoca il persistere di correnti emigratorie verso l'estero, ma anche verso il Nord, il quale, con questo afflusso di forza di lavoro, perfeziona il circuito degli effetti moltiplicativi ed acceleratívi destinati a sostenere il suo sviluppo. Viene così sotratta al Mezzogiorno la sua risorsa economica fondamentale, e vi viene ristretto il mercato. Contemporaneamente, e paradossalmente, nel Nord si determinano fenomeni di congestione che riducono la produttività del sistema, e, quindi, l'ammontare di risorse prodotte, con danno per l'intero paese. Per di più, per tutti questi fatti, nel Nord aumenta il costo della vita, con riflessi negativi sul livello dei prezzi, che si propagano all'intero sistema nazionale, mentre vi si deprimono i livelli salariali reali.

La persistente depressione dello sviluppo di attività industriali ad alta intensità non di capitale ma di lavoro, frena nel Mezzogiorno non solo l'occupazione, ma anche l'imprenditorialità, che nel sistema a « decisioni decentrate » ancora prevalente in Italia, costituisce il tramite necessario attraverso il quale si determina la propagazione capillare degli impulsi economici dai grandi centri decisionali all'intero corpo sociale.

È quindi evidente che ci si trova in presenza di un circolo vizioso, che occorre spezzare se si vuole che il sistema economico italiano possa funzionare con un massimo di efficienza nell'uso delle sue risorse, e con minori tensioni sociali.

Il problema del Mezzogiorno è dunque « centrale » rispetto a quello del sistema, ed esso deve divenire veramente il fulcro della programmazione. Ma l'ottica occorrente per affrontarlo non può essere unilaterale. Dev'essere necessariamente un'ottica nazionale.

All'ottica nazionale deve ricondursi anche il discorso sul ruolo delle partecipazioni statali. Esse rappresentano una delle strutture portanti del nostro sistema « ad economia mista », e sono lo strumento con cui il Governo può tradurre più direttamente e più immediatamente in atto le indicazioni programmatiche. Se la programmazione permane in posizione marginale, o addirittura viene lasciata scadere a livelli esteriori e decorativi, perdendo ulteriormente significato, verrà a mancare quel quadro di fondo indispensabile al corretto svolgimento del ruolo delle partecipazioni statali. Queste ultime si trovano ad operare in situazioni di competitività con le imprese private e con le imprese straniere, non solo per quanto riguarda la vendita dei loro prodotti e dei loro servizi, e l'acquisto sul mercato delle materie prime e dei servizi ad esse occorrenti, ma anche per ciò che si riferisce all'assunzione dei fattori produttivi, lavoro e capitale. Non si può pertanto rinunciare al principio dell'economicità della loro gestione, e quindi al criterio di remunerazione dei fondi di dotazione, nonchè al relativo controllo dei loro bilanci dal punto di vista di tale economicità.

Ma ad esse si chiede, in aggiunta, che si conformino al raggiungimento degli obiettivi sociali che il Governo persegue per loro mezzo. Se viene a mancare il quadro generale di riferimento entro il quale la loro gestione si giustifica, gli indirizzi che ricevono si fanno occasionali e frammentari; la loro azione perde di quella specifica efficacia che dà ragione d'esistere al loro ruolo; il controllo della congruità fra i risultati raggiunti e i mezzi e i poteri loro conferiti, diventa impossibile. Nel caso in cui incorrano in perdite d'esercizio, come sovente purtroppo avviene, occorre poter verificare se tali perdite sono conseguenti alla realizzazione dei loro scopi sociali, e proporzionate al valore di questi, o se invece, ed in quale misura, sono effetto di cattiva gestione economica.

Come pure occorrerà controllare se i profitti realizzati provengono da una gestione economica efficace, o piuttosto dal non aver realizzato gli obiettivi sociali prefissi.

In sostanza, Governo e Parlamento dovranno essere in grado di verificare la coerenza dei risultati con i fini voluti.

Infatti, ove le indicazioni sociali rimangono nel generico e nel vago, e viene a mancare la possibilità di misurare entro un quadro di riferimento i risultati raggiunti, esse possono venir invocate come alibi per ogni errore di gestione; i controlli restano confinati al piano aziendalistico, già svalutato

in partenza dall'inserimento di funzioni eccedenti a tale piano; la funzione delle imprese a partecipazione pubblica può facilmente scadere a mero capitalismo di Stato.

Come è noto, la programmazione è particolarmente efficace proprio nei confronti delle trasformazioni strutturali, almeno nei paesi dell'Occidente.

Nel nostro Paese, oggi, la situazione economica è più ricca di problemi di quanto non lo fosse dieci anni fa, anche se il sistema economico è molto più sviluppato di allora. Occorre far fronte al rincaro delle importazioni e alla perdita di forza contrattuale nei confronti dei produttori di materie prime. Bisogna proseguire lo sviluppo economico senza più poter far molto conto sul settore traente dell'industria dei beni di consumo durevoli, ma seguendo la via più difficile della diffusione delle tecnologie avanzate. Le risorse ambientali sono state depauperate e vanno difese e ricostituite. Gli investimenti sociali hanno accumulato altri anni di ritardo, mentre i servizi sociali sono aumentati vertiginosamente di costo diminuendo di funzionalità. Il Mezzogiorno continua ad attendere lo sviluppo delle industrie ad alta intensità di lavoro, anche per affrontare i problemi occupazionali derivanti dal probabile rientro di emigrati dall'estero. L'agricoltura deve essere decisamente rilanciata, non solo per fondamentali ragioni di scelta politica — che attengono ad una diversa qualità dello sviluppo — ma anche per la considerazione, sotto il profilo economico, che l'importazione di prodotti alimentari grava eccessivamente sulla bilancia commerciale. Si devono sviluppare le fonti energetiche alternative al petrolio. I servizi devono porsi in condizione di assorbire direttamente lo specifico progresso tecnologico di cui difettano, e cessare di appropriarsi, mediante il gioco differenziale dei prezzi, dei benefici apportati dall'immissione di progresso tecnologico nell'industria manifatturiera. Quest'ultima deve essere messa in condizione di poter aumentare la sua quota nella formazione del prodotto nazionale lordo (cioè deve espandersi ad un tasso maggiore di quello medio del reddito) per poter far fronte all'esigenza di maggiori esportazioni (che gravano per il 95 per cento sulle sue spalle) senza deprimere la domanda interna. Anche le infrastrutture per scopi produttivi, oltre a quelle sociali, esigono adeguamenti e ammodernamenti.

Tra i servizi richiedenti maggiori cure, spiccano quelli della Pubblica amministrazione, in cui è in atto un processo di profonda trasformazione strutturale conseguente alla scelta politica del decentramento e dell'autonomia regionale. Tale scelta dovrà essere portata alle sue più rigorose conseguenze, attraverso non solo la piena valorizzazione dei poteri locali, ma anche una generale ridefinizione dell'assetto della Pubblica amministrazione statale e centrale. Si è parlato dei modesti tassi di incremento dei consumi pubblici espressi in termini reali; ma non bisogna cadere nell'equivoco di dare un'interpretazione errata al significato di quei concetti: i consumi pubblici in termini reali esprimono il valore reale dei servizi pubblici prodotti (valutati al costo di produzione) che si ipotizza uguale a quello consumato perchè manca nel loro caso un prezzo di vendita. Il costo monetario dei servizi pubblici è salito invece a tassi assai superiori a quelli medi del reddito nazionale, per cui i prezzi impliciti del prodotto della Pubblica amministrazione, tra il 1951 e il 1973, sono rincarati a ritmo quasi doppio di quelli generali del sistema, e quasi tripli di quelli del prodotto delle attività industriali. In altri termini, la produttività della pubblica amministrazione ha segnato l'aumento più basso tra quelle dei grandi settori produttivi, e il suo costo l'aumento più alto.

L'anno di relativa tregua nelle modificazioni dell'articolazione della spesa pubblica propostoci con il disegno di legge in discussione potrà essere proficuamente utilizzato non solo per introdurre le innovazioni particolari rese possibili da entrate sopravvenienti (come quelle contenute nella nota aggiuntiva), ma anche per dar corso a quelle riforme istituzionali e funzionali che, dando piena attuazione all'ordinamento regionale ed alla revisione delle strutture statuali, realizzino un quadro istituzionale capace di fornire alla programmazione il vasto sostegno delle assemblee elettive ed un supporto pubblico consolidato e produttivo.

La programmazione si troverà a dover ricercare la via per risolvere problemi di competitività, nell'uso delle risorse disponibili, fra molteplici esigenze irrinunciabili, e in molti casi indifferibili. L'esperienza compiuta impone di abbandonare ogni atteggiamento scettico nei suoi confronti, ma di valorizzare con cura le possibilità che essa offre. I problemi cui si è accennato non costituiscono che un campione molto parziale di quelli che occorre affrontare. Parlando delle modificazioni di struttura si è insistito sugli aspetti degli impieghi del reddito; ma quelli della produzione sono stati trattati più fugacemente perchè non si poteva pretendere di esaurire tutta la problematica insita nelle trasformazioni in corso. Ma la produzione ha anch'essa le sue difficoltà, da un lato, e la sua carica di vitalità, dall'altro, che meritano la più piena considerazione. Una rilevazione organica, sistematica e completa delle trasformazioni strutturali, condotta non nel solo ambito della scienza economica, ma estesa su base interdisciplinare, con la mobilitazione di tutte le possibili competenze, ed accompagnata da un confronto con le trasformazioni analoghe e diverse verificatesi negli altri principali Paesi, sembra necessaria, e potrebbe costituire la base conoscitiva per il rilancio della programmazione. È giunto cioè il momento in cui occorre fare il *punto* della situazione, redigere l'inventario delle risorse, accertare la reale consistenza e gli effettivi indirizzi delle tendenze in atto, e trarne le conseguenze. I conti economici nazionali, di cui si è riconosciuto il pregio, sono tuttavia incompleti, perchè non considerano l'impiego dei fattori ambientali (il fattore « natura » degli economisti classici) e non includono il conto del capitale. Non danno quindi la debita garanzia che ciò che essi indicano come « reddito » non sia in realtà costituito in parte da prelevamenti sullo *stock* di capitale, e ciò può essere fonte di pericolosi errori di conduzione della politica economica. Per una compiuta conoscenza e comprensione del nostro sistema economico si deve rivedere anche il complesso delle rilevazioni statistiche, e si deve riesplorare il complesso dei meccanismi con cui operano le interrelazioni fra le parti del sistema. C'è un lavoro certamente vasto da compiere, ma che promette di essere altamente produttivo, perchè il sistema, alla prova dei fatti, si è rivelato assai più vitale di quanto le conoscenze che se ne avevano lasciavano presumere.

Oggi ci troviamo in una fase di transizione tra un modello economico della nostra società superato dagli eventi, e un modello nuovo che le forze emergenti del Paese (oltre gli eventi stessi) propongono. Le fasi di transizione sono per alcuni aspetti caratterizzati da attività eccezionalmente intensa, ma per altri rappresentano momenti di pausa, come ben dimostra la strutturazione del bilancio di previsione che ci viene sottoposto. Compete primariamente alle forze politiche l'impegno di utilizzare questo momento per seria meditazione, riesame critico del passato, previsione del futuro scevra da pregiudizi, predisposizione delle riforme congrue al nuovo modello, utilizzazione ottimale delle risorse, coraggiosa politica di attuazione costituzionale, finalizzata ad un rafforzamento democratico delle istituzioni.

Rivedere una condizione strutturale in tempi brevi non è agevole. Tuttavia aggiornare la politica di sviluppo per adeguarla ad un modello che, pur variato nella realtà dei fatti, appare ancora lontano dall'aver concluso la propria evoluzione, è cosa necessaria. Se si vuole evitare che una troppo lunga pausa di meditazione, di rassegna critica del passato, e di accertamento obiettivo del presente, lasci campo libero alla azione dei cosiddetti meccanismi di programmazione, e che altri se ne inneschino, bisognerà identificare rapidamente le scelte urgenti cui dare priorità immediata. Fra queste, la redazione di linee programmatiche che si armonizzino con quelle vigenti presso i nostri *partners* della Comunità economica europea si impone, sia per gli specifici impegni assunti in sede comunitaria, sia per la necessità intrinseca di meglio sensibilizzare e corresponsabilizzare gli stessi *partners* alla soluzione di quei nostri problemi che rivestono carattere di problemi comunitari, consentendoci di compiere un salto di qua-

lità necessario per la stessa integrazione europea.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Rebecchini per questa sua ampia e documentata relazione che consentirà certamente un dibattito molto approfondito: tale dibattito, come abbiamo già concordato, si svolgerà nella prossima settimana.

La seduta termina alle ore 13,30.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 2 APRILE 1975

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente CARON

La seduta ha inizio alle ore 17,15.

C O R B A , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975 » e dello stato di previsione dell'entrata.

Prego il senatore Mazzei di riferire alla Commissione sul predetto stato di previsione.

M A Z Z E I , *relatore alla Commissione per l'entrata.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, alla difficoltà che deriva dalla mia inadeguata capacità per affrontare un tema arduo come quello relativo alle entrate dello Stato, si contrappone il lavoro veramente ampio e pregevole relativo alla spesa svolto dal collega Rebecchini, al quale voglio esprimere il mio apprezzamento.

Vorrei iniziare questa mia relazione sull'entrata con alcune considerazioni di carattere generale, al di là di quelle che sono le pure cifre.

Noi ci troviamo, per così dire, a poter trarre un primo consuntivo dall'attuazione della riforma tributaria, che, come gli onorevoli colleghi ricordano, è entrata in vigore il 1° gennaio 1973 per la parte attinente alle imposte indirette e il 1° gennaio 1974 per la parte attinente alle imposte dirette, introducendo rilevanti innovazioni. Al riguardo, dovremmo in primo luogo riflettere attentamente sulla portata innovativa di tale riforma, forse una delle poche che meriti effettivamente una tale definizione. Noi siamo passati da un sistema arcaico caratterizzato dalla contraddittorietà e dalla indeterminatezza dei tributi, ad un sistema che dovrebbe avere invece una sua coerenza ed una sua logica con rilevanti novità particolari: da una parte, per quanto riguarda l'impostazione indiretta, con l'istituzione dell'IVA, e dall'altra, per quanto riguarda l'imposizione diretta, con l'imposta sulle persone fisiche e sulle persone giuridiche, quale cardine dell'imposizione generale.

Come dicevo, noi dovremmo essere in grado di cominciare a considerare un certo numero di dati di bilancio per valutare il modo di attuazione della riforma. A tale proposito, devo sottolineare anzitutto che noi forse stiamo già commettendo un grosso errore di impostazione, quello cioè di ritenere che la riforma tributaria si esaurisca con il nuovo corpo legislativo istitutivo dei nuovi tributi. In realtà — e questo è stato più volte sottolineato dall'onorevole sottosegretario Pandolfi e dall'onorevole ministro Visentini — abbiamo trascurato quello che era un aspetto altrettanto importante e, direi, decisivo ai fini dell'attuazione della riforma tributaria: quello dell'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria. In altri termini, non è possibile, a mio avviso, affidare tutti i nuovi compiti che la riforma comporta all'Amministrazione finanziaria, così come è attualmente strutturata ed organizzata, al di là di quelle che sono le sue possibilità e le sue capacità in termini di personale e di esperienze. Colgo anzi l'occa-

sione per dichiarare che va dato un riconoscimento (sulla base dell'esperienza che ho acquisito nello svolgimento della professione di avvocato dello Stato che esercitavo prima di avere l'onore di essere chiamato a far parte del Parlamento) a tale Amministrazione, che è indubbiamente una delle amministrazioni più efficienti, quanto a preparazione, a conoscenza delle leggi e degli strumenti che regolano la sua attività, e che, tra l'altro, è stata notevolmente impoverita dai recenti provvedimenti sull'esodo del personale; è evidente, infatti, che certi quadri non si possono formare con facilità, specie in settori così complessi e delicati.

La riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria è dunque un aspetto che merita, a mio parere, tutta la nostra attenzione. Noi forse ci siamo lasciati suggestionare dalle novità legislative e dall'avere trovato — almeno così ritenevamo — con l'istituzione dell'anagrafe tributaria la soluzione di tanti annosi problemi. A parte le vicende, che sono state peraltro portate all'attenzione del Parlamento (sia pure nella sede specifica della Commissione finanze e tesoro) relative alle difficoltà dell'avvio del nuovo sistema dell'anagrafe tributaria, io insisto quindi sull'aspetto della riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria.

Ma un altro aspetto molto importante, che pure è stato sottolineato, è, a mio avviso, il seguente. L'avvio di una riforma così complessa, che tocca il fondamentale rapporto tributario fra il cittadino e lo Stato, deve essere impostato su basi di chiarezza e di snellezza; il rapporto tributario deve cioè essere regolato compiutamente dalla legge, allo scopo di verificarne l'equità. L'articolo 5 della Costituzione, che rientra nel Titolo IV, concernente i rapporti politici, stabilisce, infatti, che « tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva ». Io direi che questo è forse l'aspetto più rilevante di un esame della tabella n. 1: vedere, cioè, quanto essa corrisponda a questo disegno costituzionale, che vuole essere, appunto, un disegno di giustizia. Debbo confessare che, a tale riguardo, non posseggo i necessari elementi di valutazione, elementi che del resto non risultano neppure dai vari allegati al bilancio. A questo proposito vorrei ricordare che il bilancio che stiamo discutendo, nella sua parte essenziale, risale al luglio del 1974 e che oggi siamo all'aprile del 1975; vero è che sono state introdotte delle note di variazione, su cui riferirò brevemente in seguito, che attengono in parte all'entrata (sia tributaria che extra tributaria), ma manca comunque quell'aspetto, per così dire, di consuntivo. Per tale motivo questa mattina mi sono permesso di insistere con il Presidente perchè alla seduta fosse presente il rappresentante del Ministero per fornirci dati aggiornati.

Vi posso quindi indicare alcune cifre che, per la verità, più che dagli atti, ho ricavato dalle dichiarazioni rese dal sottosegretario Pandolfi e dal ministro Visentini nel corso del dibattito svoltosi nell'altro ramo del Parlamento, le quali, essendo state rese in momenti diversi in parte non coincidono. Ma soprattutto, specialmente per quanto attiene ai tributi diretti, manca l'indicazione del contributo delle varie classi sociali alla formazione del gettito tributario secondo i princìpi fissati dalla Costituzione.

Un altro aspetto di carattere generale, strettamente collegato alle precedenti osservazioni di prima, riguarda il consenso dell'opinione pubblica ad un disegno così arduo. Un sistema tributario che voglia trovare consenso deve essere improntato a chiarezza e snellezza svolgendosi compiutamente nell'ambito della legge. A questo riguardo, credo che il richiamo al dibattuto problema del cumulo sia molto rilevante sotto un profilo di carattere psicologico; devo dire che, negli ultimi tempi, il problema del cumulo dei redditi nell'ambito familiare ha comportato un calo del consenso nei confronti del sistema tributario in genere; comunque, si tratta di un problema che va affrontato tenendo conto di tutte le implicazioni. Queste sono le considerazioni da fare per quanto attiene al consenso dei cittadini per la riforma tributaria. Se, poi, da queste considerazioni di carattere generale passiamo a valutare le cifre iscritte sulla Tabella n. 1, vediamo che viene individuato anzitutto il criterio previsionale partendo dall'incremento

del reddito nazionale lordo e stabilendo un coefficiente di elasticità, il quale sia per il 1974 che per il 1975 è inferiore all'unità (0,9). Vero è che ci troviamo di fronte a quello che si potrebbe definire uno dei misteri dei grandi dati; infatti, noi facciamo riferimento all'incremento del reddito per il 1975 (cosa che va benissimo per tutta l'imposizione indiretta perchè è nel corso dell'anno che si verificano i fatti che danno origine alla riscossione del tributo), ma non va bene per l'imposizione diretta (tranne che per quella operata attraverso le ritenute), nonostante il tentativo della riforma di avvicinare al momento della percezione del reddito il momento del pagamento dell'imposta, perchè, facendosi riferimento, per il reddito complessivo, al 31 dicembre di ogni anno, il pagameto avviene nell'anno successivo. Direi, però, che nonostante questa sfasatura, che potrebbe essere illogica, il criterio di previsione, almeno nei dati globali, è perfettamente valido.

L'altra novità di quest'anno è che i 370 miliardi dei tributi CEE, l'anno scorso cosiderati entrate tributarie, quest'anno sono stati considerati entrate extra-tributarie, sia per dare rilevanza contabile a questi tributi, sia perchè, non spettando allo Stato (il quale li riscuote per traseferirli alla Comunità) non vengano indicati nella prima parte delle entrate tributarie.

In luglio le entrate indicate erano di 19.656 miliardi, compresi i 1.424 miliardi relativi al pacchetto fiscale dell'estate scorsa, cioè a quella parte di tributi che saranno riscossi nel 1975 e che nel bilancio sono indicati con una voce a parte, anche se nel progetto di bilancio è prevista l'autorizzazione al Ministero del tesoro di riferirli, a mano a mano che si riscuotono, ai tributi propri.

Le entrate extra-tributarie risultano, dalle previsioni di bilancio del luglio scorso, di 1.346 miliardi, aumentati a 1.581 con le note di variazione alle quali ho già fatto cenno.

La prima nota di variazione, quella del 14 dicembre 1974, che riguarda entrate extra-tributarie per 20 miliardi, concerne il gettito dell'aliquota aggiuntiva applicata sui contributi di cui all'articolo 4 del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264, relativo al fondo ospedaliero.

La seconda nota di variazione, molto più rilevante, è del 25 febbraio: in essa sono previste nuove entrate di 735 miliardi per quanto attiene alla parte tributaria e 35 miliardi di entrate extra-tributarie come avanzo di gestione dell'azienda dei telefoni di Stato. Tale nota di variazione riguarda l'attuazione della politica di rilancio dell'economia ed anche una riduzione di talune spese. Non tratterò, però, questo aspetto di politica congiunturale, in quanto è stato già illustrato nella seduta antimeridiana dal senatore Rebecchini.

A questo proposito avrei un quesito da porre al rappresentante del Governo. Noto un grosso dislivello fra le previsioni del luglio 1974 e il dato che viene riportato nella nota di variazione del febbraio 1975, riguardante il maggior gettito della ritenuta sui depositi a risparmio e sui conti correnti bancari e postali, che viene indicata in 630 miliardi.

Vorrei esattamente capire, non essendoci conti finanziari, se i 170 miliardi, di cui alla previsione del luglio 1974, per questa voce di bilancio, siano compresi o meno nella nota di variazione del febbraio 1975.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Ai 170 miliardi del luglio 1974 vanno aggiunti i 630 della nota di variazione del febbraio 1975. Quindi, complessivamente, sono 800 miliardi.

M A Z Z E I , *relatore alla Commissione per l'entrata.* Queste cifre rappresentano il risultato del contributo dell'inflazione alle Casse dello Stato.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Direi, piuttosto, che queste cifre costituiscono il risultato di una maggiore severità applicata nell'amministrazione della cosa pubblica e nella riscossione di un tributo. Questo è il punto fondamentale.

Prima, com'è noto, le ritenute di ricchezza mobile (ed altre) erano amministrate in forma empirica e soggette, in massima parte, a concordato. Abbiamo anche molte partite

definite con la procedura dell'adesione del contribuente all'accertamento dell'ufficio.

M A Z Z E I , *relatore alla Commissione per l'entrata.* C'è anche una terza nota di variazione in cui è riportata una maggiore previsione di 129 miliardi e 500 milioni di entrate extra-tributarie per il contributo al fondo ospedaliero.

Fatte queste premesse di grandi cifre, devo dire che, per quanto riguarda il gettito dei tributi per il 1974, le indicazioni che posso dare comportano un minimo di incertezza appunto perchè non sono dati definitivi e si riferiscono, comunque, al marzo scorso. Sono dati generali relativi a tutte le entrate del 1974 e che, sommandoli, danno la cifra di 18.046 miliardi. Tale cifra, in effetti, risulta più elevata dei miei calcoli in proposito, come anche risulta maggiore di 640 miliardi rispetto alle previsioni iniziali integrate.

Al riguardo, come i colleghi ricorderanno, sempre per effetto del pacchetto fiscale del luglio-agosto 1974, vi sono stati degli introiti che hanno riguardato il 1974, più quella entrata di previsione a cui accennavo prima, di 1424 miliardi per il 1975; da questa cifra, però, va sottratta la somma approssimativa di 125 miliardi, che attiene al rimborso dell'IVA per il 1973.

Quindi, le previsioni e l'effettiva entrata non si differenziano di molto. Questo ci fa considerare che era perfettamente valido il metodo seguito riferendosi al coefficiente di elasticità, per quanto riguarda le previsioni aggiornate.

Dalla cifra di 18.046 miliardi va detratto il rimborso dell'IVA e, quindi, il discorso dell'IVA possiamo iniziarlo immediatamente, dato che non sarà mai troppo presto trovare il meccanismo affinchè questo rimborso venga effettuato con immediatezza.

Va però ricordato che questo discorso sull'IVA merita di essere puntualizzato per quanto attiene alle entrate, poichè, come più volte ho sentito affermare con molta chiarezza dal rappresentante del Governo, l'IVA costituisce un tributo che non si ricava dal versamento, ma, da questo, detraendo i rimborsi.

È questo uno di quegli aspetti particolari che emergono dall'attuazione della riforma tributaria, e che acquistano rilievo e significato in quanto queste operazioni di versamento e di rimborso, non si esauriscono, fra i cittadini e lo Stato, solo in un rapporto economico, ma hanno riflessi di natura psicologica e politica ed incidono su quella che abbiamo definito come una delle condizioni base per l'attuazione della riforma tributaria: il consenso dei cittadini.

È quindi necessario risolvere tale problema per instaurare un rapporto di fiducia e di etica tributaria.

Devo dire poi che, in generale, le previsioni sono tutt'altro che esatte per quanto si riferisce ai singoli tributi, per cui le mie indicazioni si rivelano sempre più vaghe.

Per quanto riguarda la categoria che attiene al reddito ed al patrimonio, l'importo totale previsto era al gennaio 1975, di 6.000 miliardi. E qui ci sarebbe da fare tutta una analisi e disaggregare questa cifra di 6.000 miliardi, valutando l'ammontare delle singole imposte (per quest'anno abbiamo ancora il gettito di vecchie imposte, come la Ricchezza mobile e la complementare, oltre alle imposte di carattere reale). Perchè, per quanto riguarda l'imposta sulle persone fisiche, tutta quella parte che attiene alle ritenute dirette — relativa alle aliquote applicate ai dipendenti dello Stato ed ai dipendenti imprenditoriali — ha già dato un gettito superiore alla previsione.

Detto questo, bisognerebbe ulteriormente disaggregare queste cifre e vedere come e quali fasce di reddito abbiano contribuito a formare questo gettito. Indubbiamente, il fatto più rilevante di questa prima fase dell'attuazione della riforma tributaria, è quello relativo al più cospicuo accertamento degli alti redditi che attengono al rapporto di laplicate ai dipendenti dello Stato ed ai dipenda buona parte di questo maggiore gettito.

Tenete presente che per il 1971, risultava che le dichiarazioni di redditi che superavano i 10 milioni erano 6.179, mentre un'indagine-campione effettuata dal Ministero delle finanze ha dimostrato che su 8 imprese con 389.000 (circa) dipendenti, oltre 7.000 gode-

vano di un reddito superiore ai 10 milioni. Già questo dato è veramente indicativo degli effetti della riforma tributaria.

Peraltro devo dire che, per quanto riguarda il lavoro dipendente, se facciamo altri calcoli macroeconomici con riferimento al reddito nazionale lordo, l'imposizione sul lavoro dipendente rappresenta circa il 6 per cento e forse anche qualcosa meno; pertanto, possiamo affermare che l'effetto della riforma tributaria è positivo anche per aver individuato una fascia di redditi medio-alti che prima sfuggivano all'imposizione. Devo concludere che, nel suo complesso, per la parte che riguarda il lavoro dipendente, l'apporto fornito alle esigenze delle Stato mi pare che sia da considerare equo.

Un'altra verifica si può fare con riferimento alle previsioni, per quanto attiene alla parte di tributi dovuti dai dipendenti e dai pensionati dello Stato: non c'è una grossa differenza fra la complementare e l'imposta di ricchezza mobile percepita due anni fa (282 miliardi) e la previsioe del 1975, fissata in 300 miliardi. Il fatto positivo che abbiamo raggiunto è quello della perequazione nel settore.

Ritornando all'esame delle singole categorie di imposte e rilevata la differenza positiva per quanto riguarda il maggiore gettito della prima categoria, il risultato è negativo per la parte riguardante la seconda categoria e cioè per le imposte indirette che, nella previsione rettificata, dovevano fornire un gettito di 6.358 miliardi e che, secondo i calcoli effettuati al gennaio 1975, fornivano 4.600 miliardi.

È chiaro che su questa categoria c'è il grosso « buco » dell'IVA, che viene qui riconfermato (ho qualche perplessità nelle cifre che potranno essere meglio precisate): cioè, era previsto per la secoda categoria (faccio riferimento, per una previsione di 1.300 miliardi, anche all'IVA sulle importazioni, la quale giuridicamente rientra nella terza categoria d'imposte) un introito per l'IVA, di 5.799 miliardi per il 1974. Invece, mentre la stima al gennaio 1975 era di 4.600 miliardi per tutta la categoria e quindi va calcolato il gettito delle imposte di registro, bollo, eccetera. Complessivamente pare che il tributo abbia reso 5.100 miliardi circa, quindi con una diminuzione ulteriore della cifra prevista. Questa cifra complessiva di 5.100 miliardi è data sostanzialmente per il 50 per cento dall'IVA sulle importazioni e per il 50 per cento dall'IVA sugli scambi intenti, il che è una ulteriore riprova della rilevante evasione dell'imposta.

Il discorso si fa più delicato quando si pensa che le previsioni per il 1975, per quanto riguarda questa categoria, sono ulteriormente in aumento; si prevede un aumento per l'IVA sui consumi interni di 600 miliardi e un aumento di quasi 1.200 miliardi per l'IVA sulle importazioni. Credo che probabilmente l'IVA sulle importazioni sconterà la generale riduzione delle stesse. Il recupero dell'IVA sulle importazioni può essere ritenuto certo, in quanto è nel momento stesso dell'importazione della merce, al suo passaggio ai confini, che viene percetto il tributo.

Per quanto concerne l'IVA scugli scambi interni, resta questo grosso problema dell'evasione, per cui attendiamo le dichiarazioni su questo aspetto da parte del rappresentante del Governo, per sentirci dire qual'è il programma e le previsioni circa le azioni da promuovere per contenere l'evasione. Il Parlamento, con le disposizioni approvate recentemente ha dato un contributo per chiudere questa falla: e indubbiamente questo è l'aspetto più rilevante.

Va aggiunto che, a questa maggiore previsione per quanto riguarda l'IVA, ci sono da aggiungere 805 miliardi, che costituiscono una parte degli effetti del famoso « pacchetto fiscale » per quanto riguarda questa categoria di imposte. Il totale di 1.424 miliardi, che costituisce la previsione complessiva del gettito del « pacchetto fiscale » del luglio-agosto 1974, va suddiviso come segue: 150 miliardi per la prima categoria (imposte sul reddito e sul patrimonio); 805 miliardi per la seconda categoria (tasse e imposte sugli affari); 469 miliardi per la terza categoria (imposte sulla produzione, sui consumi e dogane, ma praticamente per la parte più rilevante va riferito agli olii minerali).

Devo osservare, però, che per quanto riguarda questi 1.424 miliardi, la previsione

è in eccesso sicuramente per 130 miliardi, che è la parte di tributo che si pensava di ricavare dall'imposta « una tantum » sulle abitazioni. Tale riduzione si fonda sul fatto che le disposizioni relative alla predetta imposta sono state stralciate, mentre il nuovo disegno di legge sulla materia di iniziativa parlamentare non ha avuto corso. Pertanto, questi 130 miliardi vanno detratti dalle previsioni.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* È già stato provveduto al recupero di questo importo, nel capitolo 1023, su cui mi riservo di riferire.

M A Z Z E I , *relatore alla Commissione per l'entrata.* La previsione, in incremento, per quanto riguarda la terza categoria, è dunque di 5.511 miliardi: ad essi va aggiunto un notevole incremento derivante dalle entrate extra-tributarie.

Ho ricordato, a questo proposito, le note di variazione che prevedono tali aumenti. Altra cifra rilevante rispetto al 1974 è quella relativa alla accensione dei prestiti per il rimborso e il rinnovo di Buoni del tesoro poliennali, che dai 306 miliardi del 1974 passa ai 1.040 miliardi del 1975. Si ha così un'entrata complessiva di 23.071 miliardi, rispetto ai 19.324 miliardi che, sulla base delle cifre che già vi ho illustrato e che vanno aggiornate, rappresentano l'entrata del 1974. All'incirca abbiamo quindi un incremento complessivo delle entrate del 20 per cento.

È da tenere presente, come ultima osservazione per quanto riguarda le cifre, che, relativamente alla prima categoria di imposte, quella cioè che comprende le imposte sul reddito e sul patrimonio, scontiamo nel 1975 le detrazioni fissate previste nel pacchetto fiscale del luglio-agosto scorso, calcolate in 700 miliardi, e che attengono, sia all'ulteriore detrazione di 36.000 lire di imposta, sia alla ulteriore detrazione per i figli (che dovrebbe comportare una minore entrata per 60 miliardi), sia al nuovo regime di cumulo dei redditi familiari che comporta una minore entrata di 140 miliardi.

Sono queste, dunque, le principali cifre da considerare.

In sintesi, aggregando i 1.424 miliardi di cui ho parlato, la previsione per il 1975, per quanto riguarda le tre categorie fondamentali delle entrate tributarie, è di 5.650 miliardi per le imposte dirette, di 7.335 miliardi per le imposte indirette (ed è questo il più grosso divario rispetto al 1974, tanto più importante — lo sottolineo ancora una volta — ove si consideri che nel 1974 l'entrata per le imposte indirette è stata inferiore alla previsione) e di 5.980 miliardi per la terza categoria: se aggiungiamo i 360 miliardi di entrate della CEE, i quali attengono a tale categoria, si arriva a 6.340 miliardi, per un totale di 20.751 miliardi (si arriva invece a 20.391 miliardi, senza i 360 miliardi della CEE, che dal punto di vista contabile sono previsti nelle entrate extra-tributarie).

In conclusione quindi abbiamo 20.751 miliardi di entrate tributarie, 1.221 miliardi di entrate extra-tributarie, 59 miliardi relativi ad alienazioni di beni, 1.040 miliardi relativi ad accensioni di prestiti, per un totale di 23.071 miliardi e 611 milioni.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Mazzei per l'ampia e documentata esposizione, compiacendomi, nel contempo, per il modo veramente esemplare con cui ha saputo districarsi tra tante cifre.

Non so, peraltro, se sia opportuno chiedede questa sera stessa all'onorevole sottosegretario Pandolfi di fornirci alcuni chiarimenti in proposito.

L I V I G N I . Per quanto mi riguarda lo riterrei senz'altro opportuno. Io purtroppo non ho la stessa capacità del senatore Mazzei nel districarmi tra le cifre.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Per poter districare una matassa abbastanza complessa come quella di cui ci stiamo occupando, avrei indubbiamente bisogno di un certo lasso di tempo.

P R E S I D E N T E . Io credo che questa sera sia sufficiente che l'onorevole Sottosegretario di Stato risponda, se lo ritiene

opportuno, ad alcuni quesiti posti dagli onorevoli colleghi, riservandosi di rispondere in modo più approfondito nella seduta di domani mattina, nel corso della quale si svolgerà la discussione generale.

L I V I G N I . Vorrei che l'onorevole Sottosegretario di Stato ci fornisse dati precisi circa le previsioni iniziali del 1974, le previsioni rettificate dello stesso 1974, il gettito del 1974, le previsioni iniziali del 1975 e, infine, le previsioni del 1975 rettificate in base alle note di variazione.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze*. Posso fornire, nella sequenza testè indicata dal senatore Li Vigni (che mi sembra la più esatta per poter interpretare almeno l'ordine di grandezza dei fenomeni) dati relativi alle cinque principali categorie di entrate tributarie. Parlo di ordine di grandezza perchè, per quanto riguarda i dati del consuntivo, essi non sono ancora definitivi in quanto, dal punto di vista contabile, la chiusura avviene soltanto alla fine di aprile: potremo avere quindi tali dati intorno alla fine di giugno. I dati che io fornirò adesso sono pertanto i dati di consuntivo che abbiamo potuto accertare sino ad oggi e che quindi sono destinati a crescere: devo dire, tuttavia, che l'ordine di grandezza dei fenomeni è già chiaramente desumibile dalle cifre che mi accingo a esporre e che, pertanto, non si verificheranno spostamenti apprezzabili, tali, comunque, da far mutare il loro significato.

Le cinque principali categorie di entrate tributarie sono — come è noto — le seguenti: imposte sul patrimonio e sul reddito (prima categoria); tasse e imposte indirette sugli affari (seconda categoria); imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (terza categoria); monopoli (quarta categoria); lotto e lotterie; le cosiddette entrate speciali (quinta categoria).

Ora, le previsioni iniziali del 1974 sono le seguenti: per la prima categoria, 4.260 miliardi, per la seconda 5.658 miliardi, per la terza 5.008 miliardi, per la quarta 976, per la quinta 206: in totale 16.108 miliardi.

Darei, prima di passare alle previsioni rettificate, categoria per categoria, le variazioni in aumento conseguenti ai provvedimenti legislativi approvati dopo l'approvazione del bilancio, cioè dopo il luglio 1973. Si tratta essenzialmente di tre provvedimenti, e cioè il provvedimento di condono, il provvedimento di anticipazione nel 1974 di tributi che si sarebbero dovuti riscuotere nel 1975, e il pacchetto fiscale del luglio-agosto 1974.

Disaggregando categoria per categoria (agli effetti dei provvedimenti approvati dopo la presentazione del bilancio), abbiamo per la prima categoria 339 miliardi, per la seconda 700 miliardi, per la terza 258 miliardi. Gli onorevoli senatori possono verificare come questi miliardi sono imputabili ai tre provvedimenti che ho citato, ed osservare, quindi, che abbiamo 238 miliardi per le anticipazioni di imposte, 168 miliardi per il provvedimento di condono, 891 per il pacchetto fiscale; la somma di queste tre variazioni in aumento che ho citato, categoria per categoria (e non provvedimento per provvedimento), dà un importo di 1.297 miliardi. Per le ultime due categorie non abbiamo avuto variazioni in aumento.

Le previsioni rettificate raggiungono i 4.599 miliardi per la prima categoria, 6.358 per la seconda, 5.266 per la terza. Rimangono invariate, rispettivamente a 976 e a 206 miliardi, le categorie quarta e quinta. Il totale è di 17.405 miliardi. Queste sono le previsioni rettificate.

Ora abbiamo altri dati che potremmo riferire al consuntivo 1974, secondo una stima aggiornata a tutt'oggi. Anticipo agli onorevoli senatori che il Ministro delle finanze, probabilmente nella replica in Assemblea, potrà fornire cifre leggermente diverse da quelle che io fornisco in questo momento e che sono le stesse che sono state comunicate alla Camera dei deputati il 3 marzo scorso in sede di replica nella discussione generale sul bilancio. Comunque, nonostante che manchino i dati finali di consuntivo contabile, l'ordine di grandezza dei fenomeni è già chiaramente indicativo. Per la prima categoria si raggiungono i 6.100 miliardi, per la seconda categoria...

L I V I G N I . È in grado, all'interno di queste voci, di dire anche quelle che si riferiscono al pagamento anticipato, al condono e al pacchetto fiscale?

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Sì, certo. Dicevo che per la categoria seconda si raggiungono 4.600 miliardi, per la terza 6.240 miliardi, per la quarta 890 miliardi, per la quinta 216 miliardi: il totale è di 18.046 miliardi. Abbiamo, quindi, un'eccedenza di gettito stimato, rispetto alle previsioni rettificate, di 641 miliardi. Naturalmente questi 641 miliardi vanno interpretati e l'osservazione fondamentale è quella fatta dal relatore quando ha giustamente rilevato che il gettito dell'imposta sul valore aggiunto deve essere inteso al netto dei rimborsi, tanto più che vi è un elemento contabile di forza inoppugnabile e cioè che al momento della formazione del bilancio nella tabella 3 (stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze) il capitolo relativo ai rimborsi IVA non era stato accreditato di alcuna somma; i fondi sono stati accreditati successivamente, ma questa è la riprova che, paragonando il consuntivo al preventivo, non possiamo non tener conto che il gettito IVA va imputato al netto dei rimborsi. Questa osservazione sarebbe stata meno valida se avessimo avuto nella spesa la somma relativa ai rimborsi. Ecco, quindi, che i 641 miliardi di eccedenza vanno depurati di 500 miliardi, cioè della somma concernente i rimborsi IVA chiesti nel 1974 rispetto al periodo di imposta 1973.

B R O S I O . Non capisco, nella categoria tasse ed imposte sugli affari, l'IVA raggiunge i 4.600 miliardi?

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Questo è un capitolo a parte, e rappresenta una difficoltà di lettura della tabella n. 1. L'imposta sul valore aggiunto è imputata a due diversi capitoli: in parte al 1 203 che appartiene alla seconda categoria (e si tratta dell'IVA sui consumi interni, riscossa, sia dagli uffici provinciali IVA, sia con un conto speciale dell'IVA sui monopoli) e in parte è imputata al capitolo 1454 (IVA sulel importazioni - Categoria III). È un'anomalia alla quale intendiamo ovviare con il bilancio di previsione per il 1976, in modo da rendere più leggibile una voce così significativa.

Passiamo, ora, ai dati concernenti le previsioni per il 1975. Avverto subito che non fornisco elementi per le cinque voci corrispondenti alle cinque categorie dell'entrata: ne fornisco, invece, per sette dato che vi sono due anomalie che il relatore ha fatto osservare: la prima deriva dal fatto che due capitoli originariamente imputati alle entrate tributarie, categoria terza, sono stati nel 1975 imputati alle entrate extra-tributarie: sono 360 miliardi dei capitoli 3970 e 3980 (ex 1458 e 1453) che si riferiscono, il primo, ai dazi della TDC (tariffa doganale, comune esterna), e il secondo, ai prelievi sull'importazione dei prodotti agricoli dai Paesi terzi.

Questa separata contabilizzazione è conforme alla richiesta fatta dalla Commissione delle Comunità economia europea, in quanto si tratta di somme che affluiscono alle risorse proprie della Comunità, per cui è stato rivolto l'invito ai singoli Stati membri di tenere distinte queste somme, nei rispettivi bilanci nazionali, dalle entrate tributarie che spettano direttamente agli Stati membri medesimi.

La seconda nuova categoria deriva dal fatto di dover documentare (nei confronti delle autorità monetarie internazionali, o di Paesi stranieri coi quali abbiamo contratto prestiti compensativi per alleviare il *deficit* della nostra bilancia dei pagamenti) il maggior prelievo fiscale, com'era stato concordato al momento della contrazione dei prestiti. Si è quindi ritenuto di tenere distinta la somma complessiva che deriva dai provvedimenti fiscali adottati coi decreti-legge del luglio 1974, imputandola al capitolo n. 2000 della Categoria XVI - Proventi fiscali vari e avvertendo che questa cifra va disaggregata dalle altre categorie fondamentali.

Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975, per la parte delle

entrate tributarie — titolo I — si suddivide in 7 categorie e precisamente (in cifre arrotondate):

categoria I - imposte sul patrimonio e sul reddito: 4.870 miliardi;

categoria II - tasse ed imposte sugli affari: 6.530 miliardi;

categoria III - imposte sulla produzione, sui consumi e dogane: 5.511 miliardi. A tale cifra va aggiunta, come dirò in seguito, quella di lire 360 miliardi, attribuita alle entrate extra-tributarie, ma in realtà sempre afferente a questa categoria;

categoria IV - monopoli: 1.101 miliardi;

categoria V - lotto, lotterie ed altre attività di gioco: 220 miliardi;

Da aggiungere a parte è la predetta categoria XVI - proventi fiscali vari: 1.424 miliardi (al capitolo n. 2000 di nuova istituzione, come ho prima accennato). Tale somma — ritengo di precisarne il dettaglio per maggiore intelligenza degli onorevoli senatori — è composta come segue:

categoria 1 - 20 miliardi di maggiore gettito dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche (è stata elevata l'aliquota di 10 punti, cioè dal 25 al 35 per cento); 130 miliardi di maggiore gettito dell'imposta *una tantum* sulle abitazioni: totale 150 miliardi;

categoria II - 90 miliardi di maggiore gettito dalla imposta di registro; 83 miliardi di maggiore gettito dell'imposta di bollo; 632 miliardi di maggiore gettito sull'IVA: totale 805 miliardi; va ricordato, per maggior precisione, che in termini contabili, si sono accreditati al capitolo dell'IVA sui consumi interni tutti i maggiori proventi dell'IVA, poichè sarebbe stato difficile compiere una disaggregazione interna sui capitoli;

categoria III - 465 miliardi di maggiore gettito dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali; 4 miliardi di nuovo gettito dell'imposta di fabbricazione sulle armi: totale 469 miliardi.

Il totale complessivo dà esattamente i 1.424 miliardi del capitolo n. 2000.

Mi sembrano opportuno due note di commento a queste voci disaggregate del gettito previsto dal « pacchetto fiscale » del luglio-agosto 1974. Prima notazione: i 130 miliardi imputati al gettito dell'imposta straordinaria « una tantum » sulle casse di abitazione, sono stati trasferiti al capitolo 1023 (imposte sul reddito delle persone fisiche), con una previsione in aumento di 1.900 miliardi su tale capitolo. Ritenendosi sottostimata questa previsione, si è ritenuto possibile trasferire dal « pacchetto fiscale » del capitolo 1023 la somma di 130 miliardi per l'imposta « una tantum » sulle case di abitazione.

La seconda notazione riguarda i 4 miliardi dell'imposta di fabbricazione sulle armi, imposta che non è stata mantenuta in sede di conversione del decreto-legge che la contemplava. Questi 4 miliardi sono stati trasferiti al capitolo 1409 (imposta di fabbricazione sugli oli minerali) che appartiene alla stessa categoria. Ridistribuendo le somme relative al pacchetto fiscale (1.424 miliardi), e quelle relative ai dazi e ai prelievi CEE (360 miliardi), nonchè riconducendo il tutto alle cinque tradizionali categorie, abbiamo la seguente situazione.

Per la prima categoria 5.020 miliardi; per la seconda 7.335 miliardi; per la terza 6.340 miliardi; per la quarta 1.101 miliardi; infine, per la quinta categoria, 220 miliardi. Si raggiunge così un totale di 20.016 miliardi.

Inoltre, occorre considerare le variazioni in aumento disposte con la nota di variazione citata opportunamente e con molta precisione dal relatore. La nota di variazione intervenuta nel febbraio scorso (atto Camera n. 3159-*quinquies*) è la sola che riguardi le entrate tributarie e quindi la sola che interessi la tabella n. 1.

Tale nota di variazione comporta un aumento di 630 miliardi per la prima categoria e di 105 miliardi per la quarta categoria; per un totale, quindi, di 735 miliardi.

I 630 miliardi rappresentano la variazione in aumento imputata al capitolo 1026, che riguarda la ritenuta d'acconto o di imposta sugli interessi corrisposti dagli istituti di credito ai depositanti in relazione a depositi e conti correnti bancari e postali, nonchè la ritenuta del 15 per cento sugli interessi

delle obbligazioni, corrisposta dalle società emittenti.

Sul capitolo era stata originariamente accreditata una previsione di gettito di soli 170 miliardi. Non ho commenti da fare; le cifre dimostrano da sole quanto le previsioni fossero sbagliate.

D'altra parte, ho l'impressione che già nel luglio scorso fossero evidenti i fenomeni che riguardavano sia l'ammontare della raccolta, sia anche un presumibile livello medio degli interessi corrisposti sulla raccolta da parte del sistema bancario, incluso anche l'istituto dello Stato, che è la Cassa depositi e prestiti.

Comunque, la previsione era nettamente sottostimata e sulla base di calcoli più appropriati, fatti in dicembre, si è giunti a questa variazione in aumento per 630 miliardi che porta il capitolo indicato a 800 miliardi.

Vorrei anche ricordare che nel dicembre 1974 il Consiglio dei ministri approvò un decreto che anticipava di circa quattro mesi la riscossione di questi 800 miliardi, con i quali si sono potuti poi finanziare capitoli di spesa di enorme interesse, sia dal punto di vista della spesa corrente, sia dal punto di vista della spesa del conto capitale.

Quindi, proprio questa riscossione anticipata ha probabilmente consentito di finanziare (per le spese correnti) il miglioramento dei trattamenti pensionistici per 130 miliardi, gli interventi a favore delle Regioni per 110 miliardi, come anche i provvedimenti a favore delle forze di polizia per 95 miliardi.

Per le spese in conto capitale sono stati possibili i finanziamenti dei programmi di edilizia scolastica ed universitaria, della esportazione; è stato anche aumentato il credito agrario ed il credito agevolato.

Colgo l'occasione per annunciare che è intenzione del Governo fornire con periodicità fissa, che potrebbe essere quadrimestrale, elementi sicuri sull'andamento del consuntivo.

Riteniamo che ciò sia quanto mai utile in considerazione del fatto che la Regioneria generale fornisce dei prospetti grezzi e non ragionati, e soprattutto perchè si avvale di confronti impropri, come ad esempio quelli che si riferiscono all'anno scorso, quando ancora la riforma tributaria non aveva piena attuazione. Ecco che si arriva così a previsioni assolutamente inattendibili sull'effettivo andamento del gettito tributario.

Concludo con alcune cifre che, per quanto riguarda la prima categoria, danno una previsione rettificata di 5.650 miliardi; per la seconda categoria (che resta invariata) 7.335 miliardi; ugualmente invariata rimane la terza categoria sulla cifra di 6.340 miliardi; la quarta categoria, come ha ricordato il senatore Mazzei, raggiunge la cifra di 1.206 miliardi; infine, la quinta categoria raggiunge i 220 miliardi. Quindi, il totale delle previsioni rettificate e ridistribuite per il 1975 è di 20.751 miliardi.

Con ciò, credo di aver risposto alla domanda che mi era stata posta.

L I V I G N I . Gradirei aver risposta ad un'altra domanda che avevo posto relativamente al conto consuntivo.

Vorrei sapere, cioè, quanto abbiamo incassato fino ad ora dei previsti 238 miliardi del versamento anticipato di imposte, dei 168 miliardi del condono e dei 251 miliardi del pacchetto fiscale del 1975.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze*. Vedrò di rispondere, anche se a questo punto subentrano alcune difficoltà, che del resto sono abbastanza intuibili, dato il modo in cui viene formato il nostro conto consuntivo.

Cominciamo dalla questione relativa al gettito derivante dal provvedimento di condono fiscale, del gennaio 1974: al riguardo avevo riferito la cifra di 168 miliardi. A questo proposito peraltro debbo dare una spiegazione che può sembrare complessa, ma, d'altra parte, non c'è una strada diversa per rispondere alla opportuna domanda del senatore Li Vigni.

Il gettito del condono presenta due diversi aspetti: uno che chiamerei sostanziale e un altro che chiamerei contabile. Cominciando a considerare il secondo aspetto, quello

contabile, (che è poi quello più immediatamente riferibile all'impostazione della tabella n. 1), dirò che in tale tabella sono stati iscritti due capitoli appositi: il 1030 nella categoria prima e il 1231 nella categoria seconda, relativi ai proventi della definizione delle pendenze tributarie arretrate secondo le norme del provvedimento di condono. I due capitoli non recavano alcuna appostazione previsionale, erano cioè soltanto capitoli « per memoria »: al momento di formazione del bilancio di previsione del 1974 e successivamente non si ritenne, infatti, di istitutire tali capitoli, mentre per il 1975 essi vennero istituiti, ma non furono corredati di previstioni. Si tratta quindi di capitoli assolutamente vuoti. Fu poi stabilito (con decreto ministeriale del 18 aprile 1974) il criterio per fare affluire, non essendovi elementi previsionali, le cifre di entrata ai due citati capitoli. In particolare, per il capitolo numero 1030, si stabilì che dovessero affluire somme pari alla metà dei proventi delle definizioni delle pendenze relative al periodo di imposta del 1969 e degli anni precedenti: in sostanza, metà delle somme relative alla dichiarazione dei redditi per l'anno 1970 e gli anni precedenti In pratica, soltanto una minima parte del gettito del condono per le imposte dirette affluisce all'apposito capitolo 1030, perchè tutto il resto, cioè la metà della parte relativa al periodo di imposta 1969 e anni precedenti, nonchè tutto il getgito della definizione delle pendenze relative agli anni 1970, 1971, 1972 e 1973, affluisce (secondo il disposto del citato decreto ministeriale 18 aprile 1974) ai normali capitoli dei vecchi tributi soppressi, cioè al capitolo della ricchezza mobile, al capitolo dell'imposta complementare, al capitolo delle imposte sulle società, e così via. Dal punto di vista contabile, quindi, il capitolo 1030 ha uno scarso significato e ha recepito nell'anno passato, un gettito di circa 22 miliardi: si tratta, evidentemente, di una cifra provvisoria in quanto non dispongo ancora dei dati definitivi.

L I V I G N I . Perchè allora è stato istitutito il capitolo 1030?

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Per una ragione che ritengo essere soltanto di natura contabile: non so trovare infatti giustificazioni diverse. Infatti, potrebbero essere stati seguiti altri criteri.

L I V I G N I . Si è inteso forse mascherare un fallimento del provvedimento di condono.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Le posso assicurare che non è così: al riguardo le porterò qualche altra cifra, se vorrà che io sia più preciso. È estremamente difficile, peraltro, quantificare il gettito netto del provvedimento di condono perchè tale provvedimento ha un duplice effetto: contrae, in primo luogo, l'ammontare del tributo che si deve riscuotere per il fatto che si determina una transazione, con riduzione del *quantum* di imposta dovuto (ciò significa che se noi avessimo definito con la procedura ordinaria le pendenze per le quali è stata chiesta dal contribuente una definizione automatica, avremmo avuto come effetto un maggiore gettito); in secondo luogo, anticipa nel tempo tale gettito, ridotto nella quantità, poichè la procedura è accelerata, per cui noi nel giro di due o tre esercizi riscuoteremo quello che normalmente avremmo riscosso nel giro di cinque, sei, sette, otto, nove e talvolta anche dieci esercizi.

Data questa caratteristica particolare degli effetti del provvedimento di condono, gli onorevoli senatori si renderanno conto che è difficile stabilire un gettito di tale provvedimento distinto dal gettito della normale definizione delle pendenze arretrate. Questo spiega perchè è stata isolata dal punto di vista contabile, una piccola posta, relativa ad una parte del gettito del condono, facendo affluire invece la restante parte del gettito nei capitoli tradizionali, cui affluiscono, quindi, sia i proventi della definizione ordinaria delle pendenze arretrate, sia i proventi della definizione straordinaria o accelerata o automatica, che è quella derivante

appunto dall'applicazione del provvedimento di condono.

Per essere più preciso, poichè il senatore Li Vigni aveva manifestato, se ho ben capito, il sospetto che si volesse mascherare un fallimento sostanziale del provvedimento di condono, dirò che, per quanto riguarda tale provvedimento, nel 1974 sono affluite allo Stato somme pari a 101 miliardi per i tributi diretti e limitatamente alle rate in riscossione nel 1974. Bisogna tenere conto, peraltro, che il numero delle partite definite era ancora molto esiguo.

L I V I G N I . In percentuale quale potrebbe essere?

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Le posso dire — si tratta di un dato che ho già riferito alla Camera dei deputati — che le domande presentate erano 2.682.955 e che i 101 miliardi posti in riscossione nel 1974 corrispondevano a 294.667 partite definite. Questo al 30 settembre 1974: quello che è stato definito in seguito è stato posto in riscossione con rate che cadono nella competenza del 1975. È appunto per questo che io ho citato quello che è affluito alla competenza del 1974; praticamente si tratta di tutto ciò che è stato definito prima del 30 settembre.

L I V I G N I . Pertanto oggi oltre il 30 per cento delle pratiche di condono è già evaso?

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Non posso fornirle delle cifre che non ho: ho l'impressione, però, che la cifra indicata al 30 settembre sia notevolmente cresciuta. Credo comunque di avere già abbondato in cifre e di essere stato abbastanza esauriente.

L I V I G N I . Ho la sensazione che i suoi predecessori si siano fatte delle illusioni sulla portata del condono.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Il Governo ha una sua continuità e noi ce ne assumiamo la responsabilità.

L I V I G N I . Spero che non continuerete negli errori compiuti dagli altri.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Per terminare sul condono devo dire che l'altro capitolo, indicato con il numero 1231 (che riguarda la definizione delle partite delle tasse e imposte indirette sugli affari) ha dato, nel 1974, un gettito di 67 miliardi. La quantificazione di 168 miliardi di variazione in aumento è — come ha rilevato il senatore Mazzei — una quantificazione *ex-post;* d'altra parte, per il provvedimento di condono non era possibile fare diversamente, perchè non si poteva prevedere se sarebbero state presentate domande, in che numero e quale sarebbe stato il gettito delle diverse procedure di riscossione. Inoltre, per rendere leggibile il bilancio — e mi assumo la paternità di questa forzatura — ho ritenuto di indicare la cifra di 168 miliardi perchè solo in questo modo possiamo avere un elemento che introduce variazioni, rispetto alle previsioni iniziali, e consente, quindi, una esatta valutazione dell'andamento del gettito rispetto alle previsioni reali, e non fittizie, quali erano quelle originarie. Però, sempre a proposito del condono, vi è da parlare, oltre che dell'aspetto contabile, anche dell'aspetto sostanziale. Il provvedimento di condono ha le due caratteristiche che ho citato: riduce il *quantum* di quello che è stato percepito e accelera la riscossione I due fenomeni interagiscono in maniera piuttosto anomala, per cui non è possibile ricorrere ad una previsione tradizionale: per tale motivo si è fatto ricorso a una previsione quantificata *ex-post.* Più di questo non posso dire. Per il 1975, ovviamente, si dovrà ricorrere press'a poco allo stesso criterio seguito per il 1974. Il senatore Li Vigni ha chiesto chiarimenti anche sugli altri due elementi di variazione che abbiamo prima indicato. Per quanto riguarda i 238 miliardi di anticipazioni le rispondo subito. Le anticipazioni hanno dato esattamente per il totale dell'imposta, matu-

rato nella competenza del 1974, 238 miliardi a titolo di anticipazione in conto di imposte sul reddito delle persone giuridiche, delle persone fisiche e delle imposte locali sui redditi: tale cifra è stata riscossa a fine anno. In sostanza, vi è una specie di partita di giro perchè la cifra l'abbiamo accreditata nel consuntivo e nel preventivo. Le cifre, sia quella che riguarda il gettito del condono sia quella riguardante le anticipazioni sono assolutamente uguali, mentre gli 891 miliardi del pacchetto fiscale comprendono, come è noto, una serie di voci che afferiscono alle diverse categorie. Potrei fornire, ora, elementi disaggregati, ma è chiaro che non potrei dire qual è il maggior gettito fornito dal pacchetto fiscale. Cito, però, le cifre più indicative concernenti l'imposta *una tantum* sulle autovetture. Era stata fatta una previsione, rettificata dopo le variazioni intervenute in sede di conversione del decreto-legge, per cui abbiamo avuto un gettito leggermente inferiore, ma non di molto, rispetto a quanto si era lasciato credere in un primo temo La previsione rettificata dell'*una tantum* sulle autovetture era di 238 miliardi e abbiamo avuto un gettito di 222 miliardi; quindi l'evasione non è stata dell'ampiezza paventata in un primo tempo. Comunque, la previsione è esatta perchè è stata elaborata dal centro elettronico dell'Automobil club. Del "pacchetto fiscale" dobbiamo considerare, inoltre, i 45 miliardi di maggior gettito dell'imposta di registro, un maggior gettito d'IVA che era stato stimato in 309 miliardi (a proposito dei quali è difficile stabilire quale parte sia stata effettivamente introitata); inoltre, abbiamo 258 miliardi di maggiore imposta sugli olii minerali e 41 miliardi di maggiore imposta di bollo. Queste, dunque, sono le principali voci del pacchetto fiscale.

M A Z Z E I , *relatore alla Commissione.* Vorrei una precisazione in ordine ai 130 miliardi dell'imposta *una tantum* sulle abitazioni e ai 4 miliardi dell'imposta sulle armi. Vi sono nel bilancio due appositi capitoli, sia pure « per memoria », e cioè il 1029 relativo all'imposta *una tantum* sulle abitazioni e il 1420 concernente l'imposta di fabbricazione sulle armi. Non ho ben compreso se la previsione di una minore entrata per 134 miliardi (poichè sono venute a mancare le norme istitutive dell'imposta) trova copertura nel maggior gettito.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* La risposta può essere formulata così: deliberatamente, oltre che per le ragioni indicate precedentemente, si è mantenuta in un'unica voce, sul capitolo numero 2000, l'intera somma aggregata del gettito del pacchetto fiscale in previsione di possibili mutamenti nella composizione del gettito. Quando venne formulato il bilancio di previsione, nel luglio del 1974, i decreti-legge non erano ancora stati convertiti e non si sapeva quali sarebbero state le modificazioni che il Parlamento avrebbe introdotto.

Le ragioni di natura internazionale hanno imposto di iscrivere, in un apposito capitolo, la maggiore somma della manovra fiscale (congiunta alla manovra monetaria correlata alla richiesta che l'Italia aveva fatto per negoziare i prestiti); poichè non si sapeva la sorte dei decreti-legge, si è preferito non ritoccare le singole voci capitolo per capitolo. Pertanto, dal punto di vista giuridico-formale, non c'è nessuna conseguenza per il fatto che, venuta meno una voce, essa sia stata compensata da un'altra voce Quando si disaggregherà, con nota di variazione, il pacchetto fiscalle nei singoli capitoli delle cinque categorie, allora avverrà che i 130 miliardi dell'imposta *una tantum* sulle case di abitazione affluiranno al capitolo 1023, e i 4 miliardi in meno dell'imposta di fabbricazione sulle armi affluiranno invece al capitolo 1409.

Però, il bilancio di previsione può restare inalterato, senza che la non intervenuta imposizione *una tantum* sulle case di abitazione, produca alcun danno.

M A Z Z E I , *relatore alla Commissione per l'entrata.* Ciò è discutibile: dal punto di vista formale mi permetto di non condividere quanto ha esposto il sottosegretario

Pandolfi. Su questo punto vorrei ulteriori chiarimenti dal Sottosegretario.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Sulla richiesta di chiarimento del senatore Mazzei devo precisare che proprio il Ministro delle finanze si è fatto carico di queste anomalie e si è concordata questa diversa coordinazione della previsione. Comunque, si provvederà subito con una nota di variazione.

M A Z Z E I , *relatore alla Commissione per l'entrata.* Rivolgo un ringraziamento al sottosegretario Pandolfi per le notizie che ci ha fornito. Sulla base della disaggregazione del consuntivo 1974 e delle previsioni rettificate del 1975, per quanto riguarda le 5 categorie di entrate tributarie, le risultanze sono: categoria I - imposte sul patrimonio e sul reddito: + 1.501 miliardi sulle previsioni 1974 rettificate; categoria II - tasse e imposte sugli affari: — 1.758 miliardi; categoria III - imposte sulla produzione, sui consumi e dogane: + 974 miliardi; categoria IV - monopoli: — 86 miliardi; categoria V - lotto, lotterie e altre attività di gioco: + 10 miliardi.

Fatta questa esposizione contabile, vorrei far rilevare alla Commissione un dato importante, che ho già sottolineato in precedenza: per la previsione del 1975 abbiamo una maggiore differenza soprattutto nella categoria II, che reca un gettito inferiore di 1.758 miliardi rispetto al 1974.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Un brevissimo commento a quanto è stato rilevato dal relatore Mazzei e che indubbiamente risponde a verità.

Abbiamo scostamenti fortissimi tra i dati di previsione rettificati e i dati del consuntivo 1974 nelle singole categorie dell'entrata. Tutto ciò indica che evidentemente (e ne parlerò nella seduta di domani) il meccanismo previsionale ha mostrato lacune e difficoltà evidenti. È fermo proposito del Governo provvedere affinchè la previsione per il bilancio del 1976 sia fatta in modo da ridurre gli scostamenti oggi segnalati, evitando di seguire la serie storica delle previsioni.

Ci proponiamo, invece, di tener presenti i dati del consuntivo, in modo che le previsioni siano tali da rispettare non soltanto le cifre globali del gettito presumibile, ma anche quelle relative alle singole categorie e ai singoli tributi.

R I P A M O N T I . La previsione maggiorata rispetto al gettito è dovuta al fatto che si è verificato un minor gettito dell'IVA sugli scambi interni. Infatti, nei confronti delle previsioni che facevano riferimento all'entità del movimento nell'interno si è dovuto registrare una larga evasione fiscale. Se avessimo fatto una previsione riferita al gettito, l'evasione sarebbe stata scontata in partenza. Invece si è avuto un impegno del Governo di mettere in moto un meccanismo di controllo per evitare l'evasione IVA.

L I V I G N I . Una cosa giusta è questa: gli enti pubblici, per pagare le fatture, dovevano possedere i registri delle fatture medesime.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Vorrei esprimere alcune considerazioni in margine alla giusta osservazione che il meccanismo previsionale non è affatto neutrale, ma tiene conto invece di taluni obiettivi programmatici che si intendono conseguire.

Tuttavia, devo precisare che nella stima previsionale si deve tener conto anche dei possibili e raggiungibili effetti concreti dell'impegno programmatico. In altre parole, occorre anche tener conto dell'effettiva possibilità di esercitare un'azione di controllo sull'evasione fiscale; dobbiamo considerare, cioè, se questa azione è tale da ridurre il fenomeno dell'evasione in proporzioni estremamente limitate nel primo anno di attuazione della riforma tributaria, o se, invece, ci si deve muovere con gradualità nel corso di più esercizi.

Quindi, pur mantenendo fermo un certo dislivello derivante dal fatto che si vuol

porre un obiettivo che va al di là del dato effettivo (così come si registra in termini di consuntivo), occorre tuttavia una qualche prudenza nel valutare gli effetti dell'impegno programmatico del Governo, della qual cosa mi auguro che si tenga conto nelle previsioni del 1976.

P R E S I D E N T E . Prima di chiudere la seduta credo di dover ringraziare, a nome della Commissione, l'onorevole Sottosegretario per i chiarimenti che ha fornito con tanta precisione e chiarezza, sottolineando gli impegni che il Governo vuole assumersi per l'avvenire sul problema delle informazioni relative all'andamento delle entrate e delle spese, di cui il Parlamento ha sempre deplorato la carenza.

Infine, per il 1976 ci auguriamo veramente che l'attuale Governo imposti in una maniera più chiara il bilancio. A questo riguardo, ed alla luce della competenza acquisita in tanti anni di attività parlamentare, dobbiamo riconoscere che un qualche progresso si sta compiendo e di ciò, ovviamente, noi siamo compiaciuti.

La seduta termina alle ore 20.

SEDUTA DI GIOVEDI' 3 APRILE 1975

Presidenza del Presidente CARON

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

C O R B A , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 1975 » e dello stato di previsione dell'entrata.

Dichiaro aperta la discussione generale.

B A S A D O N N A . In questo mio brevissimo intervento tralascerò di approfondire il significato delle cifre del bilancio di previsione che sono state ieri lucidamente analizzate e classificate dall'onorevole relatore e dall'onorevole Sottosegretario, confermando ed integrando i dati che erano stati già comunicati dall'onorevole Ministro dell'altro ramo del Parlamento. Prendo atto con soddisfazione che tali dati verranno periodicamente aggiornati, se non sbaglio con ritmo quadrimestrale, e resi noti al Parlamento. Mi limiterò ad alcune considerazioni sulle interessanti comunicazioni dell'onorevole relatore, riservandomi di ritornare su alcuni argomenti nella discussione generale.

Iniziando la sua relazione, l'onorevole Mazzei ha affermato che, nell'attuare la riforma tributaria, che egli a ragione considera l'unica autentica riforma portata avanti in questi anni, si è trascurato di predisporre le strutture ed il personale che dovevano fare da supporto a tale profonda trasformazione, non essendo l'organizzazione precedente idonea a questo fine. Basterebbe soltanto un tale riconoscimento a giustificare un parere del tutto negativo su quanto fino a questo momento è stato realizzato in un campo così importante e delicato dell'Amministrazione statale. D'altra parte, il Ministro in carica non ha lesinato critiche ai suoi predecessori quando, tra l'altro, ha affermato alla Camera che non erano state valutate le difficoltà ed i problemi posti dall'attuazione dell'anagrafe tributaria e che i tempi indicati per risolverli in sede legislativa, sia originariamente, sia nelle successive modificazioni, erano fuori della realtà. Il che significa che si era sbagliato all'inizio e che si è continuato a sbagliare anche dopo, con un comportamento addirittura inspiegabile. Certo è da apprezzare la chiarezza e la lealtà di oggi, ma è comprensibile che si perda ogni fiducia quando problemi di così vasta portata vengono affrontati senza adeguata ponderazione, arrecando danni cospicui alla collettività per le conseguenze che avranno

gli errori commessi. Infatti si continuerà ad operare nell'Amministrazione finanziaria in condizioni di crisi, vuoi per la insufficienza del personale depauperato dall'esodo, vuoi per la mancata, tempestiva utilizzazione degli strumenti, in parte già approntati e rimasti inerti, i quali avrebbero dovuto gradualmente contenere le evasioni fiscali. Queste, ancora per alcuni anni, avranno via libera, perchè lo Stato non sarà in condizioni di reprimerle.

Dai dati che il relatore ci ha illustrato ieri risulta una lievitazione di entrate dal 1974 al 1975 del 10 per cento, che viene giudicata alquanto prudenziale in considerazione che il 1975 è il primo anno di attuazione della riforma tributaria in cui si dovranno riscuotere anche le imposte dirette sui redditi diversi da quelli di puro lavoro e che il livello alquanto elevato delle aliquote delle imposte dirette si accresce automaticamente a causa dell'inflazione. Nasce il sospetto che l'Amministrazione fiscale non sia in grado di accertare, per la lamentata carenza di personale e di strutture, più di quanto dichiari, o che riservi margini di manovra per finanziare maggiori spese nel corso dell'anno al di fuori del controllo del Parlamento.

Ha affermato ieri il relatore che il successo della riforma tributaria è affidato anche al consenso della pubblica opinione, ma che questo è stato scosso per la questione del cumulo, rivelatasi di assai difficile soluzione. Ma è da ritenere che a questo calo di consensi abbiano concorso anche altre circostanze e, tra queste, le conseguenze dell'IVA sui piccoli imprenditori con l'applicazione dell'ultimo decreto delegato del dicembre 1974 col quale è stata abolita la fascia esente di cui si avvantaggiavano le imprese con un giro di affari fino a cinque milioni. Infatti, come è noto, solo le imprese con incassi annui fino a due milioni pagheranno l'IVA nella misura di lire ventimila, mentre le altre, con incassi appena di poco superiori, dovranno fronteggiare un onere insostenibile per loro in questo momento di gravi difficoltà. Un'impresa con un volume di affari di tre milioni, un importo del tutto irrisorio, esente fino al dicembre 1974, dovrà pagare lire 270 mila in una sola soluzione, ed un'impresa con un volume di affari di 10 milioni, l'anno scorso pagava lire 394 mila, e quest'anno lire 900 mila. Il che significa la fine per tutto il mondo artigianale, che pure assolve compiti economici e sociali di grande rilievo specie nei periodi di pesante crisi, con grave danno per le aree depresse del Sud, in molte delle quali l'impresa artigiana costituisce la sola presenza produttiva. Non si può dire certo che per questa categoria venga applicata la norma costituzionale secondo la quale ciascuno deve concorrere alle spese dello Stato secondo le proprie capacità contributive. D'altra parte questa norma è stata assai poco rispettata, almeno in alcune fasce della società, come ha potuto constatare l'attuale Ministro, il quale ha compiuto un'indagine campione con mezzi propri, come se non riponesse fiducia in quelli a sua disposizione, ed ha rilevato che — nel settore industriale — il numero dei dipendenti con stipendi superiori a 10 milioni raggiunge un livello di gran lunga superiore a quello modestissimo che risultava in precedenza. È una constatazione utile, ma troppo tardiva, quando si consideri come queste sistematiche evasioni, che hanno sottratto alla collettività ingenti risorse, siano state reiteratamente denunziate nel corso di numerosi anni.

Certo, qualche progresso nei confronti del passato potrà essere compiuto, ma dovremo ancora attendere che la macchina fiscale venga messa a punto e che intanto, con i mezzi disponibili, venga portata avanti una lotta sempre più efficace contro le fasce di evasione.

Concludo affermando che il documento in esame costituisce un contributo alla chiarezza, ma che vi sono troppi interrogativi sull'attendibilità delle posizioni formulate perchè si possa esprimere nei suoi confronti un parere positivo.

B A C I C C H I . Anch'io intendo associarmi ai colleghi che hanno già espresso ieri un ringraziamento al collega Mazzei per la chiarezza della sua esposizione, che ha consentito alla nostra Commissione di avere oggi un quadro preciso sul quale discutere circa le previsioni dell'entrata, e soprattutto

per i dati fornitici sul gettito effettivo nel 1974, anche se con un certo margine di incertezza che deriva dal fatto che la questione non è ancora del tutto definita. Vorrei estendere il ringraziamento al sottosegretario Pandolfi per le indicazioni che egli ci ha dato sul modo in cui verrà redatto il bilancio per il 1976, in maniera tale che si possa avere un documento che rifletta maggiormente la realtà La necessità di previsioni più precise, infatti, mi sembra appaia evidente quando si esaminino, oltre le cifre globali dell'entrata, le singole voci, e le si confrontino con il gettito che si è avuto nel 1974. Il sottosegretario Pandolfi ci ha spiegato come ci siano delle trasposizioni di cifre, nella realtà, anche per quanto riguarda il mancato incasso dell'*una tantum* sulle case, perchè il decreto non è stato approvato, e come i 130 miliardi che si prevedeva di introitare a questo titolo trovino copertura nel quadro generale del bilancio su un'altra voce dell'entrata, per cui il totale non cambia. È però certo che il documento che noi esaminiamo viene ulteriormente a modificarsi rispetto a quella che sarà la realtà. È quindi auspicabile che si giunga ad una compilazione del bilancio ed a previsioni che corrispondano maggiormente alla realtà.

Mi sembra invece che, da questo punto di vista, le tabelle riportate nel bilancio, le previsioni cioè di entrata che ci sono state chiarite ulteriormente ieri, dimostrino delle evidenti discordanze rispetto al gettito effettivo del 1974. Quando pensiamo soltanto alla prima categoria di tributi della tabella illustrataci dall'onorevole Pandolfi, che ha dato nel 1974 un gettito di 6.100 miliardi, ma nelle previsioni rettificate per il 1975 si attesta su 5.650 miliardi, mentre tutti sappiamo che la cifra citata per prima è destinata ad aumentare ulteriormente, vediamo subito che c'è una divaricazione notevole tra le previsioni di entrata e quelle che saranno le entrate effettive. E, a nostro parere, su questo aspetto che il bilancio è criticabile, tanto più in quanto non permette poi di fare un ragionamento che mi sembra essenziale rispetto alla discussione in corso nella nostra Commissione. Noi ci occupiamo dell'entrata, ed io voglio restare nei limiti di questa parte del discorso, però è evidente che l'entrata dobbiamo rapportarla alle necessità, ai bisogni, dell'altra parte del bilancio relativa alla spesa, in rapporto alla situazione economica generale del Paese e alla necessità dell'intervento pubblico per superare l'attuale momento particolarmente difficile. Si tratta, per la parte tributaria, di un'entrata complessiva di 20.751 miliardi, che appare come un grosso limite rispetto a quelle che sono le necessità di intervento nella situazione economica del Paese. E non vogliamo andare, sulla base di queste tabelle, a una verifica; ci risulta difficile poter fare ciò proprio perchè siamo in presenza di dati parziali riguardanti il diverso tipo di tributi che, come tutti sappiamo, non corrispondono alla realtà.

Ma il discorso generale che vorrei tentare di fare è se questa entrata complessiva di 20.751 miliardi, per la parte tributaria dei proventi, non sia nella realtà sottostimata. Non si sia in presenza, cioè, di una previsione di entrata che si rivelerà inferiore a quanto effettivamente si potrà incassare nel corso dell'esercizio finanziario; a quanto si potrà introitare così come stanno le cose oggi e a quanto si potrebbe introitare ulteriormente con particolari interventi. Non mi riferisco a nuove leggi, a nuove imposizioni, ma all'applicazione dell'attuale legislazione.

Cioè, con una opportuna opera di accertamento, di verifica, si potrebbe, a nostro parere, andare oltre la cifra dei 20.751 miliardi. E mi pare che ci siano gli spazi per poter andare oltre, proprio quando noi esaminiamo le cifre che ci sono state fornite in Commissione, alla luce del gettito che si è verificato nel 1974 e delle enormi manchevolezze che balzano subito agli occhi per certi tipi di tributi che sappiamo sono largamente evasi. Mi riferisco, in modo particolare, alla macroscopica evasione dell'IVA, nella situazione attuale.

Per cui noi pensiamo che un esame più attento possa portare o dovrebbe portare a una correzione delle previsioni di entrata in aumento. Il che consentirebbe, nella discussione del bilancio, una manovra più ampia rispetto a quella che è stata fatta con le note di variazione, particolarmente con la secon-

da, per quanto riguarda la politica della spesa, senza per questo andare ad aumentare ulteriormente il disavanzo complessivo del bilancio.

Lungo questa linea è, a nostro avviso, possibile muoversi con iniziative concrete. I nostri colleghi alla Camera avevano indicato, anche con emendamenti che ci riserviamo eventualmente di ripresentare in questa sede, in ulteriori 1.300 miliardi le possibilità di maggiori proventi, rispetto alla nota di variazione apportata dal Governo, che già aumenta le iniziali previsioni di entrata; è quindi necessario ed opportuno procedere subito ad alcune revisioni.

Mi riferisco particolarmente alla questione del cumulo: non alla sua abolizione pura e semplice, ma a una revisione del tetto oltre le quali il cumulo scatta. A elevare, cioè, uteriormente il tetto attuale di cinque milioni di lire per famiglia, portandolo più in su e accogliendo eventualmente anche l'indicazione che è venuta, ma solo per il 1976, dal Ministro delle finanze, secondo la quale se si fa questa operazione, bisogna rivedere anche tutte le aliquote.

Ma se per il 1975 non si vuole procedere a questa revisione — e noi riteniamo invece che si dovrebbe procedere subito in questo senso — credo che le entrate che si verificheranno per la prima categoria di tributi, saranno notevolmente più alte rispetto a quelle già verificatesi nel 1974 — la cifra complessiva è stata di 6.100 miliardi — perchè avremmo il maggior gettito del cumulo e avremo l'altra questione della quale parlava il collega Basadonna un momento fa e cioè che una parte notevole dei redditi di lavoro autonomo cadranno in questo esercizio finanziario.

Le previsioni generali che si fanno poi circa il tasso d'inflazione — sulle quali ci sarebbe molto da discutere, ma riprenderemo il discorso — lasciano intravvedere con sufficiente certezza che vi saranno ulteriori scatti nelle aliquote, per cui il gettito di questa parte di imposte è evidentemente destinato ad aumentare considerevolmente rispetto a quello verificatosi nel 1974.

Tutto ciò, se da una parte fa diventare di maggiore attualità la domanda che il collega Mazzei già rivolgeva nella sua relazione, e che io faccio mia, e cioè se possiamo scomporre queste cifre, nel senso di comprendere quali categorie di cittadini contribuiscono maggiormente e in che misura — e sarò grato all'onorevole Pandolfi se potrà fornire dati a questo riguardo alla nostra Commissione — e se fa diventare, dicevo, di attualità questa domanda, rende anche più attuale l'altro ordine di considerazioni svolte nella relazione del collega Mazzei, che non si può non condividere. Per l'opinione pubblica, per chi poi concretamente paga le imposte, il fatto che il cumulo opera in questo modo e con queste conseguenze, con delle aliquote e dei tetti che sono notevolmente diversi rispetto a quelli che si potevano immaginare quando fu varata la legge di riforma tributaria, non può non creare un notevole calo di consensi — così si è espresso, bonariamente, il collega Mazzei nella sua relazione — nei confronti della riforma tributaria.

Nel Paese c'è un profondo malessere nei confronti di questo stato di cose. Di ciò dobbiamo tenere conto anche considerando la possibilità di realizzare, per quanto riguarda la seconda categoria di tributi, la previsione di entrata, che appare invece notevolmente in aumento rispetto al gettito effettivo che si è realizzato nel 1974. Mi riferisco in modo particolare all'IVA: 4.600 miliardi di gettito effettivo nel 1974, a fronte di previsioni rettificate per 6.530 miliardi, anzi ulteriormente aumentate per l'effetto del pacchetto estivo a 7.335, e una previsione rettificata per il 1975 di 7.300 miliardi.

Perchè dico questo? Già il collega Mazzei rivolgeva questa domanda al rappresentante del Governo. Io la riprendo: sarebbe veramente indispensabile conoscere che cosa intende fare il Governo perchè non si verifichi di fatto una rendita fiscale, come sta accadendo nel nostro Paese, per l'evasione dell'IVA. È difficile poter fornire a questo riguardo dati precisi. Ma si sa, per esempio, che ogni scatto in aumento dell'IVA per determinati generi, se da un lato porta a un incremento generalizzato dei prezzi, perchè c'è un'aliquota maggiore di IVA, dall'altro, quando l'erario non è capace di incassare

tutto, porta a una rendita fiscale di fatto per quella parte di operatori economici, di cittadini, che evadono il fisco, i quali attuano l'aumento del prezzo, però non pagano il tributo e quindi realizzano questa assurda rendita.

Ora, veramente è essenziale sapere che cosa si intende fare da questo punto di vista. Anche qui, però, mi pare che delle correzioni siano già in atto, ma, purtroppo, per il modo come si realizzeranno, credo saranno destinate a creare, per usare ancora una espressione del collega Mazzei, un ulteriore calo di consensi nei confronti della riforma tributaria.

Mi riferisco in particolare alle recenti misure secondo le quali anche piccolissimi operatori economici debbono tenere una contabilità e pagare per IVA cifre consistenti. Un piccolo operatore economico che abbia un giro d'affari di 4-5 milioni l'anno, si vedrà costretto a tenere una contabilità che gli costerà notevolmente e che non sempre sarà in grado di organizzare da solo. Sarà costretto a versamenti di alcune centinaia di miglia di lire, mentre oggi non è così.

Rischiamo di trovarci in una situazione nella quale questo calo di consensi aumenterà notevolmente; è chiaro che questa imposizione fatta in questo modo metterà in gravissima difficoltà piccoli e piccolissimi operatori economici anche se porterà ad un aumento del gettito, perchè almeno questo dovremmo avere, altrimenti avremmo solo effetti negativi da queste misure. Ma se non vengono prese nuove iniziative, noi rischieremo di avere ancora per lungo tempo una massiccia presenza di evasioni nel settore dell'IVA.

Su questi problemi vorremmo avere delle precisazioni dall'onorevole rappresentante del Governo.

Ripeto che ci riserviamo, eventualmente nel corso della discussione generale della prossima settimana, di concretizzare queste nostre osservazioni, anche in emendamenti da presentare su questa parte del bilancio.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale per parte riguardante l'entrata.

Allora, si potrebbe approfittare di questa ora che abbiamo davanti a noi per dare la parola al relatore e al rappresentante del Governo.

La parola al relatore, senatore Mazzei.

M A Z Z E I , *relatore alla Commissione.* Non so se nel nostro ordine dei lavori che abbiamo discusso ieri c'è una ripresa della discussione su questo o l'intendiamo chiusa.

P R E S I D E N T E . Dovremmo intenderla chiusa, ma per alcuni colleghi che sono impegnati in altre sedi (cito il senatore Brosio) è chiaro ed evidente che non ci formalizzeremo. È chiaro pertanto che, se necessario, il relatore ed il Governo potranno nuovamente replicare.

M A Z Z E I , *relatore alla Commissione.* Alcune brevi considerazioni. Innanzitutto il ringraziamento ai colleghi che hanno avuto l'amabilità e la cortesia di seguirmi. A me sembra che le osservazioni svolte si possano incenrtare in due ordini di considerazioni. Il primo ordine di considerazioni è quello che riguarda le cose che abbiamo rilevato nella relazione e che meglio sono state sottolineate dal rappresentante del Governo: cioè il problema dell'evasione. Per come è congegnato il tributo dell'IVA, solo se riusciremo a chiudere il cerchio (e questo si chiude attraverso la contabilità, che in altri Paesi europei che hanno lo stesso tipo di tributo è portata a livello più basso), solo se riusciamo a chiudere questo cerchio di controllo attraverso la contabilità, noi riusciremo a bloccare questa evasione. Il provvedimento dell'estate scorsa che ha fatto venire meno la forfettizzazione fino ai 5 milioni, si è reso necessario proprio sotto questo profilo; cioè si combatte l'evasione dell'IVA solo se riusciamo ad avere il controllo generale della situazione. Devo dire — e in questo ritengo che siano tutt'altro che sottostimate le entrate, e vorrei che ci guardassimo da un errore del genere quando pensiamo che per la categoria 2ª, per quanto riguarda l'IVA, c'è una previsione di maggiore entrata, ivi compreso il pacchetto fiscale di 2.758 miliardi — devo dire che in tutto questo l'aspet-

to rilevante è la volontà del Governo di svolgere tutta un'azione, evidentemente di carattere amministrativo, per bloccare l'evasione. Devo dire che sarà molto difficile questa previsione; il mio augurio è nel senso che la realtà corrisponda alla previsione. Ma è tutt'altro che un impegno facile che si assume il Governo facendo questa stima per quanto riguarda l'entrata della seconda categoria dei tributi. Detto questo, per quanto riguarda invece la prima categoria che si ritiene sottostimata, il confronto delle cifre potrebbe in un primo momento dire che è fondato questo rilievo, perchè, come si è detto, per il 1974, la prima categoria ha dato 6.100 miliardi e la previsione per il 1975 è di 5.650. Io vorrei che i colleghi ricordassero anche che nei provvedimenti dell'estate scorsa, abbiamo previsto una serie di ulteriori detrazioni. Sono le 36.000 lire; il tetto del cumulo dai 4 ai 5 milioni, nonchè la maggiore detrazione per i figli; per queste ulteriori detrazioni sono state previste minori entrate per 700 miliardi. Quindi la previsione di 5.650 miliardi è una previsione realistica in considerazione di queste detrazioni, e soprattutto io credo che sia realistica in relazione anche alla particolare congiuntura che sta attraversando l'economia del Paese. Siamo in una fase recessiva che bisogna combattere e ci sono già dei provvedimenti del Governo in questo senso. Ma perchè questa recessione si possa combattere, perchè si possano avere dei risultati tangibili ai fini dei redditi individuali, io credo che occorrerà un po' di tempo, e quindi io non mi sentirei di considerare questa previsione sottostimata. La cosa più importante è quello che ci siamo detti intorno al consenso dei cittadini nei confronti del sistema tributario, che è una delle condizioni necessarie, in uno con la riorganizzazione della Pubblica amministrazione, perchè la riforma tributaria abbia la sua piena attuazione. Sotto questo profilo ritengo importantissimo questo momento della discussione parlamentare; è importantissimo chiarire alcune cose ed è importantissimo dare all'opinione pubblica alcune notizie, perchè io credo che il consenso dipenda da una informazione sempre più precisa e continua, e se si riuscisse — cosa non facile — a dare più esatte indicazioni sulla ripercussione del peso tributario sulle varie fasce dei redditi, credo che si farebbe un'opera altamente meritoria. Ieri indicavo alcuni dati; non abbiamo dati precisi in ordine al rapporto tra il reddito lordo nazionale e il monte delle retribuzioni e dei salari in genere. Io ritengo che, sia pure con altri rilievi positivi che sono venuti fuori circa una serie di redditi medio-alti delle categorie da lavoro dipendente, possiamo dire che il lavoro dipendente contribuisce sicuramente alle entrate dello Stato, ma non in modo eccessivo. Ora questi dati, nel momento in cui riusciamo a indicare le fasce dei redditi (una famiglia media, composta da genitori e due figli, oggi, per quanto riguarda le imposte dirette, fruisce di una esenzione di 1.860.000 lire, calcolando tutte le detrazioni), possono essere indicativi e sotto questo profilo possiamo concludere per un giudizio di equità del sistema tributario. È evidente che a questo si deve aggiungere la lotta alle evasioni perchè si possa anche qui chiudere il cerchio e presentare all'opinione pubblica un quadro di equilibrio generale del nostro sistema tributario, anche sotto il profilo etico-morale. Ed è questo l'aspetto veramente essenziale. Per quanto riguarda il cumulo, non ho che da dire quanto avevo già rilevato ieri: è uno dei grossi problemi che ha un peso rilevante ai fini del consenso che noi dobbiamo ottenere; è però un problema che senz'altro per il 1975 non può essere preso in considerazione, se non vogliamo ulteriormente complicare la non facile situazione dell'Amministrazione finanziaria; è un problema che può essere preso in considerazione per il 1976 e per quanto ne so, il Governo credo abbia intenzione, a questo riguardo, di presentare una sua proposta legislativa. È un problema che giustamente, come è stato detto, non può essere considerato solo sotto il profilo del « cumulo si, cumulo no », ma è un problema che va considerato insieme alle aliquote, insieme alle detrazioni, e solo un esame complessivo di questi aspetti può portarci a delle soluzioni giuste, eque, anche da un punto di vista di tecnica fiscale. Io non credo di aver dimenticato alcuna delle osservazioni che i colleghi hanno fatto. Comunque, se ci fosse qual-

che mancanza ne chiedo scusa e visto che abbiamo la possibilità di una ripresa della discussione, potrei riparare in un secondo momento.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Signor Presidente, onorevoli senatori, devo innanzitutto un vivo ringraziamento sia al senatore Mazzei per la sua lucida relazione e per come si è mosso con grande perizia nella non facile materia oggetto di esame da parte della 5ª Commissione del Senato, sia ai senatori che sono intervenuti ieri e stamane, con interessanti richieste di chiarimenti che hanno denotato acutezza nell'individuare i problemi all'interno della tabella 1 che è oggetto specifico dell'esame da parte di questa Commissione. E mi riferisco al senatore Basadonna prima e poi al senatore Bacicchi, che hanno posto l'accento su alcune questioni che vedrò ora di riprendere, nel corso della mia replica. Per dare un minimo di organicità alla mia esposizione, accennerò innanzitutto ad alcuni elementi metodologici, in parte accennati ieri, che sono indispensabili per comprendere il meccanismo con cui si è formato il bilancio per il 1975 e che contengono alcune indicazioni per quanto riguarda il criterio da seguire per il bilancio 1976, sempre per la parte « entrate ».

Darò poi alcuni elementi che riguardano, per così dire, la lettura analitica dei dati del consuntivo 1974 e della previsione 1975 categoria per categoria, dal momento che ieri, rispondendo ad alcune richieste, mi sono limitato ad accennare soltanto a dati globali di grandi aggregati, senza scendere a più minute, ma necessarie, indicazioni. Accennerò poi brevemente al processo di aggiustamento dell'ordine tributario che è in corso e che il Governo intende affrontare con decisione e con metodo, e farò infine qualche riferimento, sia pure sintetico, al problema estremamente serio dei fattori strumentali ai quali è legata l'attuazione della riforma tributaria, in modo particolare al problema del personale e a quello dell'anagrafe tributaria.

Inizio quindi da alcuni riferimenti metodologici che mi sembrano indispenstabili come premessa alla lettura della tabella dell'entrata.

Il primo chiarimento metodologico riguarda il fatto che non sono state imputate alle entrate tributarie somme per 360 miliardi, che sono state invece trasferite: mi riferisco ai dazi e prelievi comunitari con una modificazione della struttura della tabella 1, che è soltanto di natura contabile, e che, quindi, non ha alcun riferimento sostanziale all'andamento dei tributi.

Il secondo chiarimento metodologico mi sembra abbia maggiore importanza e tocchi il problema della determinazione della competenza, cioè il criterio che si deve seguire per attribuire alla competenza di un esercizio finanziario una data previsione di entrata. Vorrei ricordare che l'assegnazione alla competenza di un esercizio finanziario di una posta di entrata è disciplinata dal Regolamento di contabilità dello Stato, in particolare dagli articoli 219 e 22. Tali norme, in sostanza, stabiliscono che sono attribuite alla competenza di un esercizio finanziario le somme che per legge devono essere riscosse in quell'esercizio finanziario. L'articolo 222 stabilisce al primo comma che l'entrata è accertata quando l'Amministrazione competente appura la ragione del credito dello Stato e la persona che ne è debitrice, ed iscrive come competenza dell'anno finanziario l'ammontare del credito che viene a scadere entro l'anno medesimo. Questo è un punto che mi sembra importante ricordare: fa cioè testo il momento in cui matura il diritto alla riscossione. Il criterio di competenza si differenzia quindi da quello di cassa, in quanto si riferisce al momento in cui cade la riscossione di diritto.

Poichè ieri ho colto un accenno da parte del Presidente, vorrei ricordare che i due criteri, quello di competenza e quello di cassa, dànno spesso luogo ad effetti fortemente divaricati per quanto riguarda i grandi aggregati della spesa, e producono invece degli scostamenti assai meno sensibili per aggregati dell'entrata. Per convincersene basterebbe analizzare l'andamento della competenza e quello della cassa relativamente ai tre modi di riscossione previsti dalla riforma tributaria: per ruoli, per versamento

diretto e per ritenuta diretta. Quindi cassa e competenza producono, per la spesa, effetti spesso molto divaricati, mentre per l'entrata la divaricazione è molto ridotta, minima, per cui, praticamente, un bilancio redatto in termini di competenza, per quanto riguarda la parte dell'entrata, segue con molta approssimazione l'andamento effettivo della percezione dei tributi.

La questione cui ho accennato mi consente di dare un ulteriore chiarimento per quanto riguarda una deroga che è stata introdotta al principio di competenza in materia di imposta sul valore aggiunto. Sono state attribuite alla competenza del 1973 le riscossioni che, per legge, sono avvenute nel gennaio 1974. La deroga è stata ritenuta a suo tempo opportuna in quanto il meccanismo applicativo dell'IVA, come è noto, determina un vuoto di entrate per circa due mesi nel primo anno di operatività del tributo. Si è così convenuto di ripartire fra i primi due esercizi il mancato introito iniziale, e si è ottenuto tale risultato attribuendo alla competenza del 1973 le entrate di diritto del gennaio 1974. Abbiamo cioè avuto i primi due anni mancanti ciascuno di un mese di gettito, anzichè avere il primo anno con due mesi di mancanza di gettito. Risulta quindi che per il 1974 le entrate IVA devono essere imputate alla competenza dell'esercizio finanziario solo per undici mesi, cioè da febbraio a dicembre. Mi riferisco all'IVA sui consumi interni, capitolo 1203, mentre per l'IVA alle importazioni la regola non è stata derogata, ossia i dodici mesi dell'IVA riscossa alle importazioni nel 1974 affluiscono alla competenza del 1974. Preciso che, con l'anno 1975, si procede invece con il sistema ordinario.

Un terzo chiarimento metodologico devo dare, e lo ha molto chiaramente illustrato il relatore, sulla innovazione introdotta nella formazione del bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 1974, che si è poi seguìta anche nella formazione della previsione per il 1975. Si è passati da un metodo che partiva da disaggregazioni analitiche, categoria per categoria, ad uno che fa leva essenzialmente su valutazioni di ordine macroeconomico. Dopo avere effettuato tale previsione contributiva, si passa ad una disaggregazione categoria per categoria, capitolo per capitolo. Il nuovo criterio ha un'indubbia validità ai fini della manovra della finanza pubblica, ma presenta alcune insidie. È infatti difficile, tra l'altro, stabilire la misura del coefficiente di elasticità. Non si intende certamente non tener conto delle valutazioni di ordine macro-economico, ma è chiaro che occorrerà una certa verifica di tale previsione alla luce dei dati di consuntivo.

Arrivo ora all'ultimo chiarimento metodologico cui ho già fatto riferimento ieri. Si segue normalmente un criterio che allinea i dati delle previsioni esercizio per esercizio, ottenendosi così una serie storica delle previsioni senza un'adeguata considerazione degli elementi che via via affiorano in termini di risultati consuntivi. È impegno del Governo per la redazione del bilancio di previsione 1976, parte entrate, di evitare da esercizio ad esercizio questa persistenza di scostamento tra preventivo e consuntivo, e introdurre la considerazione dei dati di consuntivo, in modo che accanto alla serie storica delle previsioni ci sia la considerazione della serie storica dei dati di consuntivo.

Ed allora anche quest'ultimo rilievo metodologico potrà essere di qualche utilità per una più puntuale e leggibile relazione al bilancio dello Stato.

Fatti questi chiarimenti di natura metodologica, passo ad una lettura dei dati del consuntivo del 1974 e di previsione 1975, aggiungendo alcuni elementi a quanto indicato più globalmente nella seduta di ieri.

La prima categoria (imposte sul patrimonio e sul reddito) risulta strutturata in tre comparti fondamentali. Il primo si riferisce ai tributi soppressi che tuttavia sono ancora produttivi di gettito in questi primi anni di vigore del nuovo ordinamento; includo in questo comparto anche i proventi del condono. Abbiamo un secondo comparto di entità notevolmente inferiore, che riguarda tributi in realtà indiretti, che tuttavia compaiono nella prima categoria delle imposte sul patrimonio e sul reddito: mi riferisco ai tributi successori di cui ai capitoli 1007 e 1008 e a quelli relativi ai giuochi di abilità e ai concorsi pronostici. Il terzo comparto

comprende tutte le principali imposte introdotte dalla riforma tributaria: imposta sul reddito delle persone fisiche (capitolo 1023), imposta sul reddito delle persone giuridiche (1024), imposta locale sui redditi (1025), e poi il capitolo 1026 e il 1027, il quale ultimo: « Ritenuta d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche », ha acquistato notevole importanza con l'introduzione della cosiddetta imposta cedolare secca.

Nel 1974 i tre comparti hanno dato rispettivamente il seguente gettito: 3.100 miliardi il primo, riguardante i tributi soppressi; 100 miliardi il secondo relativo ai tributi successori e 2.900 miliardi il terzo comparto. La previsione per il 1975 è la seguente: 1.142 miliardi per i tributi soppressi; 93 miliardi per i tributi minori o successori; 4.415 miliardi (previsione rettificata) per il comparto dei tributi di nuova istituzione. La somma del gettito di questi tre comparti era per il 1974 di 6.100 miliardi, per il 1975 raggiunge invece la cifra di 5.650 miliardi.

Una seconda osservazione: io credo che vada analizzato in modo particolare il capitolo 1023, che appartiene al terzo comparto e assume una rilevanza speciale. Occorre ricordare che il capitolo 1023: « Imposta sul reddito delle persone fisiche », è quello che più direttamente risponde al precetto costituzionale dell'articolo 53, perchè l'imposta sul reddito delle persoine fisiche è l'unico tributo che abbia una tabella delle aliquote di natura progressiva, cioè quello che applica il criterio della progressività nella forma più piena e più completa, quale appunto si può dedurre dal testo dell'articolo 53 della Costitnuzione, secondo comma. Altri tributi hanno forme indirette di progressività, ma il capitolo 1023 è quello che si riflette in misura più specifica sull'andamento progressivo dell'imposizioine. Questo capitolo nel 1974 ha dato un gettito complessivo di 2.600 miliardi circa, di cui 2.400 derivanti dal lavoro dipendente, nelle due voci: ritenute dirette, per il settore pubblico, e versamenti in tesoreria da parte dei datori di lavoro per il settore privato. La cifra è veramente cospicua. Devo dire che previsioni ufficiose fatte l'anno precedente si sono rivelate nettamente sottostimate.

Senza voler fare confronti in mancanza di dati precisi, la rilevanza del gettito di questo settore pone problemi strategici per il 1975: in primo luogo l'obiettivo di realizzare una imposizione di pari efficacia per i settori che non sono di lavoro dipendente. Si tratta ovivamente di un compito estremamente arduo, e non solo nel nostro Paese, poichè i redditi autonomi sono molto più difficilmente accertabili dei redditi da lavoro dipendente.

Però vorrei mitigare un certo atteggiamento negativo dei cittadini derivante dal fatto che il lavoro dipendente è stato così duramente colpito nel primo anno di applicazione della nuova imposizione tributaria. Voglio dire che nonostante tutto una certa perequazione è stata egualmente raggiunta. In proposito il Ministro delle finanze ha comunicato alla Camera dei dati molto significativi, due dei quali vorrei ricordare in modo particolare. Devo confessare che non siamo ancora in possesso di dati statistici attendibili in assoluto e che li avremo soltanto quando avremo perfezionato il sistema di rilevazione dei dati. Tuttavia abbiamo effettuato alcune campionature che hanno dato risultati molto indicativi.

Una di queste campionature è stata effettuata prendendo in esame otto imprese, cinque del settore industriale e tre di quello bancario. Ovviamente grandi imprese, tra le quali la FIAT, la Olivetti, l'Italsider e la Banca commerciale italiana. Queste imprese hanno complessivamente 388.837 dipendenti. Due dati fondamentali emergono chiari. Il primo è quello della ripartizione dell'onere tributario per classi di reddito. Per i redditi fino a quattro milioni l'incidenza media risulta del 7,14 per cento; per i redditi — parliamo sempre di lavoro dipendente — compresi fra quattro e sei milioni l'onere medio è del 15,35 per cento; non è stata riportata nello specchio che ho davanti la incidenza per i redditi compresi fra 6 e 10 milioni, per la quale l'onere passa al 21,34 per cento; per i redditi compresi tra i 15 e i 20 milioni l'incidenza è del 24,9 per cento; per i redditi superiori ai venti milioni è invece

del 29,13 per cento. Quindi il primo dato è che abbiamo una forte progressività. Abbiamo una incidenza molto modesta per i redditi bassi e comparativamente posso dire che siamo praticamente al livello più basso di tutti i Paesi europei per quanto riguarda i redditi inferiori ai quattro milioni. Poi abbiamo una curva ascensionale molto accentuata.

Il secondo dato che emerge (già ricordato ieri) è che nel 1972 dalle denunce dei redditi risultava che 6.129 contribuenti avevano dichiarato un reddito superiore ai dieci milioni: e si badi che mi riferisco a qualsiasi categoria e a qualsiasi tipo di reddito. Attualmente, nell'ambito della modesta campionatura presa in considerazione, abbiamo ben 7.278 contribuenti tassati per redditi da lavoro dipendente superiori ai dieci milioni. Se proiettiamo tutto questo sull'universo del lavoro dipendente, abbiamo il segno di una prima grande perequazione tributaria. Possiamo dire con grande serietà che i redditi medio-alti, e soprattutto quelli alti, che prima sfuggivano facilmente, ora sono caduti integralmente sotto il peso della tassazione. Ciò costituisce un fatto di grande rilievo e significato, quando si pensi che precedentemente la ritenuta di ricchezza mobile, categoria C-2, era addirittura soggetta a concordato. Anche per le mensilità aggiuntive esistevano grosse differenze di trattamento fiscale.

Voglio dire che il nuovo sistema di tassazione mi sembra molto positivo, e lo ha ricordato molto bene il relatore Mazzei.

Ancora un terzo rilievo va fatto sul capitolo 1.023, in relazione alla previsione per il 1975. Per la prima volta compare la voce: imposta sulle persone fisiche riscossa mediante ruolo, voce che non compariva nel 1974. L'allegato numero tre alla Tabella 1 distingue il gettito del capitolo 1.023 in quattro voci, la prima delle quali (che non compariva nello stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1974) dice: Imposta da riscuotersi mediante ruoli.

A questo punto è necessario che io faccia una precisazione, già richiestami ieri dal senatore Li Vigni: che cosa accadrà per la iscrizione al ruolo dei redditi che verranno dichiarati entro il 30 aprile di quest'anno? Posso affermare che è uno dei più grandi problemi di fronte ai quali si trova l'Amministrazione finanziaria. Avevamo addirittura dei termini iugulatori, fissati dall'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, riguardante la riscossione delle imposte iscritte a ruolo. Tale articolo stabiliva, a pena di decadenza, che l'iscrizione nei ruoli delle imposte per i redditi dichiarati nell'anno in corso doveva avvenire in tempo utile perchè la seconda ed ultima rata venisse a scadere entro l'anno successivo a quello in cui i redditi erano stati percepiti da parte dei contribuenti. Facciamo un esempio: reddito maturato nel 1974, dichiarazione entro il 30 aprile del 1975; la iscvrizione nei ruoli avrebbe dovuto avvenire in tempo utile perchè le due rate scadessero il 10 settembre e il 10 novembre 1975, con la possibilità che le due rate divenissero eccezionalmente una sola con scadenza 10 novembre.

Ora, noi ci siamo trovati di fronte alla assoluta impossibilità di rispettare questi limiti, non solo per la modesta proroga di un mese che è stata data per la dichiarazione — che tuttavia ha pure un qualche effetto nella possibilità di rispettare termini così severi — ma anche per le enormi difficoltà relative alla produttività complessiva della Amministrazione finanziaria — Direzione generale delle imposte dirette. Farò poi un accenno al problema del personale.

Allora, che cosa abbiamo fatto? Abbiamo introdotto, dopo avere ascoltato ovviamente il parere della apposita Commissione, una disposizione transitoria, che riguarda appunto la riscossione, che è contenuta nell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica del 28 marzo 1975, n. 60, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* dello stesso giorno. Abbiamo, cioè, in sostanza, per quest'anno, stabilito che l'imposta sul reddito delle persone fisiche e quella locale sui redditi, dovuta dalle persone fisiche e dalle società di persone, in base alle dichiarazioni dei redditi che saranno presentate entro il 30 aprile di quest'anno, saranno iscritte a ruolo e riscosse oltre che con le modalità attualmente previste già dall'articolo 17 del decreto 602 —

vale a dire con le due rate di settembre e di novembre di quest'anno — anche con due rate a novembre 1975 e a febbraio 1976; sono state altresì previste altre due rate a febbraio 1976 e aprile 1976, con la possibilità estrema di una unica rata al 10 dicembre 1976.

In altre parole, abbiamo allungato il termine dell'iscrizione a ruolo e prorogato i termini per la riscossione.

Quindi, in sostanza, avremo rate utili, ai fini della riscossione delle imposte relative ai redditi dichiarati nel 1975 per il 1974, al 10 settembre 1975, al 10 novembre 1975, al 10 febbraio 1976, al 10 aprile 1976. I ruoli principali saranno sempre in due rate — le prime due, o la seconda e la terza, o la terza e la quarta di quelle che ho citato — ma ci sarà anche una estrema possibilità di un ruolo straordinario con una unica rata a dicembre del 1976.

Può sembrare molto gravosa quest'ultima disposizione, che prevede un ruolo straordinario con una unica rata, però dobbiamo anche ricordare che il versamento del tributo avviene a molta distanza dall'anno in cui il reddito è stato percepito e quindi c'è un indubbio vantaggio finanziario per il contribuente, che viene controbilanciato dall'onere dell'unica rata, anzichè delle due rate.

L I V I G N I . Per capirci, per ruolo straordinario cosa intendete? Le denunce che adesso vengono fatte al 30 aprile dovrebbero essere ricopiate tutte quante e messe nel ruolo ordinario di luglio?

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* O in quello di luglio, o nel ruolo di settembre o nel ruolo di novembre o in quelle altre due rate successive che ho prima citato. Se non si farà a tempo a fare questi ruoli, ce n'è uno finale che deve essere fatto in tempo.

L I V I G N I . Come fate a non fare in tempo?

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Noi abbiamo fatto i calcoli sentendo anche, tra l'altro, i sindacati che rappresentano le categorie dei nostri dipendenti per il settore dei tributi diretti e abbiamo convenuto che fosse prudenziale mantenere anche questa estrema possibilità di un ruolo straordinario da riscuotersi con una unica rata.

L I V I G N I . Ma se come ruolo ordinario si intendesse prendere le cifre che vengono denunciate e intanto metterle a ruolo e poi con calma riprenderle?

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Ma io parlo di semplice iscrizione a ruolo, senza ancora un procedimento di rettifica. Io potrei diffondermi a lungo, ma il lavoro è enorme. Anche perchè — mi sia consentito di dirlo con tutta franchezza — lo slittamento della anagrafe tributaria — che non è assolutamente un atto deliberato dal Governo, ma dovuto, necessario, anzi noi stiamo accelerando la messa a regime dell'anagrafe tributaria — non consente di utilizzare quei meccanismi di elaborazione automatica dei dati che erano stati previsti in relazione a quelle scadenze stabilite appunto nel decreto n. 602. Termini molto ristretti, perchè si pensava di poter usufruire degli elaboratori centrali che avrebbero svolto molto più rapidamente il lavoro che adesso invece viene fatto molto più lentamente. Anche perchè tutto ciò che apparteneva alla vecchia anagrafe praticamente non serve più. Quindi, occorre rifare una scheda di posizione.

Ci gioveremo, naturalmente, del consorzio tra gli esattori nella meccanizzazione dei ruoli — che ci dà un sollievo molto forte — ma ovviamente, anche le macchine del consorzio degli esattori devono essere alimentate da questo lavoro, che è quello della compilazione della scheda di posizione, contribuente per contribuente, con la dichiarazione dei dati essenziali che sono contenuti nel quadro N, che è il quadro finale della dichiarazione dei redditi del modello n. 740.

C'è poi il lavoro iniziale di protocollazione e di suddivisione in ordine alfabetico; abbiamo delle complicazioni notevoli per il ri-

scontro del numero di partite esattoriali, perchè alla macchina degli esattori dobbiamo fornire anche il numero di partita esattoriale, cioè ci deve essere già l'intestazione del numero sopra la scheda di posizione; abbiamo tutta una serie di operazioni preliminari, contenute tra l'altro in un fascicolo di istruzione, già stampato e inviato a tutti gli uffici, che non ci consentono di tenere dei termini più brevi di quelli che abbiamo stabilito con l'apposito decreto integrativo e correttivo. Anzi, devo dire che sarà una impresa estremamente ardua il mantenere i termini che qui sono stati indicati.

Abbiamo tolto prudenzialmente l'inciso « a pena di decadenza », perchè non ci sentiamo di assumerci la responsabilità di far perdere gettito allo Stato per la incapacità di sopperire alle molteplici esigenze a cui ho fatto riferimento.

Ciò nonostante, devo dire che la previsione, che è stata indicata per 800 miliardi, noi confidiamo sia ancora sottostimata, nonostante il fatto che, per le ragioni che ho detto, il gettito tenderà a dislocarsi metà nella competenza del 1975 e metà nella competenza del 1976. Ma, ciò nonostante, speriamo di poter superare la cifra che è stata indicata. Anche perchè abbiamo assoluta necessità di compensare, con un aumento di questa prima categoria, il minore gettito che avremo, rispetto alla previsione, nella seconda categoria. Quindi, tutto quello che acquisiremo nella prima categoria, servirà a compensare la diminuzione che certamente avremo, nonostante ogni sforzo, per quanto riguarda la categoria seconda.

L I V I G N I . Quindi il gettito relativo ai redditi di oltre 10 milioni va tutto nel 1976?

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze*. Va con i ruoli, segue la parte della riscossione. Vale a dire, per le rate che sono del 1975, affluisce alla competenza del 1975, per le altre rate — quella di febbraio e quella di aprile del 1976 — affluirà alla competenza del 1976, sempre in base al criterio che la competenza si riferisce al momento della riscossione di diritto.

L I V I G N I . Infatti, nel ruolo non mettete solo la cifra, diciamo, indicata, ma fate già anche il conteggio dell'aliquota.

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze*. Certo, è chiaro, teniamo conto di tutte le norme legislative che sono attualmente in vigore relativamente ai redditi del 1974.

L'ultima osservazione è questa: per quanto riguarda il gettito per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'ILOR, noi sconteremo nel 1975 le anticipazioni di imposta che abbiamo riscosso nel 1974. Ecco perchè — non scendo adesso in dettagli — le cifre possono sembrare modeste, ma scontano in realtà l'effetto dell'anticipazione per questi medesimi tributi che, per 238 miliardi, come ho citato ieri, sono già stati riscossi nel corso del 1974.

Qualche commento alla categoria seconda, che dà un dato complessivo di 4.600 miliardi di gettito per il 1974 e una previsione per il 1975 di 7.335 miliardi. Il salto è estremamente rilevante e, nonostante ogni migliore disposizione e volontà del Ministero, non potrà essere colmato se non in parte. Compenseremo, ovviamente, questo divario con il maggiore gettito, che ancora pensiamo di ottenere, nonostante le detrazioni che scattano proprio nel 1975 — le 36.000 lire giocano due volte nel corso del '75: a titolo di conguaglio per il 1974 e poi, mese per mese, nel corso del 1975 — e contiamo anche di compensare lo scostamento con il maggiore gettito che contiamo poi di ottenere nella categoria terza, dove, a fronte di un consuntivo di 6.240 miliardi, come ho detto ieri, abbiamo una previsione di soli 6.340 miliardi. Quindi speriamo di andare oltre.

Tuttavia, mi sia consentito fare un particolare commento per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto, che si calcola a cavallo della seconda e terza categoria, in quanto appartiene alla seconda per quanto riguarda l'area interna e alla terza per indici di importazione. I dati dell'IVA sono i seguenti. Le previsioni rettificate per il 1974 davano una cifra di 5.799 miliardi; il gettito effettivo attribuibile alla competen-

za del 1974 (11 mesi IVA sui consumi interni e 12 mesi IVA sulle importazioni) è stato intorno ai 5.060 miliardi.

L I V I G N I . E per il dodicesimo mese?

P A N D O L F I , *sottosegretario di Stato per le finanze.* È ben al di sopra dei 300 miliardi, diciamo 350 miliardi. I due capitoli che danno la somma di 5.060 miliardi di gettito provvisorio per il 1974 sono i seguenti: 2.300 miliardi (capitolo 1230) per IVA sui consumi interni e 2.760 miliardi (capitolo 1254) per IVA sulle importazioni. Se aggiungiamo il gettito dell'IVA del gennaio, in pratica otteniamo un miglioramento dell'IVA sulle importazioni, mentre la previsione iniziale recava 4.100 miliardi di IVA sui ocnsumi interni e 4.300 miliardi sulle importazioni. Anche qui si è introdotta, in sostanza, la prima previsione, quella del 1972 per il 1973, che era stata fatta su elementi ancora molto labili e non si è ritenuto, nel secondo bilancio, di correggere questa previsione. Però sul tema dell'IVA sono stato invitato a dire che cosa si intende fare. Condivido pienamente quanto ha detto il senatore Mazzei, che cioè questo tributo non ammette smagliature, e avevano ragione i senatori Bacicchi e Basadonna a proposito delle contabilità minori, ma non esagererei su alcuni privilegi, poichè sovente, dietro le piccole attività ci sono operatori con redditi elevati. Parlo dei piccoli artigiani che devono registrare il corrispettivo una volta al mese e poi si tengono quel tanto di fatture dalle quali detrarre l'IVA, le spese per la luce elettrica ed altre spese per l'acquisto di beni strumentali. Per questi non vi sono complicazioni eccessive. Però devo dire che non ci sentiamo di avallare la tesi che occorre indiscriminatamente andare incontro a queste posizioni minori, perchè da rilevazioni che sono state fatte risulta, come ho accennato prima, che dietro aziende al di sotto dei 5 milioni si annidavano contribuenti che avevano volumi di affari anche dieci volte superiori. Bisogna agire con un'azione più severa nei confronti dei maggiori contribuenti, ma con azione altrettanto severa verso i contribuenti che si dichiarano piccoli e invece non lo sono. Noi abbiamo avuto una grande difficoltà in questa materia, perchè gli uffici provinciali, oltre che per le gravi difficoltà di personale, non sono stati ancora posti in condizione di funzionare efficacemente. In questi tempi stiamo varando alcuni provvedimenti di emergenza; naturalmente ricorreremo in larga misura ad un accertamento e ad una rettifica selettivi. D'altra parte, non abbiamo per il momento altra strada. Devo ancora aggiungere, per quanto riguarda i propositi in materia di valore aggiunto, che stiamo acquisendo elementi analitici più sicuri per misurare l'entità del fenomeno dell'evasione, che è molto elevato. E sulla base di questi dati introdurremo anche delle misure che esporremo in Parlamento, se non saranno misure di carattere interno. Aggiungo un'ultima cosa, per quanto riguarda il tema dei rimborsi. Per i rimborsi IVA, devo dare una notizia preoccupante ed una notizia che ritengo sarà accolta favorevolmente. La notizia preoccupante è la seguente. Dai primi dati risulta che i rimborsi del 1975 sul 1974, chiesti con dichiarazioni annuali entro il 28 febbraio, sono superiori ai rimborsi che sono stati richiesti nel 1974 sul 1973: 501 miliardi per l'anno passato e quest'anno è da prevedere che le richieste saranno ancora superiori. Questo è motivo di grande preoccupazione per l'amministrazione. L'IVA è un contributo delicato e ci possono essere casi di frode fiscale attraverso l'alterazione di scritture contabili. Si evadeva l'IGE in termini fraudolenti e si può farlo con l'IVA senza fatturarla, avendo fatture interne di operazioni d'acquisto. Quindi anche su questa materia la vigilanza dovrà essere particolarmente severa. Abbiamo una notizia, invece, che sarà accolta con favore. Stiamo per introdurre — e lo faremo con un decreto integrativo a modificazione dell'articolo 38 del decreto n. 633 del 26 ottobre 1973 — un meccanismo automatico per l'effettuazione dei rimborsi. Io personalmente mi ero molto battuto sul concetto che l'IVA è un tributo tutto particolare e che il credito d'imposta o il debito di imposta devono essere strutturati in modo conseguente alla natura del tributo. Soltanto la frequenza statistica porta

ad un maggior debito d'imposta, quindi abbiamo sempre un saldo della somma algebrica. Abbiamo due alternative: o buoni di imposta o rimborsi attraverso i fondi della riscossione. Non posso anticipare quale sarà la soluzione, ma avremo presto un meccanismo di natura automatica che consentirà allo Stato di far fronte con tempestività ai suoi impegni. Il provvedimento non entrerà in vigore subito. Occorrerà qualche mese; nel frattempo abbiamo fondi a sufficienza per colmare l'intervallo fra la situazione attuale e quella del rimborso automatico. Stiamo predisponendo anche delle norme che debbono tener conto della legge della contabilita dello Stato. Si può benissimo, anche rispettando le norme di contabilità dello Stato, introdurre dei meccanismi più solleciti. Lo Stato fa fronte ad un suo inderogabile obbligo che è quello, nel momento in cui si cerca di sostenere la nostra economia, di incominciare ad immettere nell'economia medesima quelle somme che lo Stato deve rimettere, a titolo di rimborso, alle aziende, alle ditte esportatrici.

Per la categoria terza l'unico capitolo interessante è il 1409, riguardante l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi. Contiamo di rispettare le previsioni. L'andamento dell'anno passato è stato caratterizzato da una flessione dei consumi di benzina. Questo fenomeno si è fatto sentire maggiormente nei periodi immediatamente successivi ai due aumenti del prezzo della benzina, abbastanza sensibili per la verità, che si sono avuti nel corso dell'anno, ma poi, passati i primi riflessi immediati, il consumo è nuovamente aumentato e quindi riteniamo che le previsioni dell'entrata riferita al capitolo 1409 potranno essere rispettate.

Categoria quarta, capitolo 1601: imposta sul consumo dei tabacchi. L'andamento delle cose ci fa ritenere che nel 1975 si avrà un gettito superiore a quello del 1974. Tuttavia devo far rilevare che, avendo proposto una nota di variazione di ben 132 miliardi, ci troviamo di fronte a qualche problema.

Per la quinta categoria non esistono problemi.

Vorrei dire qualcosa sul necessario aggiustamento continuo dell'ordinamento tributario. Infatti il nostro ordinamento tributario, proprio per essere ancorato a princìpi assolutamente validi, richiede un costante lavoro di aggiustamento, e soltanto quando saranno trascorsi un certo numero di anni potremo dire che esso si sarà consolidato. Tale processo di aggiustamento è affidato a tre momenti fondamentali. Il primo è quello della correzione e dell'integrazione dei decreti delegati già emanati in base alla legge delega 9 ottobre 1971, n. 825. Il Governo è in possesso di una delega fino alla fine del 1975 e intende esercitarla. L'ha esercitata con questo decreto n. 60 che, pur presentandosi necessariamente in termini disorganici, tuttavia ha soddisfatto le particolari esigenze delle imprese minori, dei gestori di carburante e dei rivenditori dei generi di monopolio.

Ma abbiamo intenzione di fruire della delega anche per modifiche più organiche, laddove l'esperienza dei primi anni di applicazione del nuovo ordinamento ci suggerisce di ricorrere a qualche modifica. A questa linea d'azione affidiamo anche la modifica del meccanismo di riscossione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

Vi è un secondo momento dell'aggiustamento dell'ordinamento tributario, ben più impegnativo del primo, perchè si tratta di modificare alcuni istituti del nuovo ordinamento, quindi vere e proprie modifiche legislative. Non riteniamo certo di modificare la struttura dell'ordinamento in sede di applicazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, però all'interno di questa imposta riteniamo che non tutti gli istituti siano validi e durevoli. Cito ad esempio il caso del cumulo dei redditi familiari.

Occorre dire con tutta serenità che tutti, dal Governo alle forze poiltiche, sono stati colti un po' di sorpresa dall'effetto del cumulo dei redditi familiari, poichè quando in agosto se ne discusse in effetti non si aveva esatta nozione delle implicazioni del fenomeno. Esso è venuto fuori con grande evidenza quando si sono cominciate a conoscere le cifre dell'incidenza sul lavoro diperdente. Dobbiamo riconoscere che il mecca-

nismo del cumulo così come è determina molta insoddisfazione.

Non pensiamo comunque di abolire del tutto il principio del cumulo, anche perchè esso è contemplato dall'articolo 53 della Costituzione.

Voglio ricordare, a proposito di questo e di altri articoli della Costituzione che spesso vengono invocati in relazione a problemi tributari, che la riforma dell'ordinamento della famiglia ha reso il problema più difficile poichè ha introdotto il principio della comunione legale dei beni, per cui è difficile pensare di poter considerare i coniugi come due soggetti completamente distinti, quando con il matrimonio se ne realizza solennemente la più completa unione. È chiaro che l'entità familiare costituisce un qualcosa di unitario, e così viene considerata ai fini tributari da quasi tutte le legislazioni dei paesi progrediti. Due soli paesi, la Grecia e l'Argentina, considerano nel loro ordinamento tributario i coniugi come soggetti completamente separati e distinti.

Il problema a nostro avviso è quello di introdurre efficaci correttivi per eliminare gli effetti perversi dell'attuale meccanismo del cumulo dei redditi familiari. Il Governo è pronto ad assumere una iniziativa legislativa e contiamo di farlo al più presto. Non è possibile agire retroattivamente per il 1974 perchè questo creerebbe enormi complicazioni di varia natura. Non potendo agire retroattivamente, nell'imminenza della scadenza del termine utile per la dichiarazione dei redditi vogliamo almeno comunicare che il Governo è pronto ad intervenire in campo legislativo per modificare il regime del cumulo a partire dal prossimo anno. Non è nostra intenzione agire nella direzione del semplice innalzamento del tetto al di sotto del quale i redditi non sono cumulabili, poichè a cavallo del nuovo tetto si riprodurrebbero gli stessi inconvenienti, lo stesso salto di imposta. Attualmente il salto d'imposta è di circa 150.000 lire, a parte l'aggravio della progressione per chi supera un certo reddito.

Il congegno a cui intendiamo affidare la nostra iniziativa legislativa si basa su una speciale detrazione in misura anti-cumulo commisurata in una determinata percentuale al reddito della moglie. Tale detrazione dovrebbe oscillare tra un minimo e un massimo. Il minimo potrebbe essere di 150.000 proprio per eliminare il salto di imposta di cui abbiamo parlato. Alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare fanno riferimento ad una detrazione in termini di imponibile. Anche se l'effetto sarebbe perfettamente uguale, noi preferiamo che la detrazione avvenga in termini di imposta poichè in tal modo assume un significato maggiore in relazione alla progressività del tributo. In tal modo speriamo di recuperare consensi, anche perchè — come ha ben detto il senatore Mazzei — una riforma non si fa senza un minimo di consenso popolare.

Gli italiani sono alle prese con una difficile dichiarazione dei redditi per quanto riguarda il problema del cumulo e anche per le tante incertezze sull'avvenire non soltanto tributario del nostro paese.

Il terzo momento del processo di aggiustamento del nostro ordinamento tributario è profondamente collegato alla complessiva e continua funzionalità nel tempo dell'ordinamento stesso.

Mi riferisco alla manovra degli elementi mobili dell'impianto tributario: aliquote, detrazioni, eventuali quote esenti, eccetera. Vorrei ricordare che nella legge delega del 9 ottobre 1971, n. 825, l'ultimo comma dell'articolo 18 stabilisce, sia pure con disposizione programmatica, il principio della legge annuale di finanza, cioè di una legge che il Parlamento approva annualmente in forma separata, ma contestualmente alla legge di bilancio, nella quale si introducono le modificazioni degli elementi mobili dell'impianto. L'ultimo comma del citato articolo indica anche le finalità di questa manovra adeguare l'incidenza del prelievo fiscale al mutato valore della moneta; consentire il graduale inserimento della parafiscalità (contribuzioni per la sicurezza sociale) entro il sistema fiscale; operare secondo regole di manovra fiscale in senso anticongiunturale. Fui io l'autore di questo testo che ebbe sfortuna alla Camera dei deputati, la quale lo respinse, fu invece approvato dal Senato della Repubblica, e poi la Camera lo approvò in seconda lettura. Devo anche di-

re a questo proposito che sono debitore ad incontri avuti con le tre confederazioni sindacali dei lavoratori di interessanti suggerimenti che portarono alla formazione di questo provvedimento.

Nella seconda metà dell'anno dovremmo rivedere sia la misura delle aliquote che quella delle detrazioni. Non sappiamo ancora in quale forma ciò sarà possibile: sarebbe addirittura auspicabile poterlo fare con un unico provvedimento, con quello stesso cioè con cui aggiusteremo il cumulo. Sarà però sempre nello stesso conto e nella stessa logica che procederemo a questo primo aggiustamento degli elementi mobili dell'impianto tributario per tener conto della determinante influenza del fattore monetario, che ha profondamente inciso sulla progressività dei tributi. Il grande problema per il Ministero delle finanze è di procedere all'aggiustamento nello stesso momento in cui occorre anche dare attuazione all'ordinamento.

Un accenno ora ai fattori strumentali cui è legata l'attuazione della riforma tributaria. È stato ricordato che, purtroppo, la riforma tributaria è entrata in vigore senza che gli strumenti per attuarla fossero stati messi a punto. Vorrei ricordare che l'originario disegno di legge delega n. 1639 prevedeva un lasso di tempo di tre anni per l'entrata in vigore della riforma, periodo necessario per dotare l'apparato tributario degli strumenti necessari. Questo non è accaduto, per ragioni che non è il caso di ricordare qui, e devo dire che i due problemi che da ciò sorgono sono oggi estremamente presenti all'attenzione del Governo.

Per il personale c'è una novità che credo possa essere favorevolmente apprezzata da questa Commissione e dalle altre competenti in materia, come la 6ª Commissione finanze e tesoro e la Commissione affari costituzionali, che ha competenza in materia di impiego pubblico: presenteremo un libro bianco, che ci è costato molta fatica e ce ne sta costando ancora, che rappresenterà al Parlamento, e simultaneamente anche ai sindacati dei lavoratori, la reale situazione dell'amministrazione finanziaria. Sarà quindi un testo molto ampio, analitico, con diverse tavole illustrative, in cui non trascureremo alcun aspetto, anche quelli più spiacevoli, e che conterrà informazioni su tutti i ritardi che si verificano nei compiti di istituto delle singole direzioni generali. Diremo quale è la situazione degli organici, dei concorsi in atto, degli arretrati catastali, e faremo poi alcune proposte. Ne deriva quindi che noi non riteniamo di attestarci sulla proposta di legge presentata dal senatore Bartolomei e da altri capigruppo della maggioranza governativa, che fu soltanto lo stralcio della parte del decreto-legge che non venne convertito dal Parlamento. In altre parole, vogliamo chiedere al Parlamento soltanto quello che è strettissimamente necessario per portare a compimento l'opera della riforma tributaria, anche se non posso tacere che abbiamo enormi preoccupazioni sul fatto che la perequazione retributiva verificatasi nel settore dell'impiego pubblico ci pone di fronte a serissimi problemi, perchè ci sono i funzionari con compiti di accertamento che hanno responsabilità che possono essere in qualche modo avvicinate a quelle dei magistrati. Io ho parlato di questo anche con alcuni magistrati, i quali hanno convenuto su ciò. È chiaro che non possiamo confondere una funzione amministrativa con una giurisdizionale, però i nostri funzionari che hanno compiti di accertamento devono prendere delle decisioni di diritto tributario, molto complesse, e su questioni di fatto di ingente rilevanza, certamente molto al di là della competenza in materia civile affidata ai pretori. Il trattamento retributivo di questi funzionari è quello a tutti noto, e questo pone gravi problemi anche dal punto di vista della difesa dell'etica professionale, dell'indipendenza di giudizio, della integrità e della capacità di accertamento. Negli altri paesi questi funzionari hanno un trattamento economico particolare, proprio in riconoscimento della loro funzione. Questo, naturalmente, osta contro un principio che da lungo tempo ha fatto da elemento trainante della politica del pubblico impiego per quanto riguarda il trattamento retributivo, e non sarò certo io a disconoscere i pregi di tale criterio. Vorrei solo ricordare che questo problema, che è delicatissimo, rimane aperto. Rimando però il tutto a quel-

lo che anche la Commissione bilancio potrà constatare in materia.

L'altro fattore strumentale è l'anagrafe tributaria. Su di essa molte cose sono state dette e molte altre taciute, comunque una certa confusione si è determinata anche nell'opinione pubblica. Io vorrei ripetere quanto è già stato detto dal Ministro delle finanze, e cioè, in primo luogo, che noi abbiamo semplicemente prorogato dei termini relativi agli obblighi dei contribuenti in quanto non ritenevamo giusto imporre ai contribuenti stessi obblighi a cui non corrispondesse alcuna utilità da parte del fisco per la non ancora avvenuta messa a regime dei meccanismi dell'anagrafe tributaria; in secondo luogo, che ciò non significa affatto che noi abbiamo la minima volontà di rallentare il processo di messa a punto dell'anagrafe tributaria, ma, al contrario, stiamo facendo ogni sforzo per accelerare i tempi della sua messa a regime. Naturalmente abbiamo tenuto conto di una realistica valutazione del punto di partenza, e proprio in relazione a questa analisi abbiamo cercato di predisporre dei tempi che contiamo finalmente di poter rispettare.

È anche in corso l'emanazione di un apposito decreto ministeriale che istituisce una commissione di coordinamento, che sarà presieduta dal Sottosegretario per le finanze, in questo caso da me, proprio per tenere in pugno, in maniera estremamente severa e rigorosa, tutta questa azione, che porterà alla messa a regime dell'anagrafe tributaria a partire, prima soglia operativa, dal 1° gennaio 1977.

Però, posso anticipare che, per quella data, il nostro grande obiettivo — e contiamo di arrivarci — è quello di codificare d'ufficio il maggior numero possibile di contribuenti. Pensiamo di arrivare a qundici milioni di soggetti codificati. E mia grande ambizione sarebbe quella di poter addirittura inviare a ciascuno di questi non un pezzo di carta, che può essere smarrito, gualcito o altro, ma addirittura una tessera plastificata con in rilievo il numero di codice fiscale, che sarà il segno tangibile che esiste una anagrafe tributaria, e sarà anche utilizzabile per una più facile apposizione del numero di codice fiscale su atti e documenti. Daremo così la sensazione e la misura che, nel momento in cui scatta l'anagrafe tributaria, i cittadini sono stati censiti e codificati e il sistema si appresta a funzionare.

La terza ed ultima cosa che dovevo dire sull'anagrafe tributaria è questa: è vero che noi dovremo procedere ancora con strumenti empirici, anche se ingegnosi — almeno pensiamo — all'opera di accertamento e di rettifica dei redditi che verranno dichiarati nel 1975 e nel 1976; è vero, quindi, che non abbiamo lo strumento dell'anagrafe tributaria per due anni, però la legge ci consente di rettificare i redditi e le imposte relative dichiarati nel 1975 fino al 31 dicembre del 1980.

Quindi, l'anagrafe tributaria arriverà prima di quella scadenza e saremo in condizioni di inseguire, diciamo, a ritroso, i contribuenti. E, per una Commissione che giustamente si preoccupa dell'andamento delle entrate dello Stato e della perequazione fiscale, questa mi sembra una notizia interessante. Perchè non ci mancano gli strumenti giuridici per poter fare valere la pretesa del fisco nei confronti dei contribuenti che non abbiano adempiuto fedelmente al proprio dovere tributario.

Onorevole Presidente, le chiedo scusa della lunghezza della mia replica e chiedo scusa anche agli onorevoli senatori.

P R E S I D E N T E . Credo che dobbiamo essere grati al senatore Mazzei e soprattutto al sottosegretario Pandolfi di queste dichiarazioni finali. Io, sinceramente, che sono un vecchio parlamentare, finalmente ho sentito un linguaggio nuovo, un linguaggio che è consentaneo al mio spirito e al mio modo di vedere, perchè la politica la capisco, ma capisco anche l'amministrazione e l'organizzazione.

Abbiamo sentito, con grande piacere, l'annuncio, per esempio, del libro bianco, che dirà finalmente che cosa è l'amministrazione finanziaria, e abbiamo ascoltato anche notizie precise per quanto riguarda l'anagrafe tributaria, sulla quale le voci sono state

molto spesso discordi e hanno creato confusione.

Penso che, fermo restando che la settimana ventura qualche collega della Commissione potrà intervenire ancora sul problema delle entrate, fin da ora i due relatori, soprattutto il senatore Mazzei, che ha esposto verbalmente, potrebbero essere considerati già ufficialmente impegnati a stendere le relazioni, di maggioranza evidentemente, per le due tabelle: dell'entrata e della spesa.

Inoltre, vorrei informare la Commissione che mi sono arbitrato a protestare, a suo nome, alla Radiotelevisione per non aver fatto parola assoluta di tutto quanto è avvenuto ieri. Speriamo che oggi, dopo le proteste formali, forti ed energiche che ho fatto questa mattina, si provvederà a correggere la mancanza di informazione veramente grave. Mi è stato detto che non è colpa della redazione centrale, ma del terminale Senato. Naturalmente, ho risposto che non posso io richiamare il terminale Senato, ma che questo atto deve essere compiuto dalle competenti autorità della Radiotelevisione. Ovviamente, io deploro quanto è avventuo, anche perchè i due colleghi hanno fatto veramente delle relazioni pregevoli. Per cui c'è stato anche un danno direi politico per la fatica cui si sono sottoposti

Voglio comunicare altresì che l'onorevole Bisaglia, ministro delle partecipazioni statali, sarà presente alle sedute che noi abbiamo fissato per il giorno 8 aprile, alle ore 10 e alle ore 17. Fin d'ora mi scuso se non sarò presente per impegni indifferibili che ho preso già due mesi fa.

Infine, io vorrei che rifletteste un momento tutti insieme sul fatto che, con tutta probabilità, verrà anunciato nel pomeriggio, almeno secondo le informazioni, l'abbinamento delle due proposte di legge riguardanti il Friuli-Venezia Giulia. Evidentemente, credo che non ci si possa sbrigare così rapidamente come desiderava il senatore Pala, dato che non si tratta più di un solo disegno di legge, cioè quello dei dieci miliardi, per cui occorre prevedere un numero di sedute maggiore.

Bisognerà poi anche esaminare attentamente — cosa che io ho cercato di fare fino adesso — la richiesta del senatore Ricci di sentire la Regione, perchè l'articolo 47, che secondo me è applicabile, secondo altri non lo sarebbe; per cui dobbiamo aspettare anche una soluzione della questione.

Ragione per cui, la settimana ventura, quando avremo tutti i dati che ci conforteranno, noi delibereremo. Ma fin d'ora voglio avvertire che l'abbinamento e la richiesta di udienza della Regione sconvolge l'idea che era stata affacciata di una rapida conclusione dell'esame del disegno di legge. Ciò non impedisce che, se la Commissione vuole mettere tutta la sua buona volontà, come del resto l'ha messa anche per la Sardegna, evidentemente noi possiamo arrivare a delle conclusioni abbastanza rapide.

A questo punto, credo non resti null'altro da dire. La settimana ventura resta fermo il programma che abbiamo stabilito.

Il seguito dell'esame del bilancio è rinviato alla prossima seduta.

La seduta termina alle ore 12,15.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 9 APRILE 1975
(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente CARON

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

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

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975 » e dello stato di previsione dell'entrata.

Proseguiamo nella discussione generale.

B A C I C C H I . Credo che non si possa fare a meno di notare come permanga, anche nel bilancio all'esame della Commissione, uno scarto che ci va ulteriormente allargando tra il documento contabile e la gestione reale del bilancio stesso, cioè la gestione di cassa, a proposito della quale sarebbe utile che il Governo ci fornisse dati più precisi rispetto a quelli già in nostro possesso. Abbiamo fatto presente la questione al Ministro del tesoro, onorevole Colombo, e ci è stato riconfermato che il *deficit* di cassa 1974 ammonterebbe a 8.400 miliardi, quando i dati pubblicati ieri dalla stampa danno una cifra diversa: 5.300 miliardi. Non è però su questo che voglio soffermarmi, quanto su un equivoco che è sorto.

C A R O L L O . Nella nota preliminare al bilancio tutto questo è spiegato.

B A C I C C H I . Sì, ma la spiegazione non convince assolutamente, e cercherò di spiegarne i motivi. Intanto, c'è una strana discordanza di cifre, a proposito del *deficit* di cassa, alla quale abbiamo assistito l'anno scorso. Dopo una discussione interamente incentrata sul tetto invalicabile di 7.400 miliardi di *deficit* di cassa, siamo arrivati improvvisamente a 9.200 miliardi, rettificati poi in 9.000 miliardi. Abbiamo invece avuto, secondo le dichiarazioni del Ministro, un *deficit* di cassa di 8.400 miliardi. A me sembra necessario chiarire che cosa si intende per *deficit* di cassa, perchè c'è modo e modo di considerarlo, comprendendo od escludendo determinate voci. Questa è la dichiarazione addotta l'anno scorso per spiegare come dai 7.400 miliardi si passava ai 9.200. Comunque, a mio avviso, la questione dovrebbe essere esaminata non per il gusto di discutere attorno a queste cifre, ma per attuare rapidamente quelle modifiche che sono necesarie e che si riferiscono all'impostazione del bilancio, nel senso che il Governo deve rispettare gli impegni assunti l'anno scorso. I colleghi ricorderanno, infatti, che il Governo si era impegnato ad impostare diversamente il bilancio, e addirittura l'onorevole Giolitti, allora Ministro del bilancio, aveva parlato di una nuova legge in proposito. Niente di questo si è verificato.

Inoltre, l'allora Ministro del tesoro, onorevole La Malfa, in questa Commissione si era impegnato a fornire trimestralmente i dati della gestione di cassa: anche questo impegno non è stato mantenuto. Infine era stato assunto un impegno preciso, quasi solenne, perchè il bilancio del 1975 venisse elaborato in modo diverso, tenuto conto del rapporto che si doveva realizzare in materia tra l'Amministrazione centrale e le Regioni, cosa che non è avvenuta. Tutto ciò — lo dico polemizzando con affermazioni che sono state fatte alla Camera dei deputati — non può essere spiegato con la crisi di Governo verificatasi in novembre, perchè a quell'epoca il bilancio era già stato presentato, e si trattava quindi, se mai, di consultare le Regioni su un documento già pronto. Ma l'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione l'anno scorso, sulla quale ci siamo tutti impegnati, in modo particolare i senatori designati per redigere il documento conclusivo, prima il collega Morlino, attuale Ministro per le regioni, e poi il collega De Vito, portava alla conclusione (e il Governo in questo senso si era impegnato) che l'elaborazione del bilancio doveva avvenire nelle varie fasi e prima della presentazione alle Camere, attraverso un rapporto con le Regioni, attraverso una discussione che rendesse compartecipi le Regioni delle scelte che si compiono in un documento come il bilancio. Noi ci troviamo invece di fronte ad un bilancio che è stato redatto nel modo tradizionale, senza che sia stato rispettato nessuno dei tre impegni assunti: quello di una nuova legge per il bilancio; quello di fornire periodicamente dati sulla gestione del bilancio di cassa al Parlamento, e quello di giungere ad una elaborazione del bilancio in collaborazione con le Regioni.

Ci troviamo perciò di fronte ad un documento che ricalca le linee del documento discusso nel 1974. Lo notava giustamente lo stesso relatore, il collega Rebecchini, nel corso della sua relazione, rilevando anche (e non si può non concordare con lui) che dal documento che stiamo esaminando bal-

za evidente agli occhi la mancanza di una riqualificazione degli investimenti, la quale, se già l'anno scorso rappresentava una scelta errata, nella attuale situazione economica del Paese è assai più grave, perchè proprio questa situazione impone, invece, una riqualificazione degli investimenti e della spesa pubblica.

Ho già detto che noi riteniamo giusto partire, per un esame della validità del bilancio, dalla situazione economica del Paese. E se è vero che questa situazione economica generale è caratterizzata da una crisi alla quale lo stesso relatore Rebecchini riconosce un carattere strutturale (sulla quale influiscono inoltre elementi della congiuntura interna e internazionale) i nodi fondamentali di essa vanno individuati in determinate strutture che debbono essere modificate. Ci troviamo quindi di fronte ad un bilancio che, proprio per queste mancate scelte, non indica la via di una riconversione, di una modificazione strutturale, anche se il collega Rebecchini nella sua relazione ha fatto una certa distinzione, dicendo che, se questo è vero per il documento iniziale, la nota di variazione apporta una certa correzione.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione per la spesa.* In effetti si dà inizio ad una correzione.

B A C I C C H I . Una certa correzione c'è. Però la nota di variazione non può in alcun modo, a nostro parere, rappresentare quella correzione che sarebbe stata invece necessaria. Si tratta di un insufficiente tentativo e niente più in questa direzione, anche perchè rispetto alla politica economica generale portata avanti dal Governo, in questa situazione, non riteniamo sia giusto seguire, quella che è stata definita la politica dei due tempi. Intanto, dobbiamo assolutamente superare questa situazione, che è effettivamente grave, e poi dovremo riconvertire le strutture del nostro Paese, procedere alle riforme e alla ristrutturazione dello stesso apparato produttivo e industriale.

E veniamo all'analisi che viene svolta nella sua relazione dal collega Rebecchini. Vengono indicati alcuni risultati positivi conseguiti negli ultimi mesi: il miglioramento della bilancia dei pagamenti è, indubbiamente, un risultato positivo, così come una certa riduzione del tasso d'inflazione, sebbene esso continui a restare altissimo. Infine, si è avuta una certa ripresa delle esportazioni.

Ma a quale prezzo si ottengono questi risultati? Mi pare di aver capito che lo stesso collega Rebecchini indicava nella sua relazione il prezzo che è stato pagato, e cioè la compressione della domanda, che ha finito col creare una situazione di notevole difficoltà per la produzione e, quindi, per l'occupazione. Giustamente è stato osservato, a questo riguardo, che noi siamo in presenza di una disoccupazione mascherata dalla Cassa integrazione, da anticipi di ferie e dal salario garantito. Tuttavia non si può negare, sul piano economico, che la produzione, particolarmente quella industriale, stia calando.

Le conseguenze di tale situazione non possono sfuggire a nessuno di noi. Quali ne saranno i riflessi? Perdurando le attuali difficoltà si avranno ripercussioni sullo stesso bilancio dello Stato. Se la Cassa integrazione continua ad operare con questo ritmo da qualche parte bisognerà trovare il modo di coprire le uscite.

È questo il prezzo che si è pagato e che si continua a pagare. Noi non riteniamo che il modo con cui si è giunti a queste misure di compressione della domanda sia un modo giusto, nè possiamo convenire che, data questa situazione di crisi, il Paese necessariamente debba impoverirsi un poco. Con il superamento della politica dei due tempi si poteva operare in maniera diversa.

Bisogna procedere a una diminuzione e a un controllo della domanda, mentre le misure adottate finora sono state indiscriminate. Ecco, quindi, che se si perviene a una selezione del tipo di domanda che bisogna comprimere è possibile ottenere quella giustizia nella ripartizione dei sacrifici (e per qualche categoria non si tratta nemmeno di sacrifici) cui il collega Rebecchini accennava nella sua relazione, constatando,

peraltro, che questa giustizia non è stata efficacemente realizzata.

Quindi, occorre una selezione della domanda per affrontare e risolvere problemi come quello della bilancia dei pagamenti. Nè crediamo che un'annata agraria favorevole possa determinare un mutamento di tendenza. Ben altro dovrebbe essere fatto.

Non possiamo dimenticare, infatti, che una delle vie maestre per la soluzione del problema del *deficit* della bilancia dei pagamenti sta in una politica agraria notevolmente diversa rispetto a quella che si è perseguita finora, se è vero che sulla bilancia dei pagamenti grava per circa duemila miliardi il *deficit* alimentare e quindi agricolo del Paese.

Quindi esisteva ed esiste tuttora questo problema, che è problema di sviluppo economico e di razionale sfruttamento delle risorse esistenti. Solo con misure di questo tipo si può risolvere il grave problema del *deficit* della bilancia dei pagamenti.

Tutto ciò direi che non si rileva dal bilancio. Nessuno potrà dimostrare che le cifre iscritte in bilancio e i propositi che queste cifre manifestano per quanto riguarda la situazione agricola del nostro Paese rappresentino una svolta per andare verso soluzioni positive. Rispetto agli stessi problemi dell'occupazione, ad esempio nel settore edilizio, non possiamo dire che nel bilancio vediamo delinearsi, anche considerando la nota di variazione, una politica diversa che possa in qualche modo affrontare il problema messo in evidenza dallo stesso collega Rebecchini, cioè del calo consistente degli investimenti in tale settore.

In sostanza, il problema essenziale che ci sta di fronte è quello di sfruttare e di mettere a profitto le risorse esistenti; però tutto questo comporta una politica di programmazione che, ripeto, noi non vediamo delinearsi se non nelle parole e nei discorsi.

Mi sembra invece di poter dire che proprio nella presente situazione si avverte la necessità di questo tipo di politica, altrimenti rischiamo di ricadere nella situazione precedente se, per una favorevole congiuntura, avremo una ripresa della produzione. In conseguenza di ciò, infatti, anche gli stessi miglioramenti della bilancia dei pagamenti e del tasso di inflazione (che sembra diminuire) potrebbero rapidamente sparire.

Occorre quindi una politica di programmazione al centro nella quale siano posti il problema dell'occupazione e quello del Mezzogiorno, concepito come problema nazionale. Se faremo questo, allora sarà necessario superare anche il concetto dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, perchè c'è da chiedersi quali risultati siano stati raggiunti con questo tipo di intervento e che cosa abbiano prodotto i 20.000 miliardi complessivi erogati nel Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi. Con il 1975 scade la legge sul Mezzogiorno, e bisognerà rinnovarla. Noi riteniamo che tale rinnovo debba veramente essere radicale, ponendo il problema del Mezzogiorno nel quadro più generale della riconversione strutturale del Paese: ciò comporta problemi (che nel bilancio non vengono minimamente affrontati) di ristrutturazione industriale del Paese. Queste sono, a nostro avviso, questioni essenziali, di cui invece non vediamo la realizzazione, anzi, si fanno passi indietro, perchè la vicenda Montedison, della quale discuteremo, tutto può essere meno che l'avvio ad una ristrutturazione dell'apparato industriale italiano (soprattutto di quello chimico) che corrisponda alle necessità reali del Paese. Oggi i giornali pubblicano notizie che da questo punto di vista risultano particolarmente significative, le prese di posizione di dirigenti dell'ANIC, per esempio, i quali criticano aspramente tutta l'operazione, partendo da quelli che sono, secondo loro — e non dico che abbiano interamente ragione — gli interessi dello sviluppo dell'industria chimica e, in particolare, di quella a partecipazione statale. Nel bilancio, quindi, non si vede alcun chiaro disegno in questa direzione, e vorrei dire che nemmeno nelle note di variazione è contenuta qualche scelta che possa far intravedere una possibilità di realizzazione degli impegni che il Presidente del Consiglio ha esposto nelle sue dichiarazioni programmatiche. Non ci sembra, infatti, che siano affrontati adeguatamente nemmeno nelle note di variazione le questioni che fanno capo alle priorità

enunciate nel discorso dell'onorevole Moro: agricoltura, edilizia, eccetera, ma che il problema venga rinviato a tempi lunghi per la mancata presentazione delle leggi annunciate, già approvate dal Consiglio dei Ministri, e ancora non presentate alle Camere. Il problema dei trasporti, cioè di questi 30.000 autobus che « girano » come fantasmi per il Paese, di cui tutti parlano, di cui tutti fanno richiesta, ma che non si vedono, ne è un esempio. Qualche cosa, invece, le note di variazione contengono per quanto riguarda il sostegno alle esportazioni. A nostro avviso, questo bilancio è assolutamente insufficiente rispetto alle necessità dell'economia e non compie tutte le operazioni che in questo campo sono possibili, anche perchè il volume complessivo degli investimenti è contenuto da una situazione pesante indubbiamente esistente, dalle difficoltà, dai limiti imposti dalla grave situazione debitoria, ma anche (e lo dicevamo quando abbiamo discusso la tabella sull'entrata) dal fatto che non c'è l'impegno che sarebbe necessario per il reperimento di ulteriori entrate che consentano una più ampia politica della spesa. Abbiamo già rilevato che talune voci di entrata ci sembrano sottostimate: esse, comunque, possono essere ulteriormente aumentate se finalmente ci si decidesse a colpire certi settori di evasione. Riteniamo quindi che, pur nelle difficoltà esistenti, che riconosciamo, molto di più poteva e può essere fatto in funzione degli essenziali problemi dello sviluppo del nostro Paese ai quali ho fatto brevemente cenno.

Un'altra caratteristica di questo bilancio è che esso mantiene ancora il suo carattere centralistico, non rispecchiando l'articolazione dello Stato. Ho già detto che il bilancio è stato elaborato in modo diverso rispetto agli impegni che il Governo aveva assunto in Parlamento e nei confronti delle Regioni. Se quindi l'anno scorso, dopo l'indagine conoscitiva effettuata su questa materia dalla 5ª Commissione ed il proficuo rapporto che fu stabilito tra il Parlamento e le Regioni, si era fatto un passo avanti, almeno nelle enunciazioni, vorrei dire che quest'anno si torna indietro. Soltanto con la nota di variazione abbiamo un parziale adeguamento del fondo comune per le Regioni, fondo istituito a norma dell'articolo 8 della legge n. 281.

Ripeto che si tratta di un parziale adeguamento: 110 miliardi, mentre le Regioni calcolavano e calcolano tuttora che per adeguare questo fondo alle reali esigenze bisognerebbe raggiungere almeno i 180 miliardi. Se questa posta di bilancio è insufficiente, la spiegazione che si dà in ordine alla mancata modifica della legge finanziaria è da respingere. Alla Camera dei deputati, il ministro Colombo ha affermato che « l'impegno per la revisione della legge finanziaria regionale non è stato fin qui assolto per le elevate difficoltà di ordine tecnico che la materia presenta e anche per non introdurre ulteriori fattori di rigidità del bilancio che rischierebbero di vanificare ogni possibilità di manovra finanziaria da parte del Governo centrale ». Qui si espone una linea precisa. Se dobbiamo dare alle Regioni quello che la Costituzione attribuisce loro, la manovra finanziaria deve essere realizzata in modo diverso.

La Costituzione ha voluto le Regioni: tuttavia l'onorevole Colombo non sembra convinto dato che dà una spiegazione di questo genere alla mancata riforma della legge finanziaria regionale.

Qualche passo indietro, oltre a questo, si fa anche per il fondo di finanziamento dei piani regionali di sviluppo, e ciò non foss'altro che per effetto dell'inflazione, oltre che per una reale diminuzione degli stanziamenti rispetto all'anno scorso.

E allora che senso hanno i discorsi sul rilancio della programmazione e sul riconoscimento che la programmazione deve passare attraverso le Regioni?

Infine, sempre con riferimento alle Regioni, viene ancora totalmente ignorato il problema dei contributi straordinari e aggiuntivi voluti dalla Costituzione per le regioni meridionali e per le isole, previsti anche dall'articolo 12 della legge n. 281, e per i quali, l'anno scorso, noi presentammo un emendamento. Allora il nostro emendamento fu respinto sulla base di un ragionamento di questo genere: non si poteva provve-

dere immediatamente, ma con il 1975 — si diceva — si sarebbe ricominciato a dare attuazione — anche se gradualmente e tenendo conto delle possibilità esistenti — a quelle parti che ho ricordato della legge finanziaria regionale e della Costituzione.

Si badi bene, non è vero che non ci siano i mezzi. Si tratta solo di legiferare diversamente, si tratta di vedere se una parte dei mezzi che oggi passano attraverso la Cassa del Mezzogiorno, debba essere spesa in modo diverso, attraverso le Regioni, che in questo caso dovrebbero essere le vere protagoniste.

Sappiamo che ci sono dei limiti. Non pensiamo di tirare fuori i miliardi dal cappello. Ma bisogna cambiare. Deve cambiare decisamente il modo con cui viene affrontato il problema delle autonomie locali. Il collega Rebecchini, che è sensibile a questo problema, ha avuto modo di trattare tale questione e ci ha offerto un quadro indubbiamente impressionante. Ci ha parlato di 18.000 miliardi di indebitamento degli enti locali, come cifra presumibilmente raggiunta ala fine dell'anno scorso. Lo stesso relatore ha rilevato come gli enti locali debbano corrispondere pesanti tassi di interesse agli istituti bancari, aggravando così ulteriormente le loro condizioni finanziarie. Alla Camera dei deputati è stata fatta anche una cifra: circa 400 miliardi di interessi sarebbero stati pagati alle banche.

C A R O L L O . Gli enti locali fanno contabilizzare tale cifra ma non la pagano.

B A C I C C H I . Essi finiranno per pagarla. Ci sembra giusta l'osservazione del relatore, che il sistema bancario è, in fondo, l'unico settore che trae vantaggio dalla congiuntura e che ha interesse a che non si superino le attuali strozzature. Si tratta semmai di vedere in che misura il sistema bancario, così operando, influenza la politica economica dei Governi e dei ministri del Tesoro in modo particolare.

In questa situazione non si può accettare solo qualche misura per il credito che, di fatto, è la sola cosa che appare dalle dichiarazioni del Governo, quando ci parla delle disponibilità della Cassa depositi e prestiti. In realtà, tutto resta abbandonato al lungo periodo (la riforma della finanza locale, il sistema programmatorio), mentre invece occorre intervenire subito in due direzioni. La prima è quella delle entrate sostitutive, con un aumento di quelle relative ai tributi locali soppressi. Non è possibile bloccare le entrate agli attuali livelli, di fronte all'aumento dei costi generali cui Comuni e Province devono far fronte.

Il secondo problema da affrontare è quello del fondo di risanamento dei bilanci degli enti locali. È il secondo anno che vediamo la posta di bilancio destinata al Fondo di risanamento iscritta « per memoria ». L'anno scorso in questa Commissione si è verificato un episodio preciso, di cui l'onorevole Abis, oggi sottosegretario, fu in qualche modo attore. Noi presentammo un ordine del giorno — ritirando un emendamento che proponeva uno stanziamento di 500 miliardi per il fondo di risanamento — che impegnava il Governo, entro l'anno, a coprire quella posta iscritta « per memoria » con una cifra precisa, lasciando al Governo la determinazione della cifra e, comunque, chiedendo che fosse congrua rispetto alle esigenze.

Il senatore Abis, che allora dirigeva la sezione enti locali della Democrazia cristiana, contrariamente all'opinione espressa da uno dei due Sottosegretari che erano presenti (quello per il bilancio era favorevole, quello per il tesoro aveva manifestato le sue riserve) sostenne l'ordine del giorno che venne poi approvato dalla Commissione. Dopo di che la posta è rimasta iscritta « per memoria » e viene ripresentata « per memoria» . Si dice che si provvederà a sostituire lo stanziamento iscritto « per memoria » con una cifra, attingendo al fondo di riserva. Il quale fondo reca uno stanziamento di 200 miliardi, con un aumento di 65 miliardi rispetto alle previsioni di bilancio dell'anno scorso. Ciò vuol dire che non c'è assolutamente capienza nel fondo di riserva per coprire in qualche maniera la posta iscritta « per memoria » con una cifra che possa servire ad affrontare il problema. Infine — e

veramente ho finito — ci sono rischi ancora più gravi per il sistema delle autonomie. Mi riferisco a questa vicenda del tutto singolare della spesa ospedaliera, oggi passata alla competenza delle Regioni. Al fondo ospedaliero si è proveduto con due note di variazione, e chiedo a lei, signor Presidente, se è possibile, in un bilancio dello Stato, effettuare questo tipo di operazioni. Con una prima nota di variazione si stanziano 200 miliardi; quindi con una seconda e poi con una terza nota di variazione si stanziano rispettivamente 125 miliardi e 500 milioni per un totale di 325 miliardi e 500 milioni. Poi, nella nota di variazione si dice: « per necessità di assicurare un ulteriore finanziamento almeno per coprire il fabbisogno del primo bimestre dell'anno, che verrà adeguatamente integrato fino a raggiungere la cifra di 450 miliardi per l'assistenza ospedaliera. Nel corso dell'anno, il fondo verrà costantemente alimentato in corrispondenza dei versamenti che all'uopo verranno effettuati dagli enti mutualistici ». Ma che bilancio di previsione e mai questo? Se si limita ad uno stanziamento che copre le esigenze per il primo bimestre dell'anno. E si dice che le restanti esigenze verranno coperte con successive note di variazione. A questa stregua allora non occorre fare alcun bilancio, perchè si provvede volta per volta. Questa è una situazione gravissima, a noi sembra, anche perchè rischia di mettere le Regioni in una condizione di incertezza, condizione nella quale sono già; inoltre l'ammontare delle spese ospedaliere rischia di paralizzare tutta l'attività delle Regioni stesse.

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro.* C'è stata una ipotesi di assegnazione globale fra le Regioni. La Regione sa che dovrà incassare 80-120 miliardi. E ciò è uscito sulla stampa...

B A C I C C H I . Ma questo è un bilancio di previsione...

L I V I G N I . Non si può fare un bilancio che per metà è un bilancio di cassa e per metà un bilancio di competenza.

B A C I C C H I . Prima di tutto si può preventivare quanto dovranno versare gli enti mutualistici; in secondo luogo, quando esaminiamo le tabelle dei diversi Ministeri, troviamo, dentro ogni tabella, voci che si riferiscono a spese sanitarie, parte delle quali sono spese ospedaliere per i dipendenti dei singoli Ministeri. Si incominci a versare almeno queste sul fondo globale, poichè non è più il Ministero che deve provvedere a questo tipo di spese, ma sono le Regioni che debbono intervenire.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione per la spesa.* Siccome ho l'impressione che dopo il senatore Carollo, che è iscritto a parlare, debba parlare il senatore Basadonna, e dato che oggi pomeriggio si potrebbe chiudere la discussione generale, chiedo, se fosse possibile, di tenere un'altra seduta alle ore 17.

P R E S I D E N T E . La Commissione è sovrana. Io ho precisato all'inizio che i lavori della Commissione devono necessariamente concludersi domani.

C O L E L L A . Ieri sera, al termine della seduta, fu fatta una lunga discussione sull'ordine dei lavori e si decise che la conclusione del dibattito sulla spesa avverrà nella giornata di domani, in quanto il Gruppo comunista ha espresso l'intendimento di presentare alcuni emendamenti. Quindi oggi, necessariamente, nel caso siano pochi gli iscritti a parlare, potremo esaminare il rendiconto, per poi continuare domani mattina la discussione sulla spesa.

R E B E C C H I N I . Il Gruppo comunista già conosce il numero degli oratori che dovranno intervenire.

P R E S I D E N T E . La Commissione aderisce all'invito del senatore Rebecchini di porre termine alla seduta e di tenerne un'altra alle ore 17 con l'esame anche del consuntivo. Domattina verranno presentati gli emendamenti, a meno che non si ritenga più utile cominciare l'esame di essi nel pomeriggio. In ogni modo la proposta è di sospen-

dere i lavori e di riprenderli alle ore 17. Infine, ci impegniamo a concludere l'esame del bilancio nella giornata di domani, considerando sia gli emendamenti sia gli ordini del giorno.

La seduta termina alle ore 11,30.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 9 APRILE 1975

(Pomeridiana)

Presidenza del Vice Presidente COLELLA

La seduta ha inizio alle ore 18,45.

C O R B A , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975 » e della stato di previsione dell'entrata.

Riprendiamo la discussione generale.

B A S A D O N N A . Innanzitutto ho il dovere di esprimere il più vivo compiacimento al relatore Rebecchini, compiacimento che non è certo suggerito da affinità ideologiche nè da coincidenza di idee, ma per il fatto che egli ha saputo tracciare un vasto disegno della situazione economica dei Paesi industrializzati, analizzando le cause che sono a monte dell'attuale situazione di crisi. Egli riconosce la gravità della situazione e le difficoltà che si incontrano nella manovra degli strumenti disponibili per combatterla, difficoltà dovuta al contrasto tra gli interventi destinati a ridurre il *deficit* del bilancio, a contenere l'inflazione, a raggiungere l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e quelli occorrenti per promuovere il rilancio dell'economia. Infatti, mentre per i primi occorrono provvedimenti restrittivi della liquidità monetaria e della domanda globale, per gli altri è necessario stimolare proprio quest'ultima che va sostenuta operando il rifinanziamento del sistema economico. A questo proposito egli ha accennato alle conseguenze della stretta creditizia di alcuni anni or sono: essa produsse un forte calo di investimenti, non certo per la mancanza di risorse, ma per la massiccia fuga di capitali all'estero che il Governo tardò troppo a contrastare con provvedimenti adeguati. Anche oggi, d'altra parte, la manovra creditizia resta lo strumento più valido malgrado i fenomeni recessivi che comporta, per contenere l'inflazione e per riequilibrare la bilancia dei pagamenti dal momento che non si è provveduto ad attuare una adeguata politica selettiva del credito e non è stata tempestivamente ridotta la spesa pubblica corrente. Il relatore, benchè si dimostri perfettamente consapevole della gravità della situazione, finisce per ritenere che il sistema economico supererà le attuali difficoltà in tempi non lunghi, e trae motivo per questo convincimento da alcune indicazioni del bilancio ottimisticamente valutate e soprattutto da un prossimo rilancio della programmazione nazionale che dovrebbe sciogliere i molti nodi che ostacolano la ripresa della nostra economia. Ci è molto difficile condividere una tale speranza benchè concordiamo negli obiettivi che la programmazione si propone; infatti, essa è fallita non soltanto per la scarsa idoneità di quanti dovevano formularla, ma perchè le caratteristiche stesse dell'ordinamento statale e delle strutture economiche ne rendono ardua l'attuazione. Basti pensare alle difficoltà che le Regioni hanno incontrato per la formulazione dei programmi economici regionali, che poi dovrebbero essere coordinati e recepiti dalla programmazione nazionale. Un grave ostacolo alla programmazione è costituito poi dal potere raggiunto dalle partecipazioni statali la cui attività sfugge al controllo dell'Esecutivo, mentre il controllo parlamentare praticamente non esiste, come il recente dibattito in questa Commissione ha ampiamente dimostrato. Dato il peso raggiunto

dall'impresa pubblica nella economia del Paese è assurdo programmare senza il consenso delle partecipazioni statali che, naturalmente, si rifiutano di accordare tale consenso quando ritengono che i loro interessi non collimano con i propositi programmatici dell'Esecutivo. Bisogna poi far i conti con la « triplice » sindacale, diventata ormai una forza prevalente capace di sconvolgere tutte le previsioni programmatiche, spesso portatrice di rivendicazioni salariali incompatibili con le risorse a disposizione, anche se perfettamente giustificate. Per questi ed altri motivi che si vanno accentuando deve ritenersi alquanto problematico il rilancio della programmazione che, d'altra parte, è particolarmente auspicato dalle Regioni meridionali, come ho avuto già occasione di affermare. Infatti, solo la programmazione regionale poteva garantire il riconoscimento effettivo della centralità del problema meridionale attraverso la verifica delle decisioni di politica generale in rapporto ai riflessi sulla situazione e sulle prospettive del Mezzogiorno. Ciò non è accaduto; semmai si è verificato il contrario. Lo stesso relatore, che ha riservato acute considerazioni al problema meridionale, ha sinteticamente dimostrato la insufficienza degli investimenti nel Mezzogiorno che remunerano soltanto il fattore lavoro, i cui redditi finiscono per ritornare nelle zone sviluppate al pari di quelli attinenti alla remunerazione degli altri fattori produttivi. Da qui l'assenza di uno sviluppo economico autopropulsivo, da qui l'incessante esodo dei lavoratori del Sud, esodo che solo la crisi economica generale è riuscita a contenere. In effetti, il peso della crisi è stato scaricato prevalentemente sul Mezzogiorno, come è dimostrato dal divario tra le due economie che è in rapida accentuazione. Le esigenze determinate dalla crisi hanno richiesto provvedimenti che danneggiano maggiormente le aree depresse ed hanno suggerito il potenziamento dell'apparato produttivo del Nord per aumentarne la competitività, con la conseguente contrazione del ritmo degli investimenti nel Mezzogiorno. In tal modo non sono state rispettate le riserve previste dalla legge n. 853 per il Mezzogiorno; non è stato varato il nuovo sistema di incentivi perchè il criterio inteso a privilegiare le iniziative ad alta intensità di occupazione non ha ottenuto l'approvazione dei grandi gruppi industriali pubblici e privati che vedono in pericolo la possibilità di assorbire massicce aliquote di fondi speciali per realizzare quelle industrie di base che il Nord non gradisce e che vengono rifiutate al Mezzogiorno poichè i danni arrecati all'ambiente non sono sempre compensati dallo sviluppo industriale e dalle prospettive occupazionali che essi possono garantire. E così la caduta degli investimenti nel settore dell'edilizia nel 1975, che il relatore ha pur ragione di prevedere, colpirà pesantemente alcune Regioni meridionali che affidano prevalentemente alle industrie collegate all'edilizia la soluzione dei loro problemi occupazionali ed economici. Ritornando, per concludere, ritornando al bilancio, vorrei anzitutto rilevare che, tra i sintomi positivi, l'onorevole relatore annovera l'andamento del risparmio negativo, che sarebbe disceso del 35,6 per cento. Ora, in base agli ultimi dati forniti dal Ministro del tesoro, il risparmio negativo sarebbe previsto per il 1974 non in miliardi 2.533 ma in miliardi 3.166, e per il 1975 in miliardi 2.640; quindi la contrazione risulterebbe di circa il 15 per cento. Si tratta di un miglioramento di scarso rilievo, anche perchè le spese correnti, che nel 1974 costituivano l'80 per cento della spesa complessiva, sono passate all'84 per cento e rappresentano sempre il 90 per cento delle entrate. Se queste ultime aumentano, come si spera, le spese correnti salgono in egual rapporto. Le spese in conto capitale, sempre secondo gli ultimi dati, aumentano appena del 15 per cento, ed è anche probabile che questo modesto aumento resti sulla carta e vada ad accrescese i residui passivi, mentre le previsioni per le spese correnti ogni anno registrano aumenti che vanno ad incrementare il disavanzo. Nel 1972 la spesa corrente era di 12.986 miliardi; in tre anni è salita a 26.740 miliardi, con un aumento del 10 per cento.

Se si considera che la maggiore parte delle spese risultano impegnate per leggi precedenti la cui scadenza va molto oltre il 1975, si può esprimere il giudizio che il bilancio, che dovrebbe costituire lo strumento più efficace

per combattere la crisi e stimolare lo sviluppo economico, in Italia non assolve certo a questo compito.

Ho limitato l'esame del bilancio a queste modeste considerazioni anche per giustificare l'avviso contrario della mia parte politica sulla spesa prevista nel bilancio medesimo, pur confermando la piu favorevole valutazione per la pregevole relazione del senatore Rebecchini.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Il seguito dell'esame del bilancio è rinviato alla prossima seduta.

La seduta termina alle ore 19.

SEDUTA DI GIOVEDI' 10 APRILE 1975
(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente CARON
indi del Vice Presidente BOLLINI

La seduta ha inizio alle ore 11,45.

C O R B A , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Presidenza del Presidente CARON

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975 » e dello stato di previsione dell'entrata.

Onorevoli colleghi, poichè in Assemblea si stanno svolgendo delle votazioni ritengo che, per quanto riguarda il bilancio di previsione, stamane si possa soltanto ascoltare la replica del senatore Rebecchini, relatore generale per la spesa. Nel pomeriggio, potremo concludere il dibattito sul bilancio ascoltando la replica del sottosegretario Fabbri ed esaminando gli ordini del giorno e gli emendamenti. Do quindi la parola al senatore Rebecchini.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione per la spesa.* Onorevole Presidente, onorevoli colleghi. L'andamento del dibattito svoltosi quest'anno sul bilancio mi esime di per sè dall'effettuare una lunga replica, dal momento che soltanto pochi oratori sono intervenuti. È inutile stare qui ad esaminare le cause di questo interessamento relativamente scarso per il bilancio, cause che sono molteplici e che si riassumono sostanzialmente nel fatto che siamo ormai vicini alla scadenza costituzionale dell'esercizio provvisorio per poter pretendere che il dibattito medesimo si svolga in condizioni del tutto normali.

Ritengo che il senatore Bacicchi abbia ceduto ad una suggestione di carattere prevalentemente politico quando ha affermato che l'azione del Governo in ordine alla spesa pubblica e alla manovra creditizia continui a fondarsi sulla solita distinzione di tempo fra interventi anticongiunturali e azione sulle strutture. In realtà, la vastità della crisi che ha investito l'economia italiana e quella mondiale — che ho cercato di mettere in luce nella mia relazione introduttiva — è di per sè tale da coinvolgere essa stessa tutte le strutture e, conseguentemente, comporta che anche l'azione congiunturale abbia incidenze strutturali. Del resto, l'azione del Governo e delle autorità monetarie è stata in larga parte condizionata e, per così dire, necessitata, dalla intensità dei fenomeni inflazionistici che si sono verificati a partire dalla fine del 1973 con la crisi petrolifera. Vi sono però recenti segni indicanti chiaramente che la via deflazionistica, doverosa, ma, ripeto, necessaria, comincia ad essere abbandonata almeno nelle sue forme più drastiche e generalizzate. Da questo punto di vista bisogna dare atto al Governo di aver recepito con estrema tempestività i primi sintomi di un miglioramento della situazione nell'andamen-

to dei prezzi, miglioramento conseguente all'azione svolta, in modo da far seguire atti concreti che forniscono la misura dell'intendimento dei responsabili della politica economica di procedere ad una inversione della tendenza prima seguita. Sotto questo profilo, meritano particolare considerazione le note di variazione al bilancio del 1975, presentate all'altro ramo del Parlamento, nelle quali è ravvisabile una chiara volontà di procedere ad un rilancio dell'attività produttiva e anche ad una certa espansione, peraltro finalmente selettiva, della spesa pubblica Quel che è vero — e ritengo che l'onorevole Bacicchi debba dare atto di questo al Governo e alle forze politiche che lo sostengono — è che la gravità della crisi è stata, e in una certa misura è ancora, tale da mutare in pratica l'assunto secondo il quale dalla crisi medesima si potrebbe uscire sostanzialmente indenni. La situazione di dipendenza dall'approvvigionamento all'estero di una serie di settori fondamentali rendono evidente la fragilità dell'economia italiana, per cui è veramente difficile pensare di poter uscire dalla crisi escludendo in modo assoluto che il Paese stesso possa essere in qualche misura impoverito.

Presidenza del Vice Presidente BOLLINI

È anzi proprio per ridurre al minimo tale depauperamento di risorse che ho impostato la mia relazione sulla improrogabile necessità di un rilancio della programmazione economica. A questo proposito vorrei far notare al senatore Basadonna che le attuali condizioni sono profondamente diverse da quelle che, negli anni scorsi, hanno determinato il sostanziale fallimento del primo esperimento di programmazione dell'attività economica svoltosi in Italia. È la stessa gravità della situazione che impone alle forze politiche, economiche e sindacali la effettuazione di un grosso sforzo per inquadrare le esigenze settoriali e limitate, pur importanti e magari anche giustificate, in un quadro più vasto che tenga conto di tutti gli elementi della situazione, anche e soprattutto di quelli di carattere internazionale, in modo da consentire non solo l'uscita dalla crisi, ma anche, se possibile, un graduale superamento degli indubbi squilibri esistenti nel nostro sistema economico. Gli oratori che sono intervenuti nel dibattito hanno anche sottolineato, con un certo accenno critico, l'esistenza, nella mia relazione introduttiva, di eccessivi spunti di ottimismo nei confronti delle attuali condizioni economiche del Paese. Ebbene, mi sembra di poter riaffermare con piena coscienza che gli spunti ottimistici non sono il frutto di un atteggiamento psicologico personale, nè, tanto meno, di intenti anche vagamente elettoralistici: negli ultimi mesi, dopo i duri sacrifici imposti ai lavoratori e alle imprese per fronteggiare i nefasti effetti dell'inflazione, si sono verificati alcuni eventi, primo fra tutti il rallentamento del moto ascensionale dei prezzi, che giustificano un cauto e misurato ottimismo, sempre consapevole della profondità e della gravità della crisi che abbiamo in parte attraversato e che stiamo attraversando, crisi che è tale, ripeto, da coinvolgere necessariamente le strutture stesse della nostra economia. È con questa convinzione, che ritengo di poter definire meditata, che vi invito nuovamente a voler approvare il bilancio di previsione per l'anno 1975.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Rebecchini per la sua replica. Poichè è necessario recarsi in Assemblea per le votazioni in corso ritengo opportuno chiudere la seduta, rinviando il seguito dell'esame a oggi pomeriggio.

La seduta termina alle ore 12.

SEDUTA DI GIOVEDI' 10 APRILE 1975

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente CARON

indi dei Vice Presidenti BOLLINI e COLELLA

La seduta ha inizio alle ore 18,40.

C U C I N E L L I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Presidenza del Presidente CARON

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975 » e dello stato di previsione dell'entrata.

Do subito la parola al sottosegretario Fabbri per la sua replica.

F A B B R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Onorevole presidente, onorevoli senatori, anche se la discussione davanti a questa Commissione ha avuto dei limiti di tempo piuttosto ristretti, tuttavia, soprattutto per l'intervento del senatore Bacicchi, essa ha toccato alcuni punti fondamentali della situazione della finanza pubblica e in particolare della spesa pubblica, alcuni dei quali erano stati messi in luce, del resto, dalla pregevole relazione del senatore Rebecchini, cui intendo rivolgere il mio vivo ringraziamento per il lavoro puntuale e diligente che ha svolto. Rispondo quindi alle osservazioni che il senatore Bacicchi nell'intervento di ieri ha fatto, rilevando anzitutto come molte delle critiche da lui mosse non possono essere accettate, e ne dirò il motivo; mentre per quello che riguarda il punto di vista generale, i desideri, le aspirazioni, l'intendimento di migliorare i documenti contabili e tutto ciò che attiene alla finanza pubblica, ci troviamo assolutamente d'accordo.

La prima critica fatta riguarda il divario che ci sarebbe tra le indicazioni fornite dal Governo e il *deficit* di cassa per il 1974 e la inaccetabilità delle spiegazioni che sono state fornite per giustificare tale divario. Esse non sarebbero covincenti, a detta del senatore Bacicchi.

Ora, occorre tener anzitutto presente non solo il documento di bilancio, ma soprattutto le note di variazione che lo accompagnano. Se c'è qualche divario tra le due indicazioni esso è giustificabile con alcuni fatti che sono emersi, i quali hanno determinato una variazione di alcune voci di spesa. Mi riferisco in particolare ad una di esse. La nota di variazione, per esempio, ha reecpito le nuove tariffe postali, per cui si è determinata la necessità di un minore esborso da parte dello Stato a favore dell'Azienda postale di circa 200 miliardi di lire. In questa maniera si pensa che il ripiano del disavanzo dell'azienda abbia a procedere più sollecitamente. Per la Cassa depositi e prestiti, ciò determina una situazione particolare: il minore esborso viene utilmente impiegato dalla Cassa per far fronte alla situazione dei bilanci comunali deficitari. Mi pare di aver detto, non so se in questa Commissione o nell'altro ramo del Parlamento, che per la copertura dei *deficit* autorizzati dalla Commissione centrale per la finanza locale, con fatica estrema abbiamo raggiunto la percentuale del 50 per cento. Le previsioni erano, fino ad un mese prima, che si dovessero coprire i disavanzi soltanto fino al 20 per cento, almeno per quelli superiori al miliardo. Invece, in una riunione tenuta ai primi di marzo dal Consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti, si è adottato il noto provvedimento che stabilisce la copertura totale dei disavanzi fino a 50 milioni (mi riferisco ai disavanzi autorizzati dalla Commissione centrale per la finanza locale, non a quelli indicati dai comuni e dalle provincie); per i disavanzi da 50 milioni a un miliardo la copertura rimane di mezzo miliardo. Cioè, se il disavanzo è di 600 milioni si danno 500 milioni, se è di 700, lo stesso, e così via fino ad un miliardo. Oltre il miliardo, la copertura è del 50 per cento.

Per quanto riguarda invece le opere pubbliche, si ha un finanziameto al cento per cento per le opere del settore edilizio (applicazione della legge n. 865, urbanizzazione delle aree, legge n. 167); un finanziamento al cento per cento di tutti i mutui richiesti per le opere assistite da contributo statale o regionale; un limite di 20 milioni per tutte le altre opere non assistite da contributo statale o regionale.

Vorrei anche riferire, dato che ne ho l'occasione, sull'andamento del risparmio postale. Penso che gli onorevoli senatori ricorde-

ranno che in occasione di una discussione sull'argomento (mi pare nell'Aula del Senato) si è parlato di un limite massimo di 87 miliardi di disavanzo tra prelievi e depositi. Nel mese di ottobre praticamente c'è stato un'andamento di perdita della massa totale di tre miliardi al giorno. Questo *deficit*, se così possiamo chiamarlo, cioè questa differenza negativa tra prelievi e depositi, è stata di 55 miliardi in novembre e si è andata, per fortuna gradatamente riducendo, fino a che si è avuto un compenso tra le due cifre nel mese di marzo. Ma vi è ancora una situazione critica per la Cassa depositi e prestiti, la quale dovrebbe quanto meno seguire l'andamento degli altri istituti di credito privati che hanno avuto una notevole espansione dei depositi in quest'ultimo periodo, espansione facilitata dall'andamento del mercato mobiliare, in particolare dalla stiuazione dei tassi. Il provvedimento che è stato adottato per la Cassa nella seduta del consiglio di amministrazione dell'8 ottobre (poi adottato con decreto del Ministro delle poste di concerto con quello del tesoro) ha modificato i tassi di interesse passivi sia per i depositi ordinari, sia per i buoni postali fruttiferi, non adeguandoli certamente all'andamento dei tassi, ma correggendo la grossa sperequazione che si era creata in precedenza. I tassi sono stati portati, come è noto, per i buoni postali fruttiferi, al 7 per cento (che poi passa al 9 per cento), impiego che comincia a diventare concorrenziale rispetto ad altri tipi di impiego, se si tiene conto che gli interessi sono esenti da qualsiasi tassa presente e futura, compresa quella di successione.

Questa è la situazione allo stato attuale. Se l'evoluzione positiva iniziatasi nei mesi di febbraio e marzo continuerà, allora vi sarà una modifica delle possibilità di finanziamento per le opere pubbliche per la parte non assistita da contributo dello Stato.

Tornando al discorso del bilancio, i 200 miliardi che abbiamo risparmiato con il minor esborso per il ripiano del disavanzo dell'Azienda postale sono stati impegnati per altre finalità. Ecco uno dei motivi per cui pare non vi sia corrispondenza tra le voci indicate e l'andamento generale.

Per quanto riguarda la situazione di cassa, essa tiene conto necessariamente degli incassi effettivi e degli esborsi effettivi non solo del bilancio dello Stato, ma anche di tutte le operazioni attive e passive della Tesoreria, che riguardano le Aziende autonome e la Cassa depositi e prestiti. Bisogna anche tener conto che il ritmo della spesa non è armonico, subisce cioè delle profonde evoluzioni nell'anno. Il senatore Bacicchi ha parlato della possibilità di rendiconti trimestrali della gestione di cassa. Se anche noi avessimo un rendiconto trimestrale della situazione di cassa, non avremmo un dato sufficientemente valido e illuminante, proprio perchè c'è un andamento non armonico nei vari mesi dell'anno.

Un'altra esigenza richiamata è quella della consultazione delle Regioni. Io ricorderei anche quanto è stato rammentato dal relatore, e cioè la presa di posizione del CIPE nella seduta del 30 luglio, quando espresse il parere sul bilancio di previsione dello Stato. Il CIPE dettò allora degli impegni per il Governo, impegni che, purtroppo, non sono ancora stati attuati. Forse ci siamo resi conto che potranno essere attuati entro un certo periodo di tempo e non all'improvviso.

Circa la consultazione delle regioni, qualcosa si è fatto. D'altra parte bisogna tener conto dei compiti istituzionali dello Stato e delle regioni e delle rispettive competenze costituzionali. Quindi, se si chiede l'intervento delle regioni perchè si mettano in polemica con lo Stato, ai fini di aumentare gli stanziamenti ad esse destinati, si solleva un argomento che può essere oggetto di lunga discussione e che non mi permetto di affrontare qui; comunque, crea dei problemi notevoli. Il Governo, del resto, si è impegnato alla modifica della legge finanziaria regionale, per tener conto delle maggiori necessità che, di fronte ad una situazione andata rapidamente evolvendosi, si sono determinate per le regioni. Quindi è importante una modifica soprattutto dei meccanismi dei tre articoli della legge finanziaria regionale che riguardano il fondo comune (articolo 8), i programmi (articolo 9) e i piani speciali (articolo 12).

Circa l'osservazione che ci troviamo praticamente di fronte ad un bilancio neutrale rispetto ai grossi fatti economici che si sono venuti verificando (la congiuntura, la situazione della produzione, eccetera), io credo che le lunghe discussioni che si sono avute nel corso di questi ultimi mesi mi dovrebbero esentare da una replica molto dettagliata. Si dice che la manovra che è stata attuata tra il marzo del 1974 e l'estate dello stesso anno, quella della cosiddetta stretta creditizia, ha determinato, sì, dei fatti positivi, ma anche dei fatti negativi. Siamo d'accordo; l'ha detto ripetutamente anche lo stesso Ministro del tesoro.

Può darsi che gli effetti della stretta creditizia siano andati al di là delle intenzioni, tenuto conto della situazione congiunturale così complessa, nuova, rispetto al passato, non solo per il nostro Paese, ma per tutto il mondo. Tale situazione ha richiesto e richiede, quindi, una strategia molto complessa di misure di vario tipo: creditizie, fiscali, monetarie, eccetera. E poi impossibile prevedere i termini entro cui avrà effetto una determinata misura. D'altra parte, si può osservare che non appena si sono rivelati gli effetti negativi della stretta creditizia, il Governo ha adottato prontamente una serie di provvedimenti che, a cominciare dall'ottobre scorso, stanno portando a dei risultati positivi. Ho avuto modo di ricordare la legge n. 713 e gli stanziamenti fatti con la nota di variazione al bilancio (la cifra destinata all'agricoltura, per direttive comunitarie, è stata di 65 miliardi, mentre per l'edilizia si è trattato di 50 miliardi): sono tutte misure tese a modificare gli effetti negativi delle decisioni adottate nel marzo e nell'estate.

Il senatore Bacicchi dice che ci sono settori dell'edilizia che non vengono considerati. Rispondo che vengono considerati nella misura e in rapporto alla situazione generale delle disponibilità. Se noi destinassimo non delle risorse reali, ma fittizie per rilanciare i due settori ricordati non faremmo altro che aumentare l'inflazione. Dobbiamo attuare operazioni che operino efficacemente nei settori che hanno bisogno di sostegno e, quindi, di rilancio. Non possiamo non rilevare che, in questo senso, vi è una certa contraddizione nelle critiche rivolte alla politica del Governo.

Quindi, lo spazio prioritario è stato ricercato e trovato, soprattutto nella nota di variazione al bilancio, per quei settori che, oltre a quelli ricordati (edilizia e agricoltura) riguardano anche lo sviluppo della produzione e le esportazioni.

L'ultima parte dell'intervento del senatore Bacicchi riguarda la situazione degli enti locali, che costituisce motivo di profonda preoccupazione. Concordo con le tesi del senatore Bacicchi; è purtroppo vero che i Comuni, per compensare la riduzione di entrate determinate dalla riforma tributaria, sono costretti a ricorrere al prestito bancario, con il pagamento quindi di forti interessi. Posso dire che il Governo sta operando per cercare di risolvere la situazione, non come è stata affrontata con la legge n. 1014 del 1960, quando ha cercato di azzerare tutte le situazioni debitorie degli enti locali i quali, ammaestrati da questo precedente pericoloso, hanno caricato sulle spese. Guai se continuassimo a percorrere questa strada.

Bisogna trovare, invece, un meccanismo che dia maggiore responsabilità agli enti locali. È probabile che con la riforma tributaria si sia commesso un errore, nella misura in cui abbiamo ridotto, sostanzialmente, l'autonomia degli enti locali. L'autonomia è tale quando è basata sulla possibilità di reperire risorse. La riforma tributaria ha sostituito i tributi che erano di pertinenza comunale con delle contribuzioni su cespiti erariali. Per il periodo transitorio — nell'impossibilità di escogitare un meccanismo di riforma contestuale della finanza locale — si stabiliva che l'aumento delle contribuzioni dello Stato dovesse avvenire secondo determinati indici percentuali che, purtroppo, sono stati vanificati dall'andamento dell'inflazione. In realtà, quindi, le entrate dei Comuni, anzichè aumentare per effetto di questi indici, sono andate sostanzialmente diminuendo.

Orbene, vi sono varie proposte di legge che penso debbano essere esaminate rapidamente. Se oggi non avessi avuto questo impegno, prima alla Camera e poi al Senato, avrei dovuto partecipare a una riunione presso il Ministero dell'interno dedicata proprio

all'avvio di misure atte a portare una certa tranquillità in tutto il settore. Le manifestazioni che si sono svolte recentemente non hanno fatto altro che sottolineare una situazione già nota al Parlamento e al Governo. Però ritengo che la strada per poter realizzare un risanamento della finanza locale debba passare attraverso un rafforzamento dell'autonomia dell'ente locale. L'aver tolto l'autonomia tributaria ai Comuni forse è stato un errore — ripeto — perchè la figura dell'amministratore pubblico si esalta proprio nel momento in cui egli, sapendo di dover soddisfare dei bisogni, reperisce con una politica tributaria le risorse necessarie, salva sempre la funzione dello Stato che deve colmare le sperequazioni esistenti, ad esempio, tra il comune di Milano e quello di Agrigento. In questo settore prossimamente saranno enunciate delle misure che, tuttavia, non ritengo possano risanare alle radici una situazione che è andata deteriorandosi e che difficilmente potrà essere salvata, perchè il ricorso ai mutui per il ripiano dei disavanzi non ha fatto altro che determinare una situazione che si va aggravando continuamente. È proprio il meccanismo del ricorso all'indebitamento per coprire il disavanzo economico che determina questa situazione. Occorre tener conto anche di altre cause che hanno reso più difficile la situazione finanziaria degli enti locali: i grandi inurbamenti, i grandi fenomeni di spostamento di masse da zone depresse verso le città costituiscono fattori che hanno determinato l'accumulo di problemi di difficile soluzione.

Di tutto ciò si deve tener conto. Su questo terreno noi faremo qualcosa prossimamente, anche perchè abbiamo una scadenza stabilita dal Parlamento per quanto riguarda la elaborazione di un nuovo sistema di finanza locale. Cioè, il 31 dicembre 1977 scade il periodo transitorio previsto dalla legge di riforma tributaria. Dal primo gennaio 1978 dovrebbe entrare in funzione la nuova legge della finanza locale. Mi auguro che questi anni che mancano siano utilizzati nel modo migliore, affinchè sia rimesso ordine in una situazione che sta per appesantire l'economia generale del Paese.

Per quanto riguarda la spesa ospedaliera e il rilievo secondo cui tale spesa è stata integrata con la nota di variazione, con la riserva di apportare ulteriori stanziamenti nel corso dell'anno — metodo che snaturerebbe la formulazione corretta di una previsione di spesa — occorre tener conto della normativa in materia secondo la quale occorre acquisire in entrata le contribuzioni derivanti dagli istituti previdenziali e, correlativamente, stabilire in uscita la voce corrispondente. Questo, purtroppo, non è avvenuto, tant'è che quando noi abbiamo collocato la prima posta nel bilancio 1975, che ci copriva fino al 20 febbraio, la prima *tranche* di 325 miliardi è stata fissata tenendo conto anche di questo fatto. C'è anche da dire che la legge che abbiamo approvato recentemente stabilì che entro giugno si deve fare il calcolo di quelli che dovranno essere gli ulteriori fabbisogni delle regioni in materia ospedaliera. Anche questo sarà fatto alle scadenze previste.

Mi auguro che questa discussione possa offrire — soprattutto per la pregevole relazione del senatore Rebecchini, che ringrazio nuovamente — un contributo ulteriore a un sempre migliore approfondimento della tematica della finanza pubblica.

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame degli ordini del giorno.

Il primo ordine del giorno, presentato dai senatori Maderchi, Cavalli, Cebrelli, Mingozzi, Piscitello, Sema, Sgherri, Bacicchi, Bollini e Corba, è il seguente:

Il Senato,

discutendo il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1975;

preso atto della crisi energetica del settore edilizio che tende ad aggravarsi pericolosamente con gravi ripercussioni sui livelli occupazionali;

considerato che gli investimenti pubblici nel settore sono scesi a livelli tali da non essere più in grado di incidere nel settore stesso, disattendendo le attese crescenti di masse ingenti di lavoratori che aspirano ad una casa a basso costo;

tenuto conto che il settore edilizio è stato indicato dall'attuale Governo fra quelli su cui puntare per far fronte al processo recessivo in atto,

impegna il Governo

a dare rapida attuazione a tutti i programmi di edilizia economica e popolare già varati ad accelerare l'*iter* per l'approvazione del disegno di legge sul rifinanziamento della legge 22 ottobre 1971, n. 865, al varo di un programma decennale per il risanamento del patrimonio esistente ed allo snellimento delle procedure per gli appalti delle opere pubbliche.

La parola al senatore Bacicchi per la illustrazione.

B A C I C C H I . L'ordine del giorno si riferisce al grosso problema dell'edilizia e agli interventi urgenti per la ripresa del settore. Si chiede di dare rapida attuazione a tutti i programmi di edilizia economica e popolare già varati e di accelerare l'*iter* per l'approvazione del disegno di legge sul rifinanziamento della legge n. 865, nonchè di varare un programma decennale per il risanamento del patrimonio esistente e di snellire le procedure per gli appalti delle opere pubbliche. Abbiamo presentato questo ordine del giorno perchè ci sembrano insufficienti i provvedimenti in proposito presentati dal Governo e attualmente in discussione alla Camera.

L'ordine del giorno non deve essere considerato una questione settoriale dell'edilizia, ma un argomento di fondo per la ripresa economica del Paese, e mi sembra che su questo ci sia un largo accordo della Commissione.

P R E S I D E N T E . Il secondo ordine del giorno, presentato dai senatori Borsari, Bacicchi, Li Vigni, Bollini, Colajanni e Corba, è il seguente:

Il Senato,

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

che il processo inflazionistico ha ulteriormente accentuato dette sperequazioni;

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

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

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

impegna il Governo

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

B A C I C C H I . Questo ordine del giorno tiene conto delle dichiarazioni fatte recentemente dal Governo anche nella nostra Commissione, riunita congiuntamente alla Commissione finanze, secondo le quali il Governo si propone di rivedere la politica fiscale, il problema del cumulo e le esenzioni, però con scadenza 1976 agli effetti della presentazione della denuncia dei redditi. A me pare invece

che, con la presentazione della denuncia dei redditi per il 1974 (da compiere entro il 30 aprile), si venga a creare una situazione di ulteriore sperequazione per le categorie meno abbienti per cui, con l'ordine del giorno in argomento, chiediamo — in attesa di provvedimenti più organici che il Governo ha preannunciato — disposizioni immediate e transitorie al fine di affrontare in qualche modo la questione. Essa, infatti, suscita tante polemiche, con l'arrivo in Parlamento di centinaia di migliaia di firme delle organizzazioni sindacali e dei lavoratori, i quali protestano per il fatto di essere tra coloro che, proporzionalmente al reddito, pagano di più vedendosi sottoposti a nuove imposizioni in questo periodo dell'anno.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione*. Sul primo ordine del giorno il mio parere è favorevole perchè penso che, come raccomandazione, possa essere accolto.

Sul secondo ordine del giorno il discorso è più complesso e credo che riguardi il relatore per l'entrata e non quello per la spesa. Comunque, vorrei dire che il problema del cumulo va certamente affrontato per una serie di motivi: innanzitutto, per uniformare il regime fiscale al nuovo diritto di famiglia e poi perchè il cumulo colpisce soprattutto i lavoratori dipendenti che sono la stragrande maggioranza dei contribuenti e in particolare colpisce l'occupazione femminile, se è vero che le donne che lavorano sono quasi tutte — per non dire tutte — lavoratrici dipendenti. Poichè il lavoro dipendente produce certamente quel reddito che non può sfuggire in alcun modo al fisco (non voglio dire con questo che i professionisti e le altre categorie debbano evadere); infatti se è vero che esistono notevoli fasce di evasione, in esse non possono essere compresi i redditi dei lavoratori dipendenti e con il cumulo — se partiamo, ripeto, dal presupposto che la donna è una lavoratrice dipendente — si viene a colpire l'occupazione femminile.

Un altro discorso è poi quello sulla politica economica e di bilancio: se è vero che occorre sostenere il risparmio in un momento così delicato e sostenere altresì la domanda globale per contribuire ad una ripresa della produzione a sostegno del rilancio dell'occupazione, credo che anche una parziale minima detassazione possa essere opportuna sul piano generale.

D'altronde, la Democrazia cristiana e tutti i Gruppi politici hanno presentato un ventaglio di proposte d'iniziativa parlamentare che vanno da quelle che vorrebbero eliminare la tassazione cumulativa ad altre che prevedono forme più articolate. Sta di fatto che esiste questa volontà di tutti i Gruppi politici del Parlamento e dello stesso Governo. Se non ricordo male, il ministro Visentini, alle Commissioni riunite finanze e tesoro e bilancio, disse che, in linea di principio, non si era contrari ad esaminare globalmente l'intero problema. Alla luce di tutto questo, sul piano dei tempi e dei modi di esecuzione, il discorso diventa più complesso, ma un orientamento per studiare forme adeguate che consentano il superamento del cumulo, mi sembra possa essere dato. Concludendo, mi sono espresso a titolo personale, come componente di questa Commissione, perchè come relatore non dovrei esprimere un vero e proprio parere.

F A B B R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il primo ordine del giorno credo che possa essere accolto come raccomandazione, anche se nel corso della replica ho detto come siano state adottate recentemente iniziative tendenti a promuovere lo sviluppo del settore. Ricordo, in particolare, che nelle sedute del Consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti si dà la precedenza assoluta a tutti i finanziamenti che riguardano l'edilizia, i quali vengono accolti totalmente e sempre. Credo che questo sia un fatto di cui non si possa non tener conto e che, quindi, vada nella direzione voluta.

Del secondo ordine del giorno non condivido alcune premesse. Complessivamente, si può accettare come raccomandazione nello spirito delle comunicazioni fatte da parte del ministro Visentini sia al Senato che alla Camera. Concludendo la discussione sul bilancio preventivo 1975, il Ministro ha detto che, in base un'analisi non completa del gettito delle imposte sulle persone fisiche, si

può sfatare l'accusa, che è stata ripetutamente rivolta soprattutto dai partiti di opposizione e richieggiata su molti giornali, che il maggiore gettito si ricavi da pressioni esagerate sui lavoratori. Il ministro Visentini ha dimostrato che in base ad una indagine-campione effettuata, con larga possibilità di essere assunta come valida, si dimostra che il maggior gettito deriva precisamente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche per gli scaglioni di reddito superiori a 10 milioni di lire.

In passato, la Camera ed il Senato si sono soffermati ripetutamente sull'andamento delle denunce Vanoni per l'imposta complementare progressiva sul reddito ed io ho avuto modo di rilevare, in varie relazioni sul bilancio delle passate legislature, come il numero delle denunce fosse assolutamente esiguo. Ora, invece il gettito, come si è venuto formando, ha dimostrato che ci è stata una quadruplicazione di gettito derivante da redditi superiori ai 10 milioni di lire, e questo è segno che si va nella direzione giusta.

Concludendo, debbo dire di accettare come raccomandazione l'ordine del giorno nello spirito delle dichiarazioni fatte dal Ministro delle finanze.

B A C I C C H I . Lo spirito delle dichiarazioni fatte dal Ministro delle finanze è che assolutamente, per il 1974, le cose restino come stanno in questa materia. Noi, invece, chiediamo che per il 1974 intervenga un provvedimento transitorio e quindi l'opposto di quello che ha detto il Ministro delle finanze. Insisto, pertanto, per la votazione dell'ordine del giorno poichè mi pare che il Governo possa accettare il primo ordine del giorno nei termini formulati, al di là della raccomandazione.

F A B B R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Sul secondo ordine del giorno debbo fare una integrazione: ho detto di accettarlo come raccomandazione, anche se dovremo esaminare le singole voci. Esso « impegna il Governo ad adottare, in attesa di una organica revisione di tutta la materia, provvedimenti urgenti e transitori in ordine all'istituto del cumulo »: sono d'accordo.

Sulle detrazioni ed aliquote, esiste una precisa dichiarazione del Ministro delle finanze che intende procedere ad una revisione di esse.

« Che abbiano effetto anche per i redditi del 1974 »: quanto meno auspichiamolo per il cumulo dei redditi.

« A disporre l'esonero dell'obbligo della presentazione della denuncia... »: non so se ci sia il tempo materiale per poterlo fare.

P R E S I D E N T E . Metto in votazione il primo ordine del giorno.

(*Non è approvato*).

C A R O L L O . Intervengo per dichiarazione di voto. Dichiaro di votare contro il secondo ordine del giorno non tanto per lo spirito che lo anima, quanto per la meccanica che propone di mettere in moto, a mio avviso, in maniera alquanto sommaria ed anche semplicistica. In definitiva, con tale ordine del giorno si chiede di rimettere in discussione non una parte, ma per intero, la riforma tributaria, se è vero che bisogna coordinare il dispositivo con la premessa, e la premessa attiene all'IVA, all'ILOR, all'INVIM e il dispositivo attiene alle aliquote ed al cumulo.

Nel momento in cui la riforma tributaria deve ancora essere applicata nella sua interezza, non è che non esistano problemi di rettifiche e di miglioramenti, specialmente per quanto attiene il cumulo, gli abbattimenti e le aliquote. Tali problemi non esistono soltanto nei termini posti dall'ordine del giorno, ma in termini ben più globali e postulano non solo un approfondimento, ma anche iniziative legislative che certamente non possono essere applicate in tempi brevi. Tra l'altro, è bene chiarire che le sinistre non sono sempre state dello stesso parere, per esempio, nei confronti del cumulo; infatti, quando nella passata legislatura si trattò di decidere se ammettere o meno il cumulo furono contrarie ad una disgregazione delle dichiarazioni del reddito dei coniugi e lo sono ancora, però portano il discorso sulle aliquote e sulle detrazioni, nonostante si

sappia che i tre aspetti, cumulo, aliquote e detrazioni sono fra loro collegati e non si può prendere in considerazione uno senza prendere in considerazione gli altri. Inoltre, nel mese di agosto, avemmo modo di esaminare il pacchetto fiscale e quindi di aumentare la base di esenzione, ai fini della dichiarazione, da 4 a 5 milioni; questo non significa che non esiste più il problema del cumulo, anzi per noi democratici cristiani esiste in termini di urgenza, ma un conto è affermare l'esistenza di questa urgenza in termini netti, come facciamo noi, e un conto è porre il problema nella forma surrettizia di modifica della riforma tributaria, nel momento in cui la riforma ancora deve avvenire. Questi sono i motivi per cui sono contrario all'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'ordine del giorno presentato dai senatori Borsari, Bacicchi, Li Vigni, Bollini, Colajanni e Corba, di cui ho già dato lettura.

(*Non è approvato*).

I senatori Nencioni e Basadonna hanno presentato il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

rilevato che la grave crisi economica in atto ha colpito e minaccia di colpire sempre più le zone più deboli del Paese con particolare riguardo alle aree depresse del Mezzogiorno, dove, in conseguenza della recessione, molte aziende industriali ed esercizi economici vanno concludendo la loro attività con gravi ripercussioni sui livelli occupazionali, al fine di scongiurare un ulteriore deterioramento della situazione,

impegna il Governo:

1) al rispetto dei programmi d'investimento già definiti in sede di contrattazione programmatica e sindacale dal CIPE, anche attraverso una revisione suggerita dalla nuova realtà economica che però non implichi un peggioramento delle previsioni occupazionali a suo tempo formulate;

2) all'emanazione di provvedimenti legislativi per l'attuazione di un nuovo sistema di incentivi, che privilegi le imprese ad alto contenuto di mano d'opera con particolare riguardo a quelle comprese nella fascia delle industrie minori, e di nuovi metodi di intervento rivolti ad assicurare agli imprenditori che intendono collocare le loro aziende nel Sud, infrastrutture specifiche e servizi indispensabili nelle zone previste dai piani di assetto territoriale, stante la pratica inoperatività del consorzio per le aree industriali;

3) a definire con le Regioni piani organici per il potenziamento dei trasporti pubblici e programmi di intervento straordinari a sostegno della produzione ed in difesa dei livelli occupazionali pericolosamente compromessi dalla recessione in atto.

B A S A D O N N A . Alcune proposte contenute nell'ordine del giorno erano state già da me esposte nel mio intervento in sede di discussione generale, ma forse il Sottosegretario non ha potuto o non ha voluto prenderle in considerazione. Per evitare un maggiore deterioramento della situazione economica, chiediamo al Governo che si impegni al rispetto dei programmi d'investimento già definiti anche attraverso una revisione della nuova realtà economica, senza però determinare una riduzione degli indici occupazionali; che si impegni, inoltre, all'attuazione di un nuovo sistema di incentivi per le imprese ad alto contenuto di manodopera e di nuovi metodi di intervento nel Mezzogiorno per le infrastrutture e i servizi indispensabili, stante la inoperatività dei consorzi; ed infine, che si impegni a definire con le Regioni piani organici per il potenziamento dei trasporti e programmi di intervento straordinari.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione*. Anche se avrei delle riserve da fare sulla formulazione e sui giudizi di merito che vengono espressi al punto 2), ritengo che l'ordine del giorno potrebbe essere accolto come raccomandazione.

F A B B R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. L'ordine del giorno non fa altro che sottolineare cose che già si stanno fa-

cendo: di recente è stata adottata una decisione dal CIPE, i finanziamenti richiesti sono già previsti. Comunque, nonostante sia in parte pleonastico, accetto l'ordine del giorno come raccomandazione.

B A S A D O N N A . Anche se ritengo che il nostro ordine del giorno non sia pleonastico, mi dichiaro soddisfatto.

P R E S I D E N T E . I senatori Nencioni e Basadonna hanno presentato anche il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

di fronte alla riforma tributaria che, razionalizzando le imposte riservate allo Stato, ai fini della manovra fiscale, ha diminuito la responsabilità diretta degli enti locali con la diminuita capacità o competenza contributiva;

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

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

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione.* Sono contrario perchè mi sembra che il discorso contenuto in questo ordine del giorno andrebbe sollevato in sede di programmazione più che in sede di discussione di bilancio.

F A B B R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Sono anche io contrario, in quanto il Governo non può accettare l'impegno a inserire il bilancio degli enti locali nel bilancio dello Stato.

B A S A D O N N A . Chiedo che l'ordine del giorno venga messo ai voti.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'ordine del giorno, presentato dai senatori Nencionie Basadonna, di cui ho già dato lettura.

(*Non è approvato*).

I senatori Nencioni e Basadonna hanno presentato un terzo ordine del giorno, di cui do lettura:

Il Senato,

di fronte ai gravi problemi che si sono presentati, anche per gli eventi di carattere internazionale, nel settore energetico e delle materie prime;

di fronte ai problemi emersi nel settore delle partecipazioni statali, che alimentano la incertezza politica e le cronache dei giornali e dei rotocalchi,

impegna il Governo:

ad una chiara politica di programmazione economica che promani chiaramente dal bilancio dello Stato secondo i seguenti criteri:

1) programmi a medio termine di revisione della spesa pubblica in modo da migliorare i contenuti e da ottenere l'univoca rispondenza politica e contabile fra risorse e fini da conseguire;

2) risanamento della finanza pubblica con rigore sulle scelte con controlli, non solo di legittimità ma di efficienza;

3) lotta agli sprechi ed alle dispersioni (vedi caso Egam-Fassio) e soprattutto alle deviazioni delle competenze, determinate dalla legge e dalla esigenza che la presenza dello Stato, per garantire determinate funzioni sociali ed economiche, non si trasformi in un indeterminato alimento di gruppi di pressione e di potere di cui sfuggono i contorni ed i limiti.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione.* Il discorso affrontato dall'ordine del giorno è piuttosto complesso, specialmente al punto 3) dove si esprime un giudizio di merito sul quale ci riserviamo di acquisire elementi.

B A S A D O N N A . La richiesta riguarda la ripresa di una politica di programmazione.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione.* Ripeto che, però, quel giudizio di merito, che da parte nostra potrà anche rivelarsi più severo, oggi non siamo in grado di anticiparlo.

F A B B R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. A parte la dizione che è, per molti versi, impropria, possiamo considerare come una direttiva di politica economica sia la revisione della spesa pubblica, sia il risanamento della finanza pubblica e sia la lotta agli sprechi ed alle dispersioni. Per cui, passando sopra all'esposizione impropria e guardando alla sostanza, accetterei l'ordine del giorno come raccomandazione.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione*. Se i presentatori volessero sopprimere l'inciso « vedi caso EGAM-Fassio », anche io suggerirei al Governo di accettare l'ordine del giorno come raccomandazione.

B A S A D O N N A . Non abbiamo nulla in contrario a sopprimere l'inciso.

F A B B R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Accolgo, pertanto, l'ordine del giorno come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . Infine, i senatori Nencioni e Basadonna hanno presentato il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

data la situazione economica generale, nei settori pubblici e privati ed i riflessi interdipendenti di ogni scelta sui livelli occupazionali e sulle tensioni sociali;

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

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

impegna il Governo a redigere il bilancio stesso con nuovi e moderni criteri di sintesi sì da dare un'indicazione precisa e tempestiva delle più qualificanti componenti:

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

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

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

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione*. Mi sembra che l'ordine del giorno esprima uno spirito antiautonomista ed accentratore. Un conto è regolamentare la complessiva politica della finanza pubblica e acconsentire ad un intervento di articolazione della spesa pubblica, altro conto è introdurre nel bilancio dello Stato il bilancio degli enti locali e degli enti previdenziali. Sono contrario.

F A B B R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Alcuni punti dell'ordine del giorno potrebbero essere accolti, ma anche il Governo si dichiara contrario perchè già esiste la relazione sulla situazione economica e perchè trasferire tanta materia in sede di bilancio di previsione comporterebbe gravi complicazioni.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno rivela un'ispirazione politica precisa.

C A R O L L O . Signor Presidente, ho dinanzi agli occhi il punto *a*) dell'ordine del giorno proposto: si chiede, sostanzialmente, di fare un unico bilancio Regioni-enti locali. Tale concezione potrebbe trovare giusta col-

locazione in uno Stato a regime diverso dal nostro, magari in uno Stato a gestione centralizzata, di marca comunista, non certo a gestione decentrata come il nostro Paese. Per quanto attiene il punto *b*) dello stesso ordine del giorno debbo considerare che un conto è la teoria sul funzionamento degli organi preposti alla spesa pubblica e altro conto è la realtà quale essa si muove per i meccanismi che mette in funzione.

Siamo, quindi, fuori dalla realtà del nostro Paese, delle sue istituzioni, dei suoi organismi, del suo assetto costituzionale. Un conto è chiedere che funzionino meglio i centri di spesa, un altro conto è chiedere di introdurre nuovi metodi di regolamentazione della spesa pubblica.

Per i motivi da me esposti preannuncio voto contrario.

P R E S I D E N T E . Senatore Basadonna, mantiene l'ordine del giorno?

B A S A D O N N A . Lo mantengo.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'ordine del giorno di cui trattasi, non accettato dal relatore e dal Governo.

(*Non è approvato*).

L'esame degli ordini del giorno è esaurito.

Passiamo ora all'esame delle proposte di emendamento.

I senatori Corba, Bacicchi, Modica, Bollini, Maffioletti, Li Vigni, Cola anni hanno presentato il seguente emendamento (43. 1):

L'articolo 43 è sostituito dal seguente:

« Ai sensi del secondo comma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 651, al fondo speciale per il graduale e proporzionale risanamento dei bilanci dei comuni e delle province che non sono in pareggio economico è assegnata per l'anno finanziario 1975 la somma di lire 500.000.000.000 ».

Di conseguenza iscrivere alla tabella n. 3 al capitolo 1986 lo stanziamento di lire 500 miliardi.

Do la parola al senatore Bacicchi per l'illustrazione dell'emendamento.

B A C I C C H I . Signor Presidente, illustrerei contemporaneamente anche l'emendamento 2. 1 che ha una certa connessione con quello di cui lei ha dato lettura.

P R E S I D E N T E . D'accordo. I senatori Bacicchi, Bollini, Corba, Li Vigni e Colajanni hanno presentato il seguente emendamento (2. 1):

Alla tabella n. 2, *rubrica* 35, *capitolo* 6854, *ridurre lo stanziamento da lire* 200 *miliardi a lire* 135 *miliardi.*

Do la parola al senatore Bacicchi per l'illustrazione dei due emendamenti.

B A C I C C H I . L'emendamento 43. 1 si riferisce al Fondo speciale per il graduale e proporzionale risanamento dei bilanci dei comuni e delle province, fondo che figura per il secondo anno nel bilancio « per memoria ». Ho già avuto modo, nel corso del mio intervento, di dire che noi l'anno scorso rilevammo questo aspetto e proponemmo un emendamento analogo all'attuale. Ritirammo, poi, quell'emendamento proponendo al suo posto un ordine del giorno che lasciava al Governo la facoltà di determinare la cifra. Quell'ordine del giorno fu approvato dalla Commissione e accolto da uno dei due rappresentanti del Governo in quell'occasione presenti. Il Governo non ha però mantenuto l'impegno. Ebbene, quest'anno abbiamo dovuto constatare che si ripropone ancora « per memoria » il Fondo di risanamento e nella nota a pie' di pagina si dice che il Governo, determinato l'ammontare, provvederà con il fondo di riserva per le spese obbligatorie. Noi abbiamo presentato, perciò, un altro emendamento (2. 1) che riguarda il fondo di riserva, che viene aumentato da 135 a 200 miliardi. Noi ne proponiamo la riduzione alla cifra originaria. Infatti, l'aumento di 65 miliardi è evidentemente inadeguato per il risanamento dei bilanci degli enti locali. L'azione del Governo deve essere concentrata sul Fondo speciale per il graduale e proporzionale risanamento dei bilanci dei comuni e delle province: ecco per-

chè noi — con l'emendamento 43. 1 — abbiamo chiesto uno stanziamento di 500 miliardi.

Se questi due emendamenti fossero respinti dovremmo concludere che ci troviamo ancora una volta di fronte alla chiara mancanza di volontà da parte del Governo di attuare una legge esistente e di attuarla in modo da risollevare i bilanci degli enti locali.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione*. Il discorso è complesso. Non c'è dubbio che questa posta di bilancio viene scritta per il secondo anno consecutivo « per memoria »; non c'è dubbio che siamo in seconda lettura e non c'è dubbio, infine, che nella relazione ho avuto occasione di indicare alcune ipotesi, come quella di prendere in considerazione un apposito disegno di legge già presentato o di ipotizzare un'eventuale nota di variazione.

In questa sede e per le ragioni molto sinteticamente richiamate penso che si debba esprimere parere negativo.

F A B B R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Governo esprime parere negativo. Le motivazioni credo di averle già date recentemente in Assemblea, al Senato, quando ho detto che lo stanziamento è subordinato alla presentazione di concreti piani di risanamento e che quelli presentati non ritengo si possano considerare tali, se è vero che nell'ambito del quadriennio raddoppierebbero il disavanzo. Quando ci saranno concreti piani di risanamento faremo lo stanziamento.

Presidenza del Vice Presidente BOLLINI

P R E S I D E N T E . Do la parola al senatore Carollo per dichiarazione di voto.

C A R O L L O . Il problema posto dai colleghi, in particolare con l'emendamento 43. 1, ha un suo fondamento e questo vale anche per gli altri emendamenti, connessi o conseguenti. La riforma tributaria e, conseguentemente, uno dei suoi decreti delegati relativi alla finanza degli enti locali, prevede, appunto, il risanamento dei bilanci comunali, ed è fatto obbligo che ogni anno sul bilancio dello Stato sia fissata una voce di spesa ai fini di tale risanamento. I comuni, anzi, sono stati invitati, a suo tempo, a presentare i piani di risanamento. Può darsi che tali piani non appaiano ortodossi, ma soltanto delle improvvisazioni, però è anche vero che la commissione appositamente prevista dalla legge delegata e poi dal decreto delegato non è mai stata costituita. Le indicazioni perchè i comuni potessero adeguarsi a dei parametri obiettivi e a delle condizioni obiettive non ci sono state. Si aumentò soltanto di 30 e più miliardi il fondo di riserva rispetto all'anno precedente, nell'ipotesi che si potesse intervenire a favore dei comuni. Il problema esiste, esso investe una serie di considerazioni e l'approntamento di alcune norme di cui il Governo conosce perfettamente la necessità e l'importanza tanto che, appena un mese fa, in sede di 6ª Commissione si è impegnato a presentare entro il 22 maggio un disegno di legge sul riordino della finanza locale perchè, effettivamente, non si può più andare avanti in questo modo. Si verifica, infatti, un'assoluta anarchia nei rapporti fra comune, regione, commissione regionale e commissione centrale per la finanza locale.

Comunque, poichè un impegno esiste ufficialmente, suggerirei ai colleghi di ritirare l'emendamento nella presunzione, peraltro fondata, che l'intera materia verrà affrontata e risolta dal Parlamento entro il 22 maggio, data ultima in cui il Governo dovrà presentare il disegno di legge.

B A C I C C H I . Vorrei aderire alla proposta del senatore Carollo, ma già si è visto l'anno scorso come sono andate le cose.

C A R O L L O . C'è un altro particolare: esistono due disegni di legge della vostra parte e si è convenuto che, se il Governo non presenterà le sue proposte, la 6ª Commissione inizierà la discussione sui due disegni di legge. Pertanto, non vi è solo la promessa da parte del Governo, ma un impegno preciso della Commissione. Il senatore De Luca mi sta dicendo che i disegni di legge sono già all'ordine del giorno.

B A C I C C H I . Mantengo l'emendamento.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione*. Confermo il parere contrario associandomi alle motivazioni addotte dal senatore Carollo. Faccio altresì presente all'onorevole Sottosegretario che è inaccettabile il discorso che i piani già presentati per il risanamento prevedano anche il raddoppio dell'indebitamento perchè occorre entrare nel merito di quei piani per vedere dove si prevedono economie di scala e interventi per ridurre eventuali sprechi. Con tutto il rispetto che ho per l'amico Sottosegretario, non posso accettare tale motivazione e ribadisco, invece, il voto contrario per le ragioni espresse anche dal senatore Carollo.

C U C I N E L L I . Sulla base della non applicazione della legge di cui all'ordine del giorno, votato inutilmente l'anno scorso, dichiaro che in questa sede mi asterrò dal voto, riservando piena libertà al Gruppo in Assemblea.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento sostitutivo 43. 1, presentato dai senatori Corba ed altri, di cui ho dato lettura.

(*Non è approvato*).

Metto ai voti l'emendamento 2. 1, presentato dai senatori Bacicchi ed altri, di cui ho dato lettura.

(*Non è approvato*).

B A C I C C H I . Io vorrei illustrare congiuntamente gli emendamenti 1. 1, 1. 2, 1. 3, 1. 4 e 1. 5. Essi si riferiscono tutti a maggiori previsioni di entrata che mi sembrano fondate sulla base delle risultanze del 1974 e delle dichiarazioni rese nella nostra Commissione dal sottosegretario Pandolfi.

Emendamento 1. 1: si riferisce all'imposta sul reddito dei fabbricati per la quale c'è una previsione di entrata di 8 miliardi, mentre tutti sappiamo che si continua a riscuotere.

Emendamento 1. 2: certamente, nella imposta sul reddito delle persone fisiche si andrà molto oltre i 5.650 miliardi previsti, quando nel 1974 se ne sono incassati 6.100

Emendamento 1. 3: i nostri colleghi della Camera avevano proposto un aumento di 1.000 miliardi e tanto fondata era stata la proposta che la nota di variazione del Governo prendeve un aumento su quel capitolo di 630 miliardi che riteniamo ancora basso rispetto agli effetitvi introiti.

Emendamenti 1. 4 e 1. 5: si tratta del condono fiscale per il quale, per gli anni antecedenti al 1969, c'è stato un incasso per la parte dell'imposta diretta e per quella riferita alle imposte indirette; soltanto un terzo delle pratiche sono state esaminate e ci sarà certamente un incasso per il 1975, ma ambedue i capitoli figurano per memoria nel bilancio di previsione per l'entrata, per cui l'onorevole Pandolfi ha spiegato che ci si riferisce, per quei capitoli, alle annate antecedenti il 1969; tuttavia, ha fornito anche le cifre degli incassi nel 1974 che continueranno nel 1975. Questi emendamenti darebbero complessivamente una previsione di maggiore entrata di 1.410 miliardi rispetto a quella figurante nel bilancio di previsione dopo le note di variazione e le correzioni apportate che giustificano gli emendamenti che noi abbiamo in parte già proposto, e purtroppo la Commissione ha respinto, e in parte proporremo in seguito.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione*. Non mi sembra che queste maggiori previsoni siano motivate. Mi rimetto, comunque, al parere del Governo.

F A B B R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Sono contrario. Si tratta di imputare all'entrata variazioni in aumento in relazione all'andamento del gettito di alcune imposte e di alcuni tributi. Non posso che riferirmi alle dichiarazioni fatte ripetutamente dal sottosegretario Pandolfi e dal ministro Visentini sull'andamento effettivo di queste entrate tributarie, alcune delle quali sono state già ritoccate in aumento con la nota di variazione al bilancio. Possiamo anche aumentare le previsioni, ma non siamo in grado, allo stato attuale, di indicarle con precisione, mentre potremo farlo al momento della presentazione della nota di variazio-

ne al bilancio. Le note di variazione che sono state presentate finora riguardano soltanto la politica che il Governo si era impegnato a svolgere per determinare alcuni effetti di carattere anticongiunturale nella nostra economia, ma nella nota di variazione che comunemente accompagna la conclusione dei bilanci alla fine dell'anno si terrà conto certamente di queste maggiori entrate ed anche delle loro possibilità di utilizzo. In riferimento ad una osservazione fatta a proposito degli emendamenti che abbiamo respinto in precedenza, esiste una dichiarazione precisa del Ministro del tesoro, il quale parlando della finanza locale si è impegnato a destinare le maggiori entrate, che derivassero dalle imposte dirette, al finanziamento dei comuni.

Ritengo, dunque, che non sia opportuno a questo stadio dell'andamento della gestione del bilancio apportare modifiche che potrebbero essere disattese nel corso dell'anno.

Presidenza del Vice Presidente COLELLA

C A R O L L O . Per dichiarazione di voto. Mi rifaccio all'ultima considerazione del Sottosegretario, che condivido e vorrei aggiungere che le previsioni di entrata, per ipotesi, si possono anche maggiorare se la maggiorazione viene collegata ad una certa prospettiva o caratteristica di spesa. Se così non fosse, aumentare o comunque variare una previsione di entrata non produrrebbe alcuna conseguenza perchè i fatti sarebbero pur sempre superiori per peso ed incidenza alla volontà di chi prevede un determinato volume di entrata. Se, invece, si intende la variazione nel senso di vincolarla ad un certo tipo di politica di spesa, allora si rischia di squilibrare in tutto il suo insieme l'assetto del bilancio, nel caso in cui le previsioni di maggiorazione delle entrate non si avverassero.

A questo proposito, vorrei chiedere molto umilmente ai senatori di sinistra come fanno a conciliare la maggiore previsione di entrata per 800 miliardi di lire con quell'ordine del giorno che hanno presentato e con il quale chiedono diminuzioni di aliquote, abbattimenti, eccetera, anche se poi si fermano davanti al problema del cumulo. Ora, se la sola variazione del pacchetto fiscale varato in agosto ha provocato una diminuzione di entrata di circa 700 miliardi, non si può immaginare una maggiore entrata di 800 miliardi presentando un ordine del giorno che, trasformato in adempimenti operativi, darebbe per scontata una diminuzione di 1.000 e più miliardi. Parlando secondo la coerenza, se avessimo approvato l'ordine del giorno ed ora approvassimo gli emendamenti, ci troveremmo non già di fronte ad un aumento reale di 800 miliardi delle disponibilità del reddito tributario dello Stato, ma ad una effettiva diminuzione di qualche migliaio di miliardi. Quindi, a mio avviso, per prima cosa non vi è coordinamento logico tra l'una e l'altra proposta.

B O L L I N I . Vi è un collegamento di fatto e lei, senatore Carollo, cerchi di essere coerente con se stesso perchè quella minore entrata non la può ipotizzare dato che vota contro le nostre proposte.

C A R O L L O . Non giochiamo con le parole. Mi sembra di poter osservare che le vostre proposte non sono armonizzate, anzi l'una è controindicante rispetto all'altra.

Desidero anche aggiungere che se si sta attenti alla fenomenologia degli aumenti delle rese tributarie, per quanto attiene l'imposta sulle persone fisiche, si ricava una considerazione: non è tanto il maggiore accertamento, ma è piuttosto la dilatazione della incidenza fiscale su un numero maggiore di soggetti che ha portato al maggiore volume tributario, visto che tutti, nei vari ordini e gradi, specie i lavoratori dipendenti, dovendo pagare alla fonte il tributo fiscale, non possono sfuggire e non sono sfuggiti, mentre tutti i redditi autonomi, anche di lavoro dipendente, ma oltre i 10 milioni, ancora non hanno reso in misura proporzionata. Tuttavia non c'è dubbio che, quando già nel 1974 si è potuta applicare per intero ed effettivamente la riforma tributaria (perchè nessuno è sfuggito in quanto lavoratore dipendente), nel 1975 non ci potrà essere un miglioramento, perchè non si

tratta della base degli accertamenti, ma piuttosto dell'ampiezza del numero dei soggetti tributari colpiti e che non possono più sfuggire. A mio modesto avviso, i salti di volume tributario del 1975 non possono essere paragonati a quelli che si sono invece utilmente registrati nel 1974. La stessa previsione non può essere paragonata a quella del 1974, e questa a sua volta paragonata a quella del 1973. Ritengo allora che, anche in termini tecnici, sia impossibile prevedere maggiori entrate per 800 miliardi di lire, tanto più se si tiene presente un passo dello studio condotto dalla Mediobanca, « La finanza pubblica », in cui si dice chiaramente che il prelievo fiscale italiano già arriva alla soglia del 36 per cento del reddito nazionale, che è una delle più grosse aliquote rispetto al reddito *pro-capite* dei cittadini del resto dei paesi europei. Non già che i loro redditi non siano superiori, ma sono, in rapporto al reddito *pro capite,* inferiori a quelli del contribuente italiano.

Pertanto, un po' per gli studi che sono stati fatti da persone più competenti di me, un po' per una considerazione molto elementare che ci viene dalla situazione tributaria del 1974, non credo — ripeto — che possano essere ipotizzabili 800 miliardi in più· ma se anche ciò fosse, sempre il Parlamento dovrà prenderne atto e, in ogni caso, con una variazione di bilancio, potrà destinare gli 800 miliardi ad un tipo di spesa che vorrà scegliere.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti i seguenti emendamenti 1. 1, 1. 2, 1. 3, 1. 4 e 1. 5 presentati dai senatori Bacicchi, Borsari, Li Vigni, Bollini, Corba e Colajanni:

Alla tabella n. 1, *rubrica* 1, *capitolo* 1002 « Imposta sul reddito dei fabbricati » *cumentare la previsione di* 100 *miliardi.*

(*Non è approvato*).

Alla tabella n. 1, *rubrica* 1, *capitolo* 1023 « Imposta sul reddito delle persone fisiche », *aumentare la previsione di lire* 800 *miliardi.*

(*Non è approvato*).

Alla tabella n. 1, *rubrica* 1, *capitolo* 1026 « Ritenute d'acconto e d'imposta sui redditi di cui ai nn. 3 e 4 dell'articolo 9 della legge 9 ottobre 1971, n. 825 » *aumentare la previsione di lire* 370 *miliardi.*

(*Non è approvato*).

Alla tabella n. 1, *rubrica* 1, *capitolo* 1231 « Proventi derivanti dalla definizione di pendenze in materia tributaria (Categoria tasse ed imposte indirette sugli affari) » *iscrivere in previsione la somma di lire* 90 *miliardi.*

(*Non è approvato*).

Alla tabella n. 1, *rubrica* 1, *capitolo* 1030 « Proventi derivanti dalla definizione di pendenze in materia tributaria (Categoria Imposte sul patrimonio e sul reddito) » *iscrivere in previsione la somma di lire* 50 *miliardi.*

(*Non è approvato*).

Vi è ora un emendamento presentato dai senatori Bacicchi, Modica, Bollini, Corba, Colajanni e Li Vigni, del seguente tenore:

Alla tabella n. 2, *aumentare lo stanziamento del capitolo* 6856 *di lire* 600 *miliardi.*

Aggiungere di conseguenza, all'elenco 5, *annesso alla tabella n.* 2, *sotto il titolo*: Ministero del tesoro, *la seguente voce*:

« Adeguamento all'aumento generale dei costi delle entrate dei comuni e delle province sostitutive dei tributi soppressi: 600 miliardi ».

Modificare di conseguenza il riepilogo della tabella e il riepilogo generale.

Vi è poi il seguente emendamento presentato dai senatori Bacicchi, Maffioletti, Bollini, Li Vigni, Colajanni e Corba:

Alla tabella n. 2, *rubrica* 23, *sopprimere il capitolo* 3817 « Compensi per lavoro straordinario al personale addetto al Segretariato, che collabora col Presidente del Consiglio dei Ministri alle attività inerenti alla predisposizione e all'esame di provvedimenti normativi » *lire* 50.000.000.

Vi è altresì il seguente emendamento, presentato dai senatori Bollini, Bacicchi, Modica, Corba, Colajanni e Li Vigni (2. 4):

Alla tabella n. 2, *rubrica* 35, *capitolo* 9001 « Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso », *aumentare lo stanziamento di* 200 *miliardi.*

Aggiungere di conseguenza, all'elenco 6 *annesso alla tabella n.* 2, *i seguenti titoli e voce*: « Ministero del bilancio, Fondo per interventi straordinari nelle regioni a norma dell'articolo 12 della legge 16 maggio 1970, n. 281: 200 miliardi ».

Vi è infine il seguente emendamento, presentato dai senatori Bacicchi, Modica, Bollini, Li Vigni e Colajanni (4. 1):

Alla tabella n. 4, *rubrica* 1, *capitolo* 7081, *aumentare lo stanziamento da lire* 182 *miliardi* 100 *milioni, a lire* 400 *miliardi. Modificare di conseguenza il riepilogo della tabella, il riepilogo generale e l'articolo* 50 *del disegno di legge.*

Per quanto riguarda l'emendamento alla tabella n. 2, rubrica 23, tendente a sopprimere il capitolo 3817, faccio osservare che esso sarebbe inammissibile a norma del primo comma dell'articolo 128 del Regolamento che dice: « Gli emendamenti d'iniziativa parlamentare devono essere presentati nelle Commissioni competenti per materia. Se queste li accolgono, vengono trasmessi, come proposte della Commissione, alla 5ª Commissione permanente, la quale, nel caso di rigetto, deve farne menzione nella sua relazione ».

B A C I C C H I . Ma, volendo la nostra Commissione proporre una riduzione delle spese, come potrebbe farlo se non può discutere un determinato capitolo di bilancio perchè tale discussione riguarda un'altra Commissione?

Dico comunque subito la ragione per cui è stato presentato l'emendamento: non vi è alcuna legge che autorizzi una posta di bilancio di questo genere in quanto la Corte dei conti non può essere considerata ufficio della Presidenza del Consiglio. In mancanza di tale legge sostanziale, non può esserci quella posta di bilancio e il decreto che viene citato non può essere considerato estensibile alla Corte dei conti.

Noi pensiamo che la nostra proposta sia opportuna; e mi pare che la Commissione bilancio, in tutto il suo lavoro (anche in quello che lei presiede, senatore Colella, quando emette pareri sulle coperture), assolve permanentemente questi compiti.

Ho illustrato la ragione del nostro emendamento, che abbiamo ritenuto doveroso presentare in questa sede. Non ne facciamo comunque una questione.

A proposito delle Commissioni di merito, vorrei dire che io capisco che si invochi il Regolamento, allora però dovremmo sospendere la seduta e riconvorci. Non so infatti se, per esempio, la 1ª Commissione abbia terminato la discussione del bilancio dell'Interno. Se si vogliono fare questioni regolamentari, le si facciano fino in fondo. Mi rimetto, comunque, alla decisione del Presidente.

B O L L I N I . Vorrei aggiungere che l'emendamento non riguarda direttamente la competenza della Commissione di merito, poichè non si tratta tanto di variare un capitolo di bilancio annullandolo, quanto di contestare la legittimità stessa di quel capitolo perchè esso non è sorretto da una norma sostanziale. Questo è il punto. Ora, la sede più adatta per discutere la questione non può che essere quella della Commissione bilancio.

P R E S I D E N T E . A me sembra che le argomentazioni dei senatori Bacicchi e Bollini abbiano fondamento: li invito pertanto ad illustrare gli altri emendamenti presentati dal Gruppo comunista.

B A C I C C H I . L'emendamento relativo al capitolo 6856 riguarda un aumento del fondo globale per i provvedimenti legislativi in corso, che mi pare tenga conto dell'argomentazione con la quale il senatore Carollo ci chiedeva di ritirare determinati emendamenti un momento fa.

L'onorevole Fabbri ci ha parlato di una cifra, che risponde senza dubbio al vero; egli

ha detto che le entrate dei comuni si sono di fatto ridotte del 14 per cento.

D'altra parte c'è il problema del riordino della finanza locale e addirittura quello della discussione dei disegni di legge in materia, nei termini in cui parlava il senatore Carollo. Ritengo, però, che quei disegni di legge si scontreranno con una mancanza di copertura nel bilancio. Se c'è la volontà nel Parlamento si può discutere sull'entità della cifra, ma che una cifra debba esserci nel Fondo globale mi pare non ci sia alcun dubbio, altrimenti vuol dire che il Parlamento varerà una legge che non potrà avere effetto immediato. Sarà rimandata a un futuro lontano, futuro che i comuni, le province e gli enti locali in genere non possono aspettare. Questa è la ragione per cui proponiamo l'emendamento 2. 3.

Gli emendamenti 2. 4 e 4. 1 si riferiscono, poi, alla finanza locale. L'emendamento 2. 4, in particolare, si riferisce alla necessità, da noi altre volte affermata, di dare attuazione, entro l'anno in corso, all'articolo 12 della legge 16 maggio 1970, n. 281, la legge finanziaria regionale, per cui mi pare che occorra un particolare provvedimento normativo. Ed ecco che noi proponiamo questa forma di iscrizione nel Fondo globale e non già un nuovo capitolo di bilancio. Lo stanziamento che indichiamo è di 200 miliardi e dovrebbe rappresentare il nuovo tipo di intervento nel Mezzogiorno.

Con l'emendamento 4. 1, invece, proponiamo l'aumento dello stanziamento per il Fondo per i piani regionali di sviluppo. È un discorso che si collega a tutto il rilancio della programmazione. Approvando questi articoli, evidentemente, oltre che modificare il riepilogo generale della tabella, si dovrebbe modificare pure l'articolo 50 del disegno di legge che tratta del Fondo per i piani regionali di sviluppo.

P R E S I D E N T E . Do la parola al senatore Carollo per dichiarazione di voto.

C A R O L L O . Sarei favorevole a che nel Fondo globale fosse previsto uno stanziamento per il risanamento dei bilanci comunali, proprio in rapporto alla legge che dovrà essere presa in esame. Ritengo, però, che la proposta fatta con questo emendamento dei colleghi non sia, così com'è formulata, proponibile. Può darsi che mi sbagli, ma con riferimento alla legge delega e in particolare al decreto delegato sugli enti locali, non è possibile accettare, con legge di bilancio, che è legge formale e non sostanziale, la modifica effettiva del decreto delegato. Il decreto delegato diceva che bisogna risanare i bilanci dei comuni con un certo stanziamento e poi aggiungeva che intanto ogni anno si aumenta il contributo dello Stato ai comuni, in sostituzione delle imposte comunali che sono state soppresse, nella misura del 15 per cento prima e del 10 per cento per gli anni successivi. Questo criterio è norma sostanziale. Invece, con la norma formale si dice: non più il 10 o il 15 per cento. Però, dal punto di vista giuridico ciò non è possibile, a mio avviso, perchè quando voi dite che il riferimento non è più il 10 o il 15 per cento, ma è soltanto il costo della vita, la svalutazione, in definitiva non fate altro che modificare la norma sostanziale con la legge di bilancio che è, ripeto, legge solo formale.

Per queste ragioni, a mio modo di vedere, l'emendamento 2. 3 non potrebbe essere preso in considerazione.

B O L L I N I . Questa norma non modifica affatto una legge sostanziale, ma soltanto presuppone una accantonamento nel Fondo globale per finanziare una legge e, quindi, un provvedimento legislativo in corso. È uno stanziamento per un provvedimento in corso.

C A R O L L O . Sarà la nuova legge, poi, a modificare la legge delegata.

Mi vorrei pronunciare sugli emendamenti 2. 4 (finanziamento di 200 miliardi della legge n. 281) e 4. 1 (altri 218 miliardi).

Noi l'anno scorso facemmo un'indagine conoscitiva sulle Regioni. Abbiamo fatto bene. A seguito di quell'indagine sono venuti fuori degli atti concreti da parte del Governo. Forse quest'anno sarebbe stato utile fare un'indagine conoscitiva sulle giacenze delle Regioni, tanto più che nella nota pre-

liminare il Governo è implicitamente molto critico. Ieri il sottosegretario Fabbri ci ha parlato delle giacenze dei residui passivi delle Regioni depositate presso i vari istituti di credito. Secondo informazioni, che non sono certo segrete, gli interessi pagati a tutte le Regioni a statuto ordinario — senza tener conto delle Regioni a statuto speciale — assommerebbero, grosso modo, a 60 miliardi di lire, il che significa che ci troveremmo di fronte a depositi per circa mille miliardi di lire. Qual è la conseguenza? La conseguenza è che mentre l'Amministrazione centrale va trasferendo quote sempre più notevoli di risorse finanziarie alle Regioni e ai comuni per raggiungere determinati scopi, tali scopi non vengono raggiunti. Mi riferisco principalmente alla snellezza nella operatività della Pubblica amministrazione e all'efficacia degli investimenti, perchè almeno in origine sarebbero tutti investimenti in conto capitale. Invece, non solo non è assicurata la scioltezza, ma addirittura neanche gli scopi di carattere produttivistico vengono raggiunti, almeno al cento per cento. Ma c'è anche una terza conseguenza: quando queste somme, trasferite dallo Stato agli enti periferici (e arriviamo di già nel 1972 al 65 per cento delle intere disponibilità della finanza pubblica) vengono depositate negli istituti di credito, non c'è dubbio che si dilatano e formano base monetaria, diventando fattori perversi degli equilibri finanziari e monetari del nostro Paese, senza possibilità però di un intervento armonico come sarebbe necessario quando la finanza pubblica è parte così importante di tutto l'intero andamento economico del Paese.

Ora, io non dico che le leggi non debbano essere rispettate e che alla Regione non debbano essere trasferiti sempre più fondi, dico solo di accertare i fatti, perchè da indagini svolte, non solo personali (ho ancora qui lo studio sulla finanza pubblica della Mediobanca) si rileva che, in effetti, le Regioni non hanno risposto alle aspettative. Vediamo, ripeto, perchè e come ciò sia accaduto, dopo di che o mettiamo le Regioni nelle condizioni di essere più corrette e rispondenti agli interessi del Paese e alle ragioni istituzionali della loro creazione o modifichiamo il comportamento dello Stato. Un trasferimento così congruo di risorse finanziarie dall'Amministrazione centrale può diventare indirettamente un fattore di perversione della stessa situazione economica nazionale.

È per queste ragioni che io non sarei favorevole all'accoglimento degli emendamenti se non vi è, ripeto, un preliminare accertamento e studio; tutto ciò non è per fare dell'accademia, ma per trarne lo spunto di una solida operatività. A mio avviso, solo dopo si potranno prendere in considerazione tali proposte ed anche altre più integrate e congrue.

B O L L I N I . Intervengo soltanto per dire al senatore Carollo che le sue argomentazioni odierne avrebbero potuto avere qualche fondamento, senonchè la sua logica urta contro le date: la legge n. 821 è del 1970 e prevede, all'articolo 12, l'attivazione di un meccanismo di intervento straordinario nelle Regioni del Mezzogiorno, ma non sono mai stati fatti stanziamenti anche quando le Regioni non avevano una lira. In questo caso, l'articolo 12 non è stato attuato; adesso ci sono i soldi e non si fa nulla. La verità è che non c'è la volontà di attivare tale meccanismo.

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione*. Esprimo parere contrario sull'emendamento 2. 2.

Per l'emendamento 2. 3 mi sembra che si sia ipotizzata una inammissibilità sotto il profilo formale, perchè con le norme di bilancio si integrerebbero gli estremi per modifiche sostanziali. Ora, se questa ipotesi non dovesse prevalere, sarei comunque contrario perchè gli eventuali provvedimenti in corso, una volta che cadesse l'ipotesi della inammissibilità...

B A C I C C H I . Ma se fosse inammissibile, bisognerebbe abolire l'intero capitolo!

R E B E C C H I N I , *relatore alla Commissione*. A mio avviso, gli estremi di inammissibilità non si integrano, per quanto ogni tesi giuridica abbia il suo fascino. Esprimo

parere contrario, non perchè sia contrario al merito, ma perchè, per l'eventuale provvedimento in corso, si potrà procedere con una nuova nota di variazione.

Sull'emendamento 2.4 il mio voto è contrario per buona parte delle ragioni addotte dal senatore Carollo, e così pure sull'emendamento 4.1.

F A B B R I , *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Poichè è stato il relatore a rispondere, dovrei dire che mi rimetto ad esso! Per l'emendamento 2.3 sono contrario richiamandomi alle dichiarazioni fatte precedentemente, le quali costituiscono un impegno che però non può essere quantificato in una forma di emendamento.

Emendamento 2.2: esprimo il mio parere contrario.

Emendamento 2.4: sono contrario. Resta, tuttavia, a nome del Governo, l'impegno di fare in modo che la legge n. 281 venga riveduta e siamo in avanzata fase di studio. In quella sede troverà opportuna collocazione una serie di disposizioni riguardanti anche gli stanziamenti per i progetti speciali di cui all'articolo 12.

Emendamento 4.1: esprimo il mio parere contrario.

B A C I C C H I . Intervengo per dichiarazione di voto. Non voglio far perdere tempo alla Commissione, ma osservo che il Governo conosce le ragioni per cui si formano i residui, tanto è vero che ha presentato un disegno di riforma della contabilità regionale che la nostra Commissione dovrà esaminare.

Questa mattina, mi pare che lei abbia detto che una delle vie che le Regioni devono seguire è il decentramento ai comuni; poichè le Regioni non hanno fatto questo, sarebbero responsabili dell'accumulo dei residui passivi. Ma come potrebbero le Regioni non avere residui passivi quando, per esempio, le trance del fondo per l'articolo 8 e 9 della legge n. 281 arrivano alle Regioni stesse con il ritardo con cui arrivano?

Voglio proprio vedere come le Regioni possano non avere residui passivi quando certe leggi devono rimbalzare dal capoluogo regionale a Roma, tornare alla Regione e seguire procedure faticosissime prima di arrivare all'approvazione, quando si devono attendere tre mesi per ottenere l'approvazione della Comunità economica europea. Manteniamo l'emendamento.

P R E S I D E N T E . Metto, dunque, ai voti l'emendamento presentato dai senatori Bacicchi, Modica, Bollini, Corba, Colajanni e Li Vigni, di cui ho dato lettura, che aumenta lo stanziamento del capitolo 6856 della tabella n. 2.

(*Non è approvato*).

Metto ai voti l'emendamento presentato dai senatori Bacicchi, Maffioletti, Bollini, Li Vigni, Colajanni e Corba, di cui ho dato lettura, che sopprime il capitolo 3817, rubrica 23, della tabella n. 2.

(*Non è approvato*).

Metto ai voti l'emendamento presentato dai senatori Bollini, Bacicchi, Modica, Corba, Colajanni e Li Vigni, di cui ho dato lettura, che aumenta lo stanziamento previsto per il Fondo globale, capitolo 9001, tabella n. 2.

(*Non è approvato*).

Metto, infine, ai voti l'emendamento presentato dai senatori Bacicchi, Modica, Bollini, Li Vigni e Colajanni, di cui ho dato lettura, che aumenta lo stanziamento del capitolo 7081, rubrica 1, tabella n. 4.

(*Non è approvato*).

L'esame degli emendamenti è esaurito.

Propongo che la Commissione conferisca ai relatori generali, senatori Mazzei e Rebecchini, il mandato di presentare la relazione all'Assemblea.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 21.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. FRANCO BATTOCCHIO