

621.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 22 FEBBRAIO 1967

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCCIARELLI DUCCI

INDICE

Congedo	31577
Disegni di legge (Seguito della discussione):	
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 (3389);	
Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1965 (3396)	31578
PRESIDENTE	31578
ANDERLINI	31595
COLOMBO, <i>Ministro del tesoro</i>	31580, 31584 31585, 31586, 31588
FERRARI AGGRADI	31600
RAUCCI	31578
TROMBETTA	31589
Proposta di legge (Annunzio)	31577
Proposta di legge (Svolgimento):	
PRESIDENTE	31577
GATTO, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	31578
PREARO	31577

La seduta comincia alle 10.

DELFINO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 17 febbraio 1967.

(E approvato).

Congedo.

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il deputato Biagioni.

(E concesso).

Annunzio di una proposta di legge.

PRESIDENTE. È stata presentata la seguente proposta di legge:

Cocco ORTU ed altri: « Autorizzazione a procedere per i reati commessi in servizio di polizia » (3818).

Sarà stampata, distribuita e, avendo i proponenti, rinunciato allo svolgimento, trasmessa alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

Svolgimento di una proposta di legge.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento della proposta di legge di iniziativa dei deputati Prearo, Brusasca, Franzo, De Leonardis, Baldi, Mengozzi, Carra, Bassi, Sabatini, Fortunato Bianchi, Stella, Armani, De Marzi, Ernesto Pucci, Gerbino, Canestrari, Carlo Ceruti, Francesco Fabbri, Rinaldi e Imperiale:

« Delega al Governo ad emanare norme per l'ordinamento del personale del Servizio di repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti agrari e delle sostanze di uso agrario disciplinati dal regio-decreto-legge 15 ottobre 1925, n. 2033, e successive modificazioni e integrazioni » (3499).

L'onorevole Prearo ha facoltà di svolgerla.

PREARO. L'azione svolta da sempre, e in particolare in questi ultimi anni, dal Parlamento e dal Governo per dotare il paese di strumenti legislativi idonei a tutelare, attraverso la difesa della genuinità dei prodotti della terra e delle sostanze di uso agrario,

coloro che si dedicano al duro lavoro dei campi e coloro che provvedono onestamente alla trasformazione di detti prodotti, non può far sentire in pieno i suoi benéfici effetti se non si procede contemporaneamente ad una efficiente riorganizzazione e all'adeguamento del servizio di vigilanza per la repressione delle frodi, al fine di renderlo sempre più rispondente ai numerosi e nuovi compiti che è chiamato ad assolvere.

L'urgente, improrogabile necessità di adeguare l'organizzazione del servizio alle effettive esigenze funzionali è stata avvertita particolarmente dalla Commissione parlamentare istituita a norma dell'articolo 1 della legge 9 ottobre 1964, n. 991, concernente la delega al Governo ad emanare norme per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei mosti, vini e aceti.

Infatti, la predetta Commissione parlamentare, nell'esprimere il proprio parere sulle norme delegate, raccomandava al Governo di provvedere tempestivamente a dotare gli istituti di vigilanza « del personale e dei mezzi idonei a rendere pronta, efficace e generale l'applicazione delle nuove norme ».

Considerato che il Governo non ha finora provveduto ad approntare i necessari provvedimenti auspicati dalla citata Commissione parlamentare, ho presentato insieme con altri colleghi, la proposta di legge — di cui mi onoro chiedere alla Camera la presa in considerazione — con la quale si delega il Governo a provvedere ad una efficiente riorganizzazione e all'adeguamento del personale del servizio di vigilanza per la repressione delle frodi dipendente dal Ministero della agricoltura.

Chiedo l'urgenza.

PRESIDENTE. Il Governo ?

GATTO, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Governo, con le consuete riserve, non si oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Prearo ed altri.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta di urgenza.

(È approvata).

La proposta di legge sarà trasmessa alla Commissione competente. in sede referente.

Seguito della discussione del bilancio dello Stato per il 1967 (3389) e del rendiconto generale dello Stato per il 1965 (3396).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del bilancio dello Stato per il 1967 e del rendiconto generale dello Stato per il 1965.

È iscritto a parlare l'onorevole Raucci. Ne ha facoltà.

RAUCCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel corso di questi giorni in cui in coincidenza con l'inizio del dibattito sul bilancio alla Camera l'attenzione dell'opinione pubblica, della stampa e dei quotidiani di informazione si è accentrata sulla situazione economica del paese, noi abbiamo rilevato una ripresa della polemica nei confronti del volume raggiunto dalla spesa pubblica nel nostro paese e abbiamo ascoltato anche qui, negli interventi di colleghi del partito liberale, accenni preoccupati a questo proposito. Per i liberali e per le destre l'espansione della spesa pubblica viene considerata nello stesso tempo come una manifestazione sintomatica e una causa dello stato patologico della nostra economia, che sarebbe determinato appunto da un eccessivo intervento dello Stato nella sua attività di prelievo, di erogazione e imprenditoriale. Questa eccessiva attività, secondo l'opinione dei colleghi liberali, disturberebbe il manovratore — che poi dovrebbe essere il grande capitale privato — considerato idoneo ad assicurare, sulla base dell'automatismo delle leggi di mercato, in una situazione di equilibrio, lo sviluppo economico del paese.

Per la verità, dobbiamo dire che i liberali dell'onorevole Malagodi sono rimasti ancorati a posizioni ideologiche ormai entrate in crisi da oltre un secolo e superate nella pratica in tutti i paesi capitalistici, in cui la funzione dei pubblici poteri si è andata vieppiù allargando ed è diventata strumento essenziale per la crescita del reddito nazionale, per il soddisfacimento di bisogni sociali essenziali e di fondamentali esigenze civili. E questo processo di crescita della spesa pubblica è un processo irreversibile come dimostra, appunto, la dinamica della spesa pubblica nei vari paesi capitalistici ed è un processo irreversibile perché esso è condizionante di uno sviluppo equilibrato dell'economia e della società civile. E d'altra parte la vacuità di tale polemica sul volume eccessivo che la spesa pubblica avrebbe assunto nel nostro paese, è dimostrata da un esame comparato della situazione esistente

nei vari paesi occidentali. Secondo una elaborazione della CEE, si avevano nel 1957, nei vari paesi aderenti, le seguenti percentuali della pubblica spesa (della pubblica amministrazione nel suo complesso: Stato, enti locali, istituti previdenziali) rispetto al reddito lordo: 38,5 per cento del reddito lordo in Germania, 39,5 per cento in Francia, 35 per cento in Italia (livello quindi inferiore rispetto a quello realizzato dai paesi più avanzati dell'Europa occidentale), 41,3 per cento nei Paesi Bassi, 30 per cento nel Belgio, 33,6 per cento nel Lussemburgo. E nel 1962 (ultimi dati di cui disponiamo) le percentuali erano le seguenti: 39,3 per cento in Germania, 38,8 in Francia, 36,2 in Italia, 32,5 nei Paesi Bassi, 45,5 in Belgio, 37,1 nel Lussemburgo.

I dati sono estremamente significativi e dimostrano semmai che, in considerazione del fatto che il nostro paese, rispetto agli altri aderenti al MEC, ha una somma di problemi strutturali e sociali da affrontare e da risolvere che altri non hanno, si richiede un ben più ampio intervento della mano pubblica, cioè un ben più equilibrato e giusto rapporto tra intervento pubblico e intervento privato nella nostra economia.

Se questo processo è irreversibile, se esso è un processo necessario, il discorso sulla spesa pubblica non può essere portato a livello del suo volume globale, ma dev'essere necessariamente affrontato sul terreno degli indirizzi della spesa pubblica, della sua qualificazione e quindi sul terreno delle grandi scelte politiche; dev'essere affrontato per stabilire se essa, cioè, è diretta in maniera tale da sollecitare uno sviluppo del reddito nazionale in una situazione di equilibrio e da favorire la soluzione dei grandi problemi sociali ed economici del paese.

Non intendo fare il discorso sulle scelte politiche. L'abbiamo fatto in sede di dibattito sul piano presentando le alternative da noi proposte rispetto all'impostazione della spesa prevista nel « piano Pieraccini »; l'ha fatto il collega Ferri in relazione al bilancio di previsione per il 1967 nel suo egregio intervento di ieri sera. Mi si consenta, tuttavia, di fare soltanto un esempio per dimostrare gli effetti che una politica errata della spesa pubblica può provocare.

Le alluvioni dell'ottobre-novembre scorso hanno provocato distruzioni di ricchezze e danni che incidono ovviamente sulle prospettive di sviluppo del reddito a breve termine nel nostro paese. Orbene, se noi avessimo speso nel corso degli ultimi dieci anni 50 miliardi di lire l'anno in meno per le autostrade

e 50 miliardi in più per il rimboschimento, avremmo evitato tutto ciò.

Esempi se ne potrebbero fare molti, ma per la verità non intendo affrontare il discorso da questo punto di vista.

Se la polemica liberale viene condotta sul terreno di un attacco al volume globale della spesa pubblica, con particolare riferimento però al settore imprenditoriale (anche nell'intervento di ieri dell'onorevole Goehring abbiamo notato una posizione di questo tipo), da parte delle forze governative la polemica viene condotta oggi in termini formalmente diversi, ma sostanzialmente non molto dissimili. C'è stato un momento in cui vi era una confusione assoluta di linguaggio tra liberali e posizioni governative: il momento della polemica del ministro Colombo sulla spesa pubblica, sull'esigenza del suo contenimento, in cui appunto il ministro del tesoro era sostanzialmente d'accordo con le posizioni del partito liberale. Oggi invece la polemica viene condotta su un terreno diverso.

L'attacco non viene portato nei confronti della spesa pubblica complessivamente considerata ma nei confronti della spesa corrente. L'onorevole Colombo, che, dobbiamo riconoscerlo, ha grandi capacità di persuasione, ha costruito una equazione: entrate ordinarie meno spese correnti, uguale risparmio pubblico, uguale parte sostanziale degli investimenti previsti del « piano Pieraccini ». Ha convinto l'onorevole Pieraccini che, in questa equazione, c'è una costante che è l'entrata ordinaria e una variante indipendente che è la spesa corrente e che quindi se egli vuole che il piano, nel quale crede soltanto lui ormai in Italia, si realizzi, è necessario che si allarghi il risparmio pubblico attraverso il contenimento della spesa corrente. Così l'onorevole Pieraccini ha scatenato un attacco contro le spese correnti non, si badi bene, nel loro complesso, ma contro un tipo particolare di spesa corrente. È vero che ogni tanto si dimostra che quel termine che l'onorevole Colombo considera costante può diventare variabile. Capita, infatti, che talvolta per volontà dell'onorevole Colombo, quando vengono approvati provvedimenti tributari impopolari da lui stesso sollecitati, tal'altra, forse contro la volontà dell'onorevole Colombo, come quando il Consiglio dei ministri decide di stabilire la cedolare d'acconto che, senza dubbio, rappresenta un fatto estremamente positivo, si verifica concretamente che le entrate dello Stato possano essere aumentate.

Si verifica così che vi sono diverse variabili e risultati soddisfacenti in termini di ri-

sparmio pubblico che si possono ottenere attraverso una politica complessiva delle entrate e delle spese che sia diversa. Noi, ad ogni modo, prendiamo atto con soddisfazione della decisione adottata dal Consiglio dei ministri, perché essa è anche il frutto di una azione condotta dalle forze democratiche nel Parlamento e nel paese, che ha portato la maggioranza governativa fino al limite della rottura su un provvedimento molto contrastato, almeno stando alle informazioni ed anche, onorevole Colombo, alle dichiarazioni da lui rese.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Mai fatta una dichiarazione al riguardo.

RAUCCI. Non avrà fatto una dichiarazione esplicita, ma la sua volontà è risultata evidente da diverse sue prese di posizione. Per non dire di quella che era la volontà di certe forze economiche che trovano molto spesso un loro portavoce nelle sue dichiarazioni e in quelle del governatore della Banca d'Italia, dottor Carli.

Vorrei, a questo punto, dire che l'esperienza fatta a proposito della cedolare dovrebbe confortarci in una azione unitaria che le forze democratiche dovrebbero continuare a condurre sull'altro grave problema che è stato al centro del dibattito politico di queste ultime settimane, quello relativo alla Federconsorzi.

Sempre a proposito della cedolare d'acconto, vorrei aggiungere che la politica dell'incremento delle entrate attraverso una lotta contro le evasioni, che trova un suo strumento importante nella cedolare di acconto, deve essere accompagnata da un'azione governativa seria diretta a respingere gli eventuali tentativi di trasferimento formale di capitali all'estero e da un provvedimento che neghi la ratifica dell'accordo tra lo Stato italiano ed il Vaticano per l'esenzione di quest'ultimo dal pagamento dell'imposta sulla cedolare. Ella comprende, infatti, che se non si attuano questi due provvedimenti l'evasione potrà manifestarsi a livelli estremamente elevati. Ella comprende, ad esempio, che il « canale » del Vaticano può essere utilizzato come canale di evasione mediante la costituzione di società di comodo. Non basta, quindi, l'istituzione della cedolare di acconto se essa non si accompagna ad una politica del tipo che ho detto che ci consentirà di affrontare una volta per sempre il grosso problema delle evasioni dei grandi redditi dal pagamento delle imposte.

Dicevo che l'attacco viene diretto contro la spesa corrente, globalmente considerata. E, di fronte all'espansione della spesa corrente

o in determinati momenti in cui il movimento di lotta rivendicativa dei dipendenti pubblici pone problemi di revisione delle retribuzioni e quindi di questa parte della spesa corrente, si grida al pericolo nazionale: il piano e gli investimenti produttivi sono messi in discussione, per cui bisogna assolutamente contrastare questa prospettiva.

Vorrei sottolineare un primo elemento. È vero che il volume della spesa corrente in rapporto al bilancio nazionale del nostro paese è abnorme? Cito un solo dato: nel bilancio 1955 della Gran Bretagna le spese correnti ammontavano al 90 per cento del bilancio stesso: avevano una incidenza notevolmente più alta di quella della spesa corrente sul bilancio del nostro paese.

D'altra parte il discorso sulla spesa corrente non può farsi sul suo volume complessivo. È infatti veramente difficile oggi considerare globalmente la spesa corrente come spesa di normale funzionamento dell'amministrazione dello Stato; ed è impossibile operare una distinzione netta tra spese di funzionamento e spese che, pure essendo incluse in quelle correnti, hanno un evidente carattere di stimolo produttivo, di intervento positivo nella situazione economica e nel processo di sviluppo del reddito nazionale.

Si considerino, ad esempio, le spese per la scuola. Sono spese, prevalentemente, per il personale docente e generalmente sono spese correnti (la percentuale delle spese correnti sulle spese della scuola è notevole). Ma nessuno può sognarsi di considerare le spese della scuola come normali spese di funzionamento. Sono spese che hanno un evidente effetto produttivo, di stimolo sulla situazione economica di tutto il paese, un evidente effetto di stimolo per la crescita del reddito nazionale e quindi spese che intervengono nella situazione generale in maniera positiva.

Che cosa significa allora la polemica contro la spesa corrente globalmente considerata? È una polemica che investe anche il settore della scuola, che vuole operare contenimenti anche in esso? È chiaro allora che anche per le spese correnti il discorso non può essere fatto valutando o considerando globalmente la spesa corrente del nostro paese: deve essere un discorso basato sulle scelte, un discorso diretto a qualificare la spesa corrente in Italia. Questo discorso non volete farlo, vi rifiutate di affrontarlo in termini concreti.

FABBRI FRANCESCO, *Relatore*. Due anni fa nella relazione si fece questa considerazione.

RAUCCI. Certo, due anni fa nella relazione di maggioranza ed anche nella relazione al bilancio di quest'anno, vi era e vi è qualcosa; ma noi stiamo discutendo il bilancio dello Stato. Le opposizioni hanno presentato emendamenti che tendono a qualificare la spesa corrente. Siamo nel momento, cioè, in cui dalle dichiarazioni di buona volontà si deve passare alle decisioni concrete. Come vi regolerete, allora, a proposito degli emendamenti che abbiamo presentato per qualificare in parte le spese correnti? La verità è che il discorso sul contenimento della spesa corrente diventa per la maggioranza, per gli uomini di Governo, per lo stesso onorevole Pieraccini, un discorso di carattere strumentale, che si affronta soltanto quando si pongono i problemi delle rivendicazioni dei dipendenti del pubblico impiego.

Guardiamo l'onorevole Pieraccini. Il ministro del bilancio, nella sua esposizione economica e finanziaria al Parlamento, collega direttamente il problema della spesa corrente a quello dei dipendenti pubblici. Si guardi l'onorevole La Malfa, il quale interviene con la sua iniziativa (annuncia addirittura una proposta di legge per il blocco della spesa corrente) nel momento in cui si pone il problema delle rivendicazioni del pubblico impiego. Guardiamo l'onorevole Colombo, il quale porta avanti questo stesso discorso. Nel corso dell'intervento fatto ieri sera dal collega Giancarlo Ferri, l'onorevole Colombo fece una interruzione in cui, a proposito della spesa corrente, disse press'a poco così: dobbiamo essere d'accordo, Parlamento e Governo, nel contenerla, e resistere alle rivendicazioni, il cui accoglimento porterebbe ad una sua dilatazione. Il riferimento ai dipendenti pubblici era evidente.

Ebbene, onorevole Presidente della Camera, vorrei cortesemente rivolgerle un invito per rispondere all'invito che l'onorevole Colombo rivolgeva al Parlamento; vorrei chiederle di incaricare gli uffici della nostra Assemblea di un'indagine diretta a stabilire quante sono state le leggi che comportano oneri finanziari classificabili nelle spese correnti, approvate dalla nostra Assemblea nel corso di questa legislatura; di stabilire, altresì, quante di queste leggi sono state proposte dal Governo e quante sono di iniziativa parlamentare. Si dovrebbe anche indagare sulla storia di quelle pochissime leggi di iniziativa parlamentare che sono state approvate potremo scoprire che esse sono state presentate, sempre da parte di deputati della

maggioranza, dopo accordo tra presentatori e organi di Governo.

Se approfondiamo l'indagine per quanto riguarda l'atteggiamento del Parlamento, onorevole Colombo, troviamo anche che, ad un certo momento, nella Commissione bilancio della Camera vi fu una presa di posizione unitaria, larga, contro le decine e decine di progetti governativi che investivano un certo tipo di spesa corrente. Si è trattato di un'opposizione che è durata molto poco, per la verità, perché poi il Governo è intervenuto nei confronti dei deputati della maggioranza, affinché questa opposizione di smorzasse.

Qualche volta è capitato, certo onorevole Colombo, che il Parlamento ha imposto sue decisioni, è intervenuto con una sua autonoma volontà modificando gli orientamenti del Governo: ma lo ha fatto sul problema delle pensioni, quando ha costretto il Governo a reperire qualche altro fondo; è intervenuto sul problema degli invalidi civili e così via. È intervenuto cioè per soddisfare esigenze sociali e umane fondamentali. E — guarda caso! — quando il Parlamento è intervenuto, a copertura delle maggiori spese che si richiedevano ha indicato quasi sempre le maggiori entrate, che non vengono utilizzate, nella maggior parte dei casi, per investimenti nei settori produttivi, ma vengono utilizzate — come tutti sanno — per aumentare certi fondi a disposizione di determinati ministeri, per aumentare gli stanziamenti per i premi in deroga, per compensi in eccedenza per lavoro straordinario e così via.

Il Parlamento cioè è intervenuto nel momento in cui ha disposto una maggiorazione di spesa nel settore dei trasferimenti a favore di cittadini bisognosi, di cittadini meritevoli di un aiuto, operando una qualificazione della spesa corrente, uno spostamento all'interno della spesa corrente in senso positivo.

E che sia strumentale la vostra posizione, onorevoli colleghi, è dimostrato dal fatto che nessuno si è sognato di protestare, di dichiarare la patria in pericolo, quando, per esempio, centinaia di miliardi di stanziamenti sono andati ad allargare la spesa corrente complessiva del nostro paese per essere regalati ai grandi industriali attraverso i provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali che aumentavano la spesa corrente globale del paese. Nessuno si è sognato allora di protestare. Né lei, onorevole Colombo, né l'onorevole Pieraccini e nemmeno l'onorevole La Malfa. Oggi, quando stiamo discutendo

il bilancio, quando abbiamo dinanzi a noi la relazione della Corte dei conti con i suoi rilievi, quando abbiamo l'indicazione di capitoli di spesa che non dovrebbero esserci o che sono gonfiati in maniera abnorme — e l'onorevole Failla è stato largo di indicazioni in questo senso nel suo ultimo intervento — nessuno di voi viene a proporre un contenimento della spesa in questi settori dove il denaro si spreca, dove il denaro pubblico viene speso per particolari interessi che certamente non possono essere assimilati agli interessi generali del paese.

Del resto, noi avremo la possibilità di verificare questa volontà, perché abbiamo presentato emendamenti che incidono sulla spesa corrente, che operano una qualificazione della spesa corrente e anche uno spostamento in direzione di spese in conto capitale; avremo bene la possibilità di verificare concretamente questa conclamata volontà del Governo di contenere le spese correnti.

Ma scendiamo ancora più a fondo nel merito del discorso. Onorevole Colombo, ella ha sempre la capacità — e questa volta lo ha fatto non scatenandosi direttamente, ma scatenando, come le ho detto prima, l'onorevole Pieraccini sulla base di quella tale equazione...

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Come vede, l'onorevole Pieraccini è molto tranquillo.

RAUCCI. Capisco bene che sia tranquillo. È difficile turbare l'onorevole Pieraccini.

Ella, dunque, ha la capacità di creare sempre un determinato clima nel paese; e attorno al problema delle rivendicazioni dei pubblici dipendenti si è creato un determinato clima.

La spesa corrente assorbe l'80 per cento e più del bilancio dello Stato. E, poiché quando si parla di spesa corrente si fa riferimento ai dipendenti pubblici, si diffonde la convinzione che questi sono i dilapidatori del bilancio dello Stato, i dilapidatori della finanza pubblica. E che questo clima si sia creato, onorevole Colombo, è dimostrato dal fatto che i giornali di ieri, nel riferire sulla relazione di maggioranza e sui dati fondamentali del bilancio, a un certo punto mettevano l'accento sulla dilatazione delle spese correnti e scrivevano testualmente (l'ho letto sul *Resto del Carlino* e sul *Corriere della sera*) che esse sono quasi completamente assorbite dalle spese per il personale.

FABRI FRANCESCO, *Relatore*. Questo non è certo detto nella relazione!

RAUCCI. No, nella relazione non c'è una dichiarazione di questo genere. Però ella comprende bene che una simile affermazione non può non colpire chi, come noi, ha il dovere di lavorare sul bilancio e di esaminarne i dati. Non è che noi possiamo essere soggetti al clima creato dall'azione propagandistica dell'onorevole Colombo, dalle posizioni dell'onorevole Pieraccini, dai discorsi domenicali dell'onorevole Preti, di cui è meglio non parlare. I giornalisti non possono fare il lavoro per il quale noi impieghiamo un mese sudando sulle cifre del bilancio per andare a fare una indagine. Ascoltano l'onorevole Pieraccini, l'onorevole Colombo e l'onorevole Preti e quindi scrivono spesa corrente uguale a spesa per i pubblici dipendenti. Sono assolutamente in buona fede — ne sono convinto — quando scrivono così. Ma guardiamo se è così. Per la verità la spesa per i pubblici dipendenti, complessivamente considerati, e quindi scuola, ordinamento giudiziario, militari ed amministrazione generale, è di 2.331 miliardi annui, pari al 32 per cento della spesa complessiva. Non possiamo certamente dire che ci troviamo di fronte ad una situazione abnorme, specialmente se affrontiamo il problema — come faremo successivamente — analizzando per grandi categorie la spesa per il personale.

Abbiamo poi 2.172 miliardi per spese di trasferimenti, 804 miliardi per spese di acquisto di beni e di servizi e infine 768,5 miliardi sul capitolo degli oneri non ripartibili.

Incominciamo a fare una prima considerazione: vogliamo investire concretamente il problema della spesa corrente, contenerla, qualificarla, ridurla? Ebbene, io vorrei alcune risposte dal Governo. Degli 804 miliardi per acquisto di beni e servizi, 519 miliardi vanno alla difesa, una percentuale altissima. Come sono spesi? Male. Addirittura in maniera illegittima. Ce lo dice la Corte dei conti, lo ha indicato qui in maniera pregevole l'onorevole Failla. Se vogliamo contenere la spesa corrente, incominciamo ad affrontare questo problema, a ridurre o ad eliminare questi stanziamenti.

Esaminiamo il capitolo trasferimenti. La parte prevalente riguarda le pensioni, dove la spesa dovrebbe dilatarsi dato il livello delle pensioni di certe categorie del nostro paese. Ma 370 miliardi di questa parte della spesa corrente riguardante i trasferimenti vengono spesi per contributi, sovvenzioni, interventi in favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni, ecc. Noi sappiamo che cosa questo si-

gnifica. Ce lo dice la Corte dei conti che si tratta di enti che in gran parte dovrebbero essere ormai morti e seppelliti e che sopravvivono ai loro comitati di liquidazione. Mi è stato, in proposito, raccontato un episodio: venti anni fa fu nominato un comitato con il compito di provvedere alla liquidazione di un determinato ente e due anni fa, poiché uno dei membri del comitato nel frattempo era deceduto, si è provveduto a nominare il sostituto. Si liquidano i comitati di liquidazione, gli anni passano, si diventa vecchi, si muore, ma l'ente rimane e rimangono le sovvenzioni e il comitato di liquidazione, che ha evidentemente le sue spese. Per quanti enti esiste una situazione di tale genere, onorevole Colombo? Come vogliamo intervenire? E per quanto riguarda i contributi a favore di istituti, associazioni e così via? Quando andiamo a valutare questi contributi, ci accorgiamo che sono dell'ordine di alcune decine di milioni, ma se sommiamo tutte queste spese, onorevole Colombo, raggiungiamo il livello di 370 miliardi di lire.

Onorevoli colleghi, sapete quant'è la spesa che lo Stato eroga per il personale dell'amministrazione generale, cioè per il personale che è impegnato nell'attività di funzionamento generale dell'amministrazione dello Stato, per il personale che provvede ad amministrare questo bilancio di 8 mila miliardi di lire? Cinquecento e più miliardi! Allora, come si può dire che la spesa per il personale è alta? Come si può dire che bisogna contenere questa parte della spesa corrente, quando sono da eliminare situazioni assurde di spesa fatta con criteri di discriminazione e di corruzione, con l'abuso, l'illecito, la violazione delle leggi del nostro Stato? Che cosa dice l'onorevole La Malfa, che cosa dicono i ministri Colombo e Pieraccini di questa situazione?

Guardiamo adesso la situazione dei pubblici dipendenti. È veramente abnorme la spesa per i pubblici dipendenti del nostro paese, complessivamente considerata? Anche a questo riguardo vi è una tabella della CEE che può dare indicazioni preziose. La spesa per gli stipendi ed i salari della pubblica amministrazione, globalmente considerata, nei paesi aderenti alla Comunità economica europea, aveva nel 1962 la seguente percentuale rispetto ai redditi lordi nazionali: Germania 7,4; Francia 9,4; Italia 9,2; Paesi Bassi 9,8. L'Italia quindi è ad un livello di spesa contenuto, che si aggira intorno a quelli medi dei paesi del MEC e non quindi a livelli abnormi.

Anche qui il discorso diventa un discorso sulla qualità di questa spesa, non sulla quantità, sulla produttività della spesa e non sulla sua qualificazione. E quando si affronta il discorso della produttività, onorevoli colleghi, noi siamo estremamente sensibili. Siamo d'accordo che la produttività della spesa della pubblica amministrazione è estremamente scarsa e limitata, ma nessuno può sostenere seriamente che sia un elemento soggettivo a determinare questa scarsa produttività. Bisogna tutti convenire che, se la produttività è scarsa, questo non può essere certamente addebitato ai dipendenti pubblici, ma piuttosto a condizioni oggettive, ad una situazione di fatto che esiste e non consente che si realizzi il massimo di produttività. E quali sono queste cause? Cerchiamo di approfondire questa situazione.

È fuori dubbio, onorevoli colleghi, che nel corso degli ultimi anni (lo dimostra il fenomeno di espansione della spesa pubblica che a questo è collegato) i compiti dello Stato sono andati sempre di più dilatandosi. A questo aumento, però, non ha corrisposto un adeguamento delle strutture giuridiche, neanche per quanto riguarda la posizione dei pubblici dipendenti. L'assenza di un adeguamento di queste strutture giuridiche ai nuovi compiti che la pubblica amministrazione andava assumendo ha fatto sì che si rompersero le maglie della certezza giuridica e ha aperto la strada all'arbitrio.

Certo, inizialmente si è cominciato ad aggiungere alle normali retribuzioni indennità che corrispondevano ad esigenze legittime derivanti appunto dal nuovo tipo di lavoro che il dipendente pubblico era chiamato a svolgere per i nuovi compiti che lo Stato aveva assunto. Si è intervenuto attraverso l'assunzione degli « straordinari », finché si è giunti all'azione di Governo della democrazia cristiana, che l'arbitrio e l'illecito ha elevato a sistema in vista di obiettivi ben precisi.

Noi dobbiamo chiederci, onorevoli colleghi, perché in tanti anni una riforma che tutti riconoscevamo valida al punto che avevamo addirittura istituito un Ministero della riforma, quella della pubblica amministrazione, non si è voluta realizzare. Credo che noi, come Parlamento, abbiamo il dovere di dire innanzitutto all'onorevole Preti di presentarsi qui, di fare meno discorsi domenicali, di fare meno minacce di dimissioni contro l'eventualità dell'accoglimento delle rivendicazioni dei dipendenti pubblici, tanto più che purtroppo queste minacce non le

mantiene mai, per riferire qui in Parlamento su come ha assolto (o non ha assolto) il suo dovere, su come ha operato per creare una situazione in cui la spesa per la pubblica amministrazione potesse diventare più produttiva, cioè per operare in direzione della riforma della pubblica amministrazione. Dobbiamo chiamare anche l'onorevole Bertinelli, che per la verità fa meno discorsi domenicali e fa bene, ma che, non facendo nemmeno i discorsi domenicali, non comprendiamo che cosa si vuole oggi fare per affrontare questo grosso problema della riforma della pubblica amministrazione.

La verità è, onorevoli colleghi, che la situazione esistente conviene alla democrazia cristiana. Ecco perché non vuole cambiarlo: perché su questa situazione di confusione la democrazia cristiana è intervenuta per portare avanti una azione di corruzione, di clientelismo che le era consentita proprio perché mancava una base, una struttura giuridica certa, una organizzazione efficiente della pubblica amministrazione.

Guardiamo quello che è avvenuto nel campo delle assunzioni: assunzione di « straordinari » a migliaia! Nel settore delle poste, onorevoli colleghi, c'è stato qualche uomo politico della democrazia cristiana che ha fatto le sue fortune elettorali, creandosi attraverso questi tipi di assunzioni reti clientelari ed addirittura apparati politici. Guardiamo quello che è avvenuto nel settore della difesa. D'altra parte conviene alla democrazia cristiana mantenere una situazione, dal punto di vista retributivo, in cui dominano gli elementi accessori della retribuzione stessa, quelli cioè che vengono utilizzati in parte a discrezione dei dirigenti e degli stessi uomini di Governo (premi in deroga, straordinari). Tutto questo consente un'azione di corruzione all'interno della pubblica amministrazione che corrisponde alle esigenze autoritarie tipiche della democrazia cristiana, perché l'autoritarismo si accompagna sempre alla corruzione.

E da qui, da questa situazione abnorme, sono derivate le spinte settoriali.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. I premi in deroga li chiedono i sindacati.

RAUCCI. I sindacati fanno proposte diverse da quelle cui ella si riferisce, per quanto ci risulta.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Non li chiedono le confederazioni ed io ho sempre

detto che sono d'accordo con loro ed aspetto sempre che una iniziativa venga adottata perché siano eliminati. Però i sindacati dei ministeri e delle singole categorie dicono il contrario.

RAUCCI. Onorevole Colombo, ella deve distinguere perché le dirò che la situazione esistente oltre a rappresentare un vantaggio per la democrazia cristiana per l'azione corruttrice e clientelare che può portare avanti, ne comporta un altro: quello di impedire l'aggregazione di movimenti sindacali unitari a livello del pubblico impiego. Infatti, quando si creano situazioni di privilegio, quando si opera attraverso i premi in deroga la distribuzione degli straordinari a discrezione, si opera una frattura all'interno del movimento, si sollecitano spinte elettorali che sono in contrasto con l'esigenza della creazione di forti movimenti sindacali unitari. È stata anche la strada attraverso la quale si è voluta indebolire l'azione sindacale, la capacità di contrattazione cioè del sindacato del pubblico impiego, e di qui sono derivate le spinte settoriali, onorevole Colombo, che noi riconosciamo legittime nel momento in cui si pongono, perché è inevitabile che si pongano problemi perequativi all'interno della pubblica amministrazione in una situazione come quella di oggi nella quale veramente è difficile capirci. Ho tentato, proprio in vista di questo intervento, di vedere più chiaro nella situazione giuridica del pubblico impiego. Mi si è risposto da parte di qualcuno che è estremamente competente che, dall'unità d'Italia ad oggi, sono stati fatti circa 400 mila provvedimenti che interessano il pubblico impiego e che esiste una situazione di confusione tale per cui veramente è difficile vederci chiaro.

È evidente allora, onorevole Colombo, che la riforma è il tema centrale, urgente, per aumentare la produttività; una riforma che deve muoversi lungo tre direzioni fondamentali: decentramento, con i connessi problemi della riforma dello Stato, dello sviluppo delle autonomie locali, della creazione dell'ente regione, dell'assunzione di poteri reali da parte degli organismi locali; riordino dei ministeri, onorevole Colombo, che è una esigenza veramente improrogabile. Spesa corrente dilatatata, sprechi?... Ma, onorevole Colombo, io non posso citare qui tutte le voci, ripetute nei vari ministeri, le duplicazioni, le triplicazioni di stanziamenti per uno stesso tipo di lavoro, perché andrei molto lontano. Ma è interessante fare questo tipo di indagine — anche se mol-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 22 FEBBRAIO 1967

to faticoso, onorevole Fabbri, lo capisco — perché si scoprono cose veramente notevoli. Abbiamo, per esempio, nella tabella del Ministero del commercio con l'estero un capitolo n. 1251 che si intitola: « Spesa per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di informazione e di penetrazione commerciale all'estero: stanziamento, un miliardo e 550 milioni di lire ». Prendiamo le tabelle del Ministero degli affari esteri e troviamo un capitolo n. 1841 che si intitola: « Spesa per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di informazione e di penetrazione commerciale all'estero: stanziamento, 450 milioni di lire ». Ecco, noi abbiamo due uffici che amministrano un fondo che ha la medesima finalità e che dovrebbe di regola, in una situazione ordinata, essere amministrato da un unico ufficio. Non è qui il problema della spesa dei due miliardi stanziati, che può essere problema irrilevante: il problema è del come si utilizza il personale dipendente, della sua produttività. Ebbene, noi abbiamo capitoli addirittura triplicati nel bilancio. Ecco l'esigenza di un riordinamento dei ministeri, della loro funzione, ecco la seconda strada da battere.

La terza è quella della redistribuzione funzionale del personale. E soltanto sulla base di una riforma di questo tipo che si può rispondere all'interrogativo che da tante parti si pone e al quale molti danno risposte che, secondo me, sono sommarie e superficiali: è veramente eccessivo il numero dei dipendenti dello Stato? Chi può rispondere a questa domanda, oggi? Io non mi sento di farlo, non mi sento di rispondere sì né no, perché sulla base dell'esperienza so che ci sono uffici periferici che hanno un personale assolutamente inadeguato per assolvere i loro compiti istituzionali.

RAFFAELLI. E non incassano le entrate dello Stato.

RAUCCI. Non lo fanno appunto perché hanno un personale assolutamente insufficiente per svolgere i loro compiti di istituto.

GOEHRING. Dipende da come lavorano.

RAUCCI. No, onorevole Goehring, dipende dal fatto che il personale è inadeguato. So che vi sono uffici certamente pletorici; ma se non si procede ad un riordino dei ministeri, ad una redistribuzione del personale, come si può rispondere complessivamente a quella domanda? Io non so dire se i 22 mila dipendenti civili del Ministero della difesa siano

pochi o siano troppi: non sono in grado di dare una risposta, perché per dare una risposta a questa domanda bisognerebbe avere un metro per misurare la produttività di questi dipendenti, metro che noi non abbiamo. Allora il problema è di forma, mentre qualsiasi risposta dessimo in queste condizioni sarebbe del tutto superficiale.

Io so per esperienza diretta quale sia, ad esempio, la carenza di ispettori del lavoro nel nostro paese: tutti quanti, infatti, siamo continuamente sollecitati ad intervenire presso gli ispettorati del lavoro, perché-assolvano il loro compito di controllo sull'applicazione delle leggi sul lavoro nel nostro paese. A causa di tale carenza, gli ispettorati non sono in grado di svolgere efficacemente la loro funzione, che è pure di grande importanza. Ebbene, gli ispettori del lavoro restano quelli che sono, e si assumono invece — ecco i criteri di discriminazione, di clientelismo — 8.152 ex collocatori nei ruoli del Ministero del lavoro, ex collocatori che — lo sappiamo — sono nella quasi totalità dirigenti locali della democrazia cristiana.

RAFFAELLI. Vi è l'eccezione della provincia di Ferrara dove sono socialdemocratici.

RAUCCI. Stavo per dirlo: ci sarà scappato forse qualche socialdemocratico e qualche liberale ai tempi dei governi centristi allorché queste assunzioni vennero fatte.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Si rende conto che adesso per provare troppo sta veramente esagerando? Ella sta facendo della fantafinanza!

RAUCCI. Onorevole Colombo, ella deve replicare: mi dimostri con i dati che io sto esagerando.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Certo che glielo dimostrerò: vuole che le lasci passare queste cose senza replicare?

RAFFAELLI. Ella, onorevole Colombo, non ha la più pallida idea di queste cose.

RAUCCI. Il discorso dunque sulla sovrabbondanza o meno dei dipendenti pubblici è un discorso che innanzitutto postula l'esigenza della riforma.

Andiamo adesso a valutare il problema della spesa, cioè i 2.221 miliardi di spesa per il personale. Il personale della scuola assorbe complessivamente, tra retribuzioni, scatti e indennità accessorie, 1.142 miliardi e rotti; i militari, forze armate, polizia, assorbono 603 miliardi; i dipendenti dell'amministrazione

generale, compresi i 58 mila operai, di cui circa l'80 per cento assegnato agli stabilimenti della difesa, assorbono 516 miliardi 879 milioni di lire; gli organi giurisdizionali assorbono 69 miliardi e rotti. Questa è la distribuzione della spesa.

Si ritiene che si debba contenere la spesa per il personale nel settore della scuola? Nessuno può sostenere una tesi di questo genere, quando noi riteniamo prioritaria la scelta della scuola, che è collegata necessariamente ad una spesa per il personale, per il carattere stesso della scuola. Si tratta di vedere sulla base di quali scelte si fa la spesa per la scuola: ma questo è un discorso diverso che abbiamo affrontato in sede di piano e che non affrontiamo in questa sede.

Sono troppe le spese per i militari? Non lo so; ma anche qui, forse, si pone un problema di redistribuzione, di diversa utilizzazione di questo personale. Io posso dare una sola risposta: credo che 900 generali siano troppi; su questo non ho dubbi. Posso anche dire che, a mio avviso, l'attribuire competenze uguali a diversi corpi, per esempio ai carabinieri e al corpo di pubblica sicurezza, almeno per certi tipi di intervento, può essere un elemento di confusione, e che forse sarà opportuno disporre diversamente. Ma non posso dire se il personale sia troppo o poco. Quanto agli organi giurisdizionali, la spesa è estremamente ridotta. Così pure per l'amministrazione generale mi pare che nessuno possa sostenere che 516 miliardi per portare avanti un bilancio di 8.500 miliardi rappresentino una incidenza rilevante.

Ma quando noi parliamo di tali cifre, onorevole Goehring (questa notizia l'ho introdotta per lei), parliamo delle retribuzioni al lordo, non teniamo conto delle trattenute. E per rispondere a quello che lei sosteneva ieri circa il pagamento delle imposte da parte dei lavoratori a reddito fisso (ella contestava che i lavoratori a reddito fisso avessero un carico insopportabile di imposta e contestava la tesi sostenuta dal collega Vespignani circa la regressività del sistema tributario del nostro paese, per cui ad una crescita del reddito nazionale corrisponde una crescita dell'incidenza tributaria sui redditi di lavoro), io le dirò che solo per imposta complementare e per imposta di ricchezza mobile bisogna togliere 134 miliardi di lire che sono trattenute sulla busta paga di questi pubblici dipendenti, che sono pagate senza alcuna possibilità di evasione. Sono 134 miliardi di lire, onorevole Goehring, non poche rispetto alla spesa complessiva per il personale. Quindi, di fatto poi

questa spesa per il personale diminuisce in maniera rilevante, se si considera quello che ritorna allo Stato.

GOEHRING. Quello che diceva Olindo Guerrini: lo faceva ridere il fatto delle trattenute agli impiegati dello Stato. Date loro uno stipendio netto e non se ne parli più.

RAUCCI. Possiamo intanto, come provvedimento immediato, decidere l'esenzione dal pagamento delle imposte fino a certi redditi, perché non possiamo essere d'accordo, onorevole Goehring, su una posizione di esenzione indiscriminata.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Olindo Guerrini non fa testo in materia finanziaria né in altre materie.

RAUCCI. Ho ricordato le cifre complessive per la spesa del personale, onorevoli colleghi, ma si badi che nessuno di coloro che criticano i pubblici dipendenti che pretenderebbero troppo si è sognato di dire che, nel corso di quest'ultimo anno, l'incidenza della spesa per il personale sul bilancio dello Stato è diminuita del 2,3 per cento; e coloro che parlano di una dinamica esagerata della spesa per il personale nel corso di questi ultimi anni dimenticano di sottolineare che, dal 1965 al 1967, la spesa globale per il personale è aumentata di 179 miliardi di lire. C'è stato cioè un incremento del 7 per cento in due anni e in questo incremento sono da comprendersi il 2,50 per cento per scatti biennali, che in un biennio maturano tutti i dipendenti, evidentemente, e la parte — con decorrenza dal 1° gennaio 1966 — del congelamento.

Chi può sostenere allora che un incremento che è contenuto di gran lunga rispetto all'incremento del reddito nazionale possa essere un incremento abnorme?

Io non posso evidentemente analizzare nel concreto la situazione esistente all'interno delle varie categorie dei dipendenti dello Stato, ma lo farò per quanto riguarda l'amministrazione generale, a titolo esemplificativo. Ho già detto, nel corso del mio intervento, come l'indicazione della spesa complessiva sia poco significativa e come gran parte di questa spesa in pratica venga concessa a discrezione. La situazione si presenta estremamente sperequata fra amministrazione e amministrazione. Guardiamola: le indennità accessorie per quanto riguarda l'Amministrazione del tesoro sono mediamente di 159 mila lire all'anno per ogni dipendente; passano a 439 mila per la Presidenza del Consiglio; scendono a 192 mila per

la Ragioneria generale; diventano 359 mila per le Finanze; finché arrivano a 845 mila lire per gli Affari esteri: e così via. Una situazione di sperequazione enorme!

Ma guardate che anche questi dati così considerati sono scarsamente significativi, perché non è che — per esempio — i dipendenti dell'Amministrazione del tesoro percepiscano in un anno, tutti, 159 mila lire d'indennità accessorie (cioè straordinari, premi in deroga e così via). No, perché i premi in deroga e gli straordinari di un certo tipo si ripartiscono in misura diversa a seconda del grado; e alcune di queste indennità vanno da un certo grado in poi, ma non toccano assolutamente i dipendenti di grado inferiore. Si crea quindi una sperequazione grave all'interno stesso dell'amministrazione, una situazione assurda, inconcepibile, intollerabile.

Ho detto che per le finanze, per esempio, la media degli accessori è di 359 mila lire all'anno. Ma vediamo come si ripartisce all'interno della stessa Amministrazione delle finanze. Gli elementi accessori (comprendenti assegno finanziario, lavoro straordinario e premi in deroga) per il Ministero e le intendenze di finanza ammontano a 244.385 lire annue, per il catasto e gli uffici tecnici erariali a 354 mila; per le dogane e uffici doganali 1 milione 71 mila lire; per gli uffici delle imposte dirette 460 mila; per gli uffici tecnici e imposte di fabbricazione 778 mila; per gli uffici del registro 511 mila; per gli uffici del registro immobiliare (sui quali bisognerebbe fare tutto un discorso a parte) gli accessori passano a 933 mila lire. Quindi una sperequazione assurda all'interno della stessa Amministrazione.

Ma come potete allora, in questa situazione, non trovarvi di fronte a spinte settoriali? È fatale, deve avvenire necessariamente, perché una esigenza perequativa si pone! Perché il procuratore delle imposte, che siede nell'ufficio accanto a quello del procuratore del registro, che è di pari grado, che assolve una funzione ugualmente importante, che svolge un lavoro che ha la stessa qualifica e la stessa caratteristica, sa che il suo collega percepisce qualche centinaio di migliaia di lire all'anno in più! E non ne può capire il motivo. Quindi, la rivendicazione. Ecco come viene fuori la spinta settoriale.

C'è un disegno di legge, mi pare, collega Raffaelli, che riguarda appunto un tentativo di sistemazione, attraverso i « casuali », delle sperequazioni che si creano all'interno dell'Amministrazione delle finanze. Ma necessariamente ci dobbiamo trovare di fronte a que-

sti fenomeni! Come si può accettare questo stato di cose?

E non parliamo delle sperequazioni fra i gradi. Il discorso diventerebbe troppo lungo, e mi accorgo che sto prendendo molto più tempo di quanto prevedessi. Si potrebbe esaminare, per esempio, se sia possibile tollerare ancora una situazione in cui vi sono funzionari dello Stato che percepiscono qualcosa come 3 milioni di lire al mese. Onorevole Goehring, esistono: si chiamano conservatori dei registri ipotecari, che hanno poi la facoltà, il potere di sfruttare a sangue quelli che fanno il lavoro nell'interesse del privato, per i quali si percepiscono i « casuali », e che sono i copisti! Ecco dunque ancora un grosso problema che esiste all'interno delle conservatorie delle ipoteche. Com'è tollerabile una situazione di questo genere? Com'è possibile ammettere che un intendente di finanza — il più alto rappresentante dell'amministrazione finanziaria nella provincia — abbia uno stipendio che è la decima parte di quello che percepisce di fatto un conservatore delle ipoteche?

Vogliamo allora aumentare la produttività? Facciamo la riforma e affrontiamo il problema di un trattamento equo dei dipendenti dello Stato, che può essere per altro assicurato, onorevole ministro Colombo, anche senza aumentare eccessivamente la spesa.

C'è una tabella ideale che mi permetto di sottoporre alla sua attenzione, onorevole Colombo. Se eliminassimo le indennità accessorie, i premi in deroga e il lavoro straordinario, affermando il principio che il cittadino ha diritto ad avere il riposo necessario e non deve essere costretto a lavorare più di quanto sia riconosciuto normale per tentare di arrotondare il suo stipendio; se abolissimo queste indennità e concentrassimo questi fondi sulla base dei coefficienti ai dipendenti dell'amministrazione generale dello Stato, potremmo avere la seguente variazione nelle retribuzioni (è una proposta fatta sulla base di calcoli esatti): coefficiente 670 (grado di ispettore generale) lire 874 mila in più all'anno; coefficiente 500, lire 602 mila in più all'anno; coefficiente 402, lire 524 mila all'anno; e così di seguito, fino al coefficiente 142 con lire 185.310 in più all'anno. Questo senza aumentare di una sola lira gli stanziamenti in bilancio, ma creando una situazione di perequazione.

Contro una eventuale soluzione di questo tipo — dice l'onorevole Colombo — si scatena il sindacato. No, contro una eventuale soluzione di questo genere si possono scatenare, non le grandi centrali sindacali, ma sindacati che rappresentano interessi limitati, parziali, che di-

fendono posizioni di privilegio esistenti da un certo grado in su. È chiaro che non può convenire al coefficiente 670 la soppressione delle varie indennità accessorie — premi in deroga, gettoni di presenza, ecc. — per vedersi aumentato lo stipendio di sole 874 mila lire all'anno. Ma sarebbe interessante per un dipendente con il coefficiente 142 il quale, nell'ambito degli stanziamenti attuali di bilancio, potrebbe avere un aumento effettivo di 185 mila lire all'anno.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Sono i sindacati che hanno sostenuto la « forfettizzazione » dello straordinario, come naturale integrazione dello stipendio.

RAUCCI. Onorevole Colombo, i sindacati l'hanno semmai subita. Essi si sono trovati di fronte ad una posizione rigida del Governo in materia di riassetto delle carriere e hanno accettato per tentare di acquisire un elemento perequativo di adeguamento del trattamento retributivo alle esigenze della vita, la « forfettizzazione » dello straordinario.

Ma le centrali sindacali oggi si presentano di fronte al Governo con una piattaforma complessiva, che comprende i problemi della riforma, del riassetto funzionale delle carriere, dei parametri delle retribuzioni.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Ella mi deve rispondere a tono, non deve scantonare; io ho parlato dello straordinario.

RAUCCI. E le ho risposto che i sindacati sono costretti a subire la « forfettizzazione » dello straordinario perché essa rappresenta una certa soluzione nei confronti dell'attuale situazione retributiva che è inaccettabile. All'origine di questo è la posizione rigida del Governo nei confronti del riassetto delle carriere.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Per questo si dovrebbe aumentare di molto la spesa corrente.

RAUCCI. Si potrebbe togliere qualche cosa — ad esempio — a quei 370 miliardi di contributi a favore di enti ed associazioni varie. Del resto l'ho già detto: possiamo discutere anche delle spese correnti, togliendo qualche cosa di quei 574 miliardi di spesa previsti per acquisto di beni a favore della difesa.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Ho capito tutto, basta mezza parola.

RAUCCI. Onorevole Colombo, anche per questo si tratta di un problema di scelte poli-

tiche. Ella però non può condurre una polemica contro la spesa corrente incentrandola sul problema dei pubblici dipendenti e del loro trattamento retributivo.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Onorevole Raucci, ella si è costruito il fantasma e adesso gli sta sparando addosso. Ella ritiene che la lotta contro la dilatazione della spesa pubblica corrente sia incentrata nella lotta contro i pubblici dipendenti. Io le dico invece che vi è una infinità di altre manifestazioni di spesa corrente su cui bisogna portare la nostra attenzione.

RAUCCI. Vediamolo. Noi, per esempio, abbiamo presentato degli emendamenti: discutiamoli. Tenga presente, inoltre, che noi non evochiamo un fantasma: ho detto che questo è il clima che si è determinato nel paese per effetto delle dichiarazioni dell'onorevole ministro Pieraccini e sue.

PIERACCINI, *Ministro del bilancio*. Non ho creato affatto questo clima: tanto è vero che i sindacati sono sostanzialmente d'accordo con le mie proposte.

RAUCCI. Sto parlando di un'altra cosa. Ho già detto che se ella va a rileggere la sua esposizione economica e finanziaria fatta in ottobre al Parlamento, vi troverà che il problema della spesa corrente è direttamente collegato a quello dei dipendenti pubblici. Non vi sono altri rilievi, non si parla dei trasferimenti, non si parla della spesa per acquisto dei beni e servizi: no, ella parla dei pubblici dipendenti. Il ministro Colombo, interrompendo ieri l'onorevole Giancarlo Ferri, ha parlato dei pubblici dipendenti. Guardi la posizione assunta dall'onorevole La Malfa: anche lui parla dei pubblici dipendenti. La conseguenza è che i giornali scrivono che la spesa corrente è quasi totalmente assorbita dagli oneri dei pubblici dipendenti.

Il problema, a mio avviso, si affronta in maniera globale, sulla base della piattaforma con la quale oggi si presentano le grandi centrali sindacali alla trattativa con il Governo, che è una piattaforma che comprende, insieme con i problemi del riassetto delle retribuzioni, quelli della riforma generale della pubblica amministrazione, che è la condizione per l'aumento della produttività in questo settore.

So benissimo che forse faccio questo discorso con un interlocutore non valido. Siamo alla vigilia delle elezioni politiche, con un Governo che non sappiamo se riuscirà a supe-

rare le sue profonde contraddizioni interne. Ha superato positivamente lo scoglio della « cedolare »; non sappiamo però, ripeto, se supererà anche le sue contraddizioni interne. È un discorso che rivolgo alle forze politiche di questo Parlamento, convinto come sono che il problema dell'aspesa corrente debba essere affrontato in termini di qualificazione; e convinto come sono che il problema del pubblico impiego, che è problema di riforma della pubblica amministrazione e di riforma del trattamento retributivo, debba essere affrontato e risolto, se si vuole adeguare la struttura dello Stato alle esigenze di una politica nuova, di una politica programmata nel nostro paese.

Vi è stata una domanda posta in un articolo del settimanale della CISL *Il Lavoro*: « Sono i sindacati disposti a porre sul piano della trattativa le posizioni di privilegio che esistono per alcuni dipendenti pubblici? ». Non so che cosa rispondano i sindacati a questo interrogativo. So quello che dovrebbero rispondere: la risposta non può non essere affermativa, poiché un sindacato non può difendere posizioni di privilegio. Un sindacato deve esprimere sul terreno della contrattazione il massimo del suo potere contrattuale per la difesa e la tutela dei diritti dei suoi organizzati. So quello che risponde però una forza politica come la nostra: noi siamo aperti ad un discorso di questo tipo, pronti ad affrontarlo, perché siamo convinti che facendo questo si adempie una delle condizioni fondamentali per la qualificazione della spesa pubblica nel nostro paese e per l'impegno dello Stato nello sviluppo della situazione economica e della situazione civile nella comunità nazionale. (*Applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Trombetta. Ne ha facoltà.

TROMBETTA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli ministri, il mio compito, in questo breve intervento, è di esaminare e discutere l'entrata, così come è prevista nel bilancio per il 1967. Il mio, quindi, non sarà un discorso generale, né un discorso fiume.

L'entrata — per fare una considerazione di carattere generale — a differenza della spesa, nel bilancio dello Stato costituisce un elemento, direi, naturalmente rigido. Anche sul piano politico il condizionamento dell'entrata è più facile di quello della spesa. Per l'entrata si è sempre più guardinghi, più cauti, sia perché le nuove imposte e tasse sono sempre impopolari, mentre le spese danno qua

e là popolarità, sia perché si incontrano remore e limiti naturali, che scattano automaticamente a ridurre il gettito delle nuove imposte e tasse quando abbiano superato il cosiddetto limite di sopportabilità.

Inoltre è più facile valutare, in sede politica, le conseguenze negative che una imposizione determina, specie quando si raggiunge il suddetto limite di sopportabilità, nel campo dei consumi, nel campo della formazione del risparmio, nel campo degli investimenti. Non per nulla infatti da diversi anni sentiamo ripetere dal Governo, e particolarmente dai ministri delle finanze in carica, che la pressione fiscale ha raggiunto ormai limiti non superabili; però questa pressione è costantemente e sistematicamente aumentata, senza determinare le sempre minacciate dimissioni dei ministri via via in carica al dicastero delle finanze.

L'aumento del gettito fiscale non preoccuperebbe, anzi sarebbe motivo di soddisfazione se provenisse da un fenomeno di allargamento della base contributiva; purtroppo, invece, questa dilatazione della pressione fiscale si esercita sempre, come vedremo, costantemente, inesorabilmente sulla stessa base, cioè sulla stessa area contributiva.

Anche il collega Silvestri, relatore di maggioranza per l'entrata del bilancio (di cui mi sto particolarmente occupando), si preoccupa di richiamare l'opportunità di non dilatare la pressione fiscale, attuando un contenimento della spesa pubblica quale condizione necessaria per la ripresa economica del paese. Ma due appunti — se egli me lo consente — vorrei muovere a quanto egli dice.

Egli ammette gli alti livelli raggiunti dalla pressione fiscale; ma si limita a giustificarli e a legittimarli con l'obiettivo di una migliore distribuzione del carico fiscale, cioè della tanto auspicata perequazione tributaria. Ciò non basta; anzi, sembra che l'obiettivo di una migliore distribuzione del carico fiscale comporti, proprio in partenza, limiti percentuali minori della pressione fiscale generale.

Se il problema della perequazione fiscale si deve risolvere innanzi tutto estendendo il numero dei contribuenti (996.229 denunce per il 1965 al 31 marzo 1966 sembrano veramente troppe poche, rispetto ai 53 milioni di abitanti che siamo) e riducendo le verosimili forti evasioni (solo 3.200 contribuenti hanno denunciato un reddito superiore ai 10 milioni), sembra ovvio che si debba partire proprio da una riduzione della pressione fiscale rispetto ai limiti proporzionali da essa attualmente raggiunti. Avremmo voluto che il relatore

approfondisse questo importante aspetto del problema, proprio in vista della riforma tributaria, della quale anch'egli parla, e per preparare a questa riforma il necessario terreno favorevole. Facciamo noi, quindi, alcune osservazioni.

Prima osservazione. Le verosimili numerosissime evasioni perché esistono? Si può ovviare a queste evasioni? E come si può ovviare?

Mi dispiace che non sia presente l'onorevole ministro Preti. Queste evasioni esistono e a un certo momento diventano legittime nella coscienza del contribuente, perché noi non esoneriamo la spesa che andrebbe esonerata, ma anzi la colpiamo come reddito; e ciò non solo nei confronti degli individui (mi rifaccio alle detrazioni per carichi di famiglia, che sono addirittura risibili), ma anche — e ciò è ancora più assurdo e controproducente — nei confronti delle aziende, perché se ne rallenta il miglioramento tecnologico, e se ne rallentano conseguentemente lo sviluppo e la redditività.

Non voglio scendere in particolari; ma è certo noto, per esempio, che nelle discussioni col fisco le aziende, i professionisti, gli agenti di commercio, gli operatori in genere si avviliscono — questo è veramente il termine da usare — in una banale trattativa, per esempio, sulla percentuale delle spese di viaggio, di rappresentanza, postelegrafoniche, da ammettere in deduzione dal reddito imponibile, anche quando queste spese sono inequivocabilmente documentate.

Tutto ciò è da un lato ingiusto, dall'altro assurdo. È ingiusto perché una tassazione basata su aliquote tanto elevate come le nostre vuole, come presupposto, oso dire etico, oltre che tecnico, una realistica esenzione della spesa. È assurdo perché, invece, una politica fiscale di realistica esenzione della spesa, soprattutto di quella produttiva, offre due vantaggi all'erario, due vantaggi inequivocabili. Innanzitutto, l'estensione della piattaforma imponibile, perché, documentando le spese, si forniscono nomi ed elementi al fisco. E a questo proposito v'è da ricordare che le fortune del fisco nordamericano sono state proprio basate su questo. Naturalmente occorrono, poi, mezzi e volontà, soprattutto volontà, direi, nell'apparato fiscale, per mettere a frutto il materiale informativo acquisito; mentre da noi si ha veramente la sensazione che non lo si voglia mettere a frutto, perché — ripeto — l'area di applicazione tributaria rimane costantemente più o meno la stessa. In secondo luogo, offre al fisco una naturale e

direi ovvia maggiore sincerità del contribuente, e quindi minori costi di accertamento, un gettito maggiore, un gettito più sicuro. Il contribuente, che sa di poter dedurre, in pacifica ammissione da parte del fisco, determinate spese, non solo è indotto a queste spese, che a loro volta riversano una produttività sulla piattaforma economica nazionale, ma è indotto ovviamente ad una maggiore sincerità.

L'altra osservazione che facciamo riguarda le aliquote. Lasciamo da parte i paragoni con l'estero, soprattutto quelli superficiali, che qualche volta qua e là sono stati fatti, in base ai quali si dedurrebbe che le aliquote italiane sono molto inferiori a quelle che vigono in altri paesi, anche nell'ambito dello stesso mercato comune europeo. Guardiamo bene come stanno le cose da noi, in casa nostra: aliquote elevatissime, proprio in rapporto al modo di accertamento del reddito. Ora, fino a quando l'apparato fiscale non funziona come dovrebbe funzionare e si deve accontentare di quello che il contribuente dichiara, e ha scarse possibilità di accertamento, anche le alte aliquote possono trovare un temperamento nella infedeltà delle denunce e nelle evasioni. Ma quasi in una specie di reciproco accordo tra fisco e contribuente. Ciò è quello che — parliamoci chiaro — è accaduto fino ad oggi e continua ad accadere, e con i risultati etico-fiscali che tutti conosciamo: mortificazione morale anziché elevazione e dignità del contribuente; esaltazione dell'evasore furbo rispetto al « fesso » che paga di più; e il gusto di evadere, anziché il gusto di pagare le imposte.

Così è fallita, proprio per la mancata premessa di cui diceva, la riforma Vanoni, e si è anzi ripreso con maggiore violenza il sistema dell'accertamento induttivo; che è duplice, notate. Comprendo che esso in parte è il portato di una mancanza, di una insufficienza di documentazione contabile nelle categorie; ma v'è da dire che nemmeno si è fatto nulla, in certo senso, per imporre, per avviare le categorie economiche all'opportunità di una propria documentazione.

È duplice, dicevo, perché si presume il giro di affari e si presume l'utile sul giro di affari. Ora — ed entro un po' nell'argomento — l'apparato fiscale è andato affinandosi e, come dice anche il relatore, si sta organizzando, perfezionando, meccanizzando, ed è giusto che sia così. Se si giunge a una precisa rilevazione del giro di affari delle aziende — notate che la vera intima ragione di tante discipline giu-

stificate con ragioni sanitarie o con altre ragioni ha sostanzialmente, invece, un fondo fiscale (registro di carico e scarico, e via dicendo) — si giunge conseguentemente ad una molto precisa individuazione dell'utile aziendale lordo e netto. Allora, onorevole relatore, il duplice problema delle aliquote e dello sgravio realistico della spesa, in ogni sua accezione, per giungere al vero reddito reale imponibile, diventa un problema di drammatica importanza. E questo che avremmo voluto fosse considerato dal relatore, perché applicando le attuali aliquote con tutte le note addizionali erariali e locali su redditi reali e per di più applicandole senza una completa esenzione della spesa, la pressione fiscale in Italia aumenterà tacitamente senza bisogno di nuove imposte e di nuove tasse. Ma, oltrepassando quei limiti di saturazione già riconosciuti come raggiunti, non solo si pregiudicherà la ripresa economica, come giustamente si preoccupa l'onorevole relatore, ma si determinerà un generale regresso della situazione economica, come ci preoccupiamo noi di segnalare.

Già spaventa, onorevole relatore, la previsione di entrata della prima categoria: imposte sul patrimonio e sul reddito 2.040 miliardi con un aumento di circa il 14 per cento, cioè di 248 miliardi rispetto al 1966; un incremento che si appalesa maggiore dell'incremento del reddito, così come nelle più benevole previsioni esso è formulato. Questa categoria costituisce circa il 28 per cento del gettito complessivo. Mai è stata raggiunta fino ad oggi una percentuale di questo genere. La ricchezza mobile viene preventivata per un gettito di 1.160 miliardi, mentre nel biennio 1961-62, che doveva contenere la rincorsa del *boom* economico, cioè la spinta che viene sempre per onde successive sul piano fiscale, essa era di 500 miliardi. Più del doppio, dunque! Per un anno nel quale avremo la spinta negativa, malgrado qualche sintomo di ripresa in corso, per la verità più quantitativa che qualitativa, il gettito della complementare è valutato tre volte tanto rispetto al 1961-62, che era l'anno di grazia, che raccoglieva i frutti del *boom* economico.

Tutto questo, ripeto, non preoccuperebbe, anzi forse sarebbe ragione di soddisfazione, se si avesse il conforto di un aumento della piattaforma fiscale. Invece tutto si prende sempre nei confronti degli stessi contribuenti. È vera perequazione tributaria quella che viene anche dalla giusta estensione che deve avere, anche topograficamente — scusate il termine — la pressione fiscale. Fisco di parte!

Il secondo appunto che muoviamo al relatore, dolce appunto, onorevole relatore, è che egli avrebbe potuto e dovuto utilmente approfondire le conseguenze che già determina l'attuale pressione fiscale sulla vita economica nazionale, nelle sue necessità e nelle sue prospettive di sviluppo, e le conseguenze che un ulteriore aumento di tale pressione, come lo abbiamo prospettato noi, determinerebbe.

Il problema, in altri termini, esiste, al di fuori e al di sopra della giusta raccomandazione che il relatore rivolge (di contenimento della spesa pubblica per non appesantire l'attuale pressione fiscale), come urgente necessità di alleggerimento fiscale per consentire una reale ripresa economica o per confortare comunque e consolidare questo inizio di ripresa economica.

La ripresa in atto, che trova conferma nei dati segnaletici principali (un aumento del 12 per cento, mi pare, per la produzione industriale; un aumento dei consumi che ancora non è censito ma certo è cospicuo; un aumento degli investimenti, anch'esso sintomatico), è di carattere quantitativo. Aumenta il giro di affari, è vero, ma proporzionalmente diminuisce, invece di aumentare, l'utile aziendale. Non mi nascondo dietro un dito, non ho il falso pudore di non parlare di utile aziendale, perché quando le aziende non guadagnano le economie vanno male. È inutile farsi dei falsi complimenti.

Non si tratta dunque di una ripresa qualitativa, cioè di quella vera, di quella che veramente conta. È vero che per giungere ad una ripresa qualitativa bisogna sempre passare obbligatoriamente attraverso la fase quantitativa (quindi non vogliamo escludere che si giunga alla fase qualitativa), ma insistiamo nell'affermare che bisogna fare tutto ciò che è necessario per passare dalla fase quantitativa a quella qualitativa, per consolidare, in altri termini, la ripresa economica.

Permane, infatti, con tendenza ad acuirsi, lo squilibrio fra costi e ricavi nelle aziende. E lo Stato ne è la riprova. Quale maggiore squilibrio, infatti, di quello che noi registriamo proprio attraverso la lettura delle cifre di previsione di questo bilancio? I ricavi restano compressi dal vigente regime concorrenziale, che consente quella sostanziale stabilità dei prezzi e del costo della vita che è indispensabile per la stabilità monetaria; ma i costi, non sufficientemente contrastati dal miglioramento tecnologico produttivo, che segna in gran parte il passo, vengono continuamente sollecitati all'aumento, soprattutto per quanto riguarda i servizi pubblici statali e locali,

l'imposizione fiscale indiretta (so bene che si sta premendo sui consumi!), la stessa imposizione diretta, i contributi previdenziali e sociali che ci si accinge a defiscalizzare, il credito, il capitale di prestito e lo stesso lavoro dipendente.

Questo squilibrio è veramente il tarlo roditore dell'efficienza produttiva e della stessa capacità contributiva fiscale delle aziende. Nella moderna concezione democratica dell'intervento politico nel fenomeno economico, non solo si ammette, ma si rende necessario riportare l'equilibrio tra costi e ricavi nelle aziende, quando esso sia stato rotto, e cercare con ogni mezzo di mantenerlo.

Uno dei tre principali strumenti per una tale manovra è proprio il carico fiscale, cioè la politica fiscale. Gli altri due sono il costo del denaro e quello del lavoro, ma non ci interessano in questo momento. È necessaria, dunque, una manovra di alleggerimento fiscale, inquadrata in una nuova politica fiscale che il paese deve darsi, prima ancora di affrontare la necessaria grande riforma tributaria e anzi, direi, proprio per prepararsi a questa riforma. La nostra politica fiscale è sempre stata di stretto reperimento delle entrate, quindi una politica fiscale piuttosto statica e miope, e le sole eccezioni sono state fatte in occasione delle agevolazioni di incentivazione economica di zone e di settori; politica fiscale che trae ancora la sua ispirazione da una configurazione economica prevalentemente agricola e più statica. Ma ora l'economia è diversa: siamo entrati in pieno nel campo dell'economia di trasformazione. Essa postula una diversa, una nuova politica fiscale e la stessa riforma tributaria e quella della finanza locale non potranno non trarre ispirazione da orientamenti nuovi, moderni di politica fiscale, adeguati alle necessità di una economia oggi prevalentemente industriale, più dinamica, necessariamente più aperta, ma nello stesso tempo più esposta alla concorrenza, soprattutto estera.

Noi vediamo i lineamenti fondamentali di una tale politica fiscale nei seguenti punti.

Primo punto: riesame delle agevolazioni e delle esenzioni. Noi lo abbiamo sempre sollecitato e ci fa piacere che anche il relatore per l'entrata lo ponga, ora, come pregiudiziale alla riforma.

Secondo punto: un contenzioso tributario giusto, e non solo snello e rapido come raccomanda il relatore. Giusto significa: parità processuale, indipendenza dei giudici. Ora, la prima piccola riforma, che è in cammino per iniziativa del ministro Preti, contiene molte cose buone e viene incontro a diverse neces-

sità, proprio per quanto riguarda quella snellezza e quella rapidità di procedure, delle quali si preoccupa il relatore; non viene invece incontro, e stranamente (se non in piccola parte per certe cose marginali e di dettaglio), a quella esigenza fondamentale di giustizia che soprattutto riposa nella nomina dei membri delle Commissioni, la quale non può più essere una nomina di parte, ma deve essere delegata ad un organo che dia, nello stesso tempo, analoghe e corrette garanzie alle due parti in causa e cioè, secondo noi, alla magistratura. Il nuovo contenzioso deve dare anche sicurezza e dignità al contribuente, non deve essere solo un fenomeno di meccanica fiscale.

Terzo punto: il perfezionamento del sistema delle sanzioni, che è pure raccomandato dal relatore. Ma egli non vi si sofferma, mentre è chiara una pregiudiziale: quella di una imposizione realistica, giusta e sicura, perché non si possono toccare le sanzioni senza guardare alla sostanza ed alla caratterizzazione del sistema fiscale.

Quarto punto: revisione delle disposizioni interne relative all'ammissione delle spese di gestione in detrazione dal reddito imponibile delle aziende e delle detrazioni per carichi di famiglia dai redditi imponibili dei cittadini.

La revisione dovrebbe ispirarsi ai seguenti criteri: realistica entità delle detrazioni per carichi di famiglia; detrazione pacifica dal reddito imponibile aziendale di tutte le spese di gestione ampiamente documentate, eventualmente con un massimo di rispetto stabilito in rapporto percentuale al giro d'affari e tenendo conto delle caratteristiche settoriali (noi possiamo anche capire che il fisco, ad un certo momento, abbia la preoccupazione che si ecceda nella stessa documentazione di tali spese e quindi può essere stabilito un limite, variabile a seconda dei settori di produzione, di queste spese rispetto al giro di affari); detrazione produttivistica delle spese ed investimenti di miglioramento tecnologico, secondo quote anche qui progressive in tempi accelerati e tenendo, anche qui, conto delle grandi caratteristiche della spesa. Per esempio, prendiamo l'organizzazione di vendita all'interno e all'estero; ma qui, se non ci sbrighiamo a fare un trattamento particolare di incentivazione per far riprendere alle nostre forze economiche la penetrazione all'estero, che oggi è di nuovo richiesta alla vecchia maniera con teste di ponte proprie nei paesi sottosviluppati, noi staremo a guardare gli altri e li guarderemo per un bel po'!

Occorre, poi, la revisione delle detrazioni per ammortamento degli impianti con criteri

di maggiore acceleramento, perché neanche qui si può rimanere fermi. La tecnologia cammina. Noi abbiamo fatto, se non vado errato otto anni fa, determinate concessioni e stiamo fermi su quelle, mentre la tecnologia cammina e gli ammortamenti devono essere accelerati, tanto più se noi vogliamo promuovere gli investimenti; ed oggi gli investimenti sono fatti preminentemente, purtroppo, con capitali di prestito e quindi sono più costosi e quindi vanno più rapidamente ammortizzati.

Quinto punto: revisione delle detrazioni per crediti inesigibili ed in sofferenza, in modo da evitare l'attuale situazione abnorme, per non dire di peggio, tanto più data la lentezza delle procedure fallimentari. Se uno ha un credito inesigibile, lo può scalare dal reddito fiscale solo in ragione del 10 per cento all'anno e quindi comincia a pagare sulla perdita come se fosse un utile. Abnorme, per non dire di peggio!

Sesto punto, cruciale: cominciare ad avviare un primo ribasso delle aliquote di ricchezza mobile per i soggetti di imposta diretta, tassati a bilancio; per i soggetti non tassati a bilancio studiare e attuare un sistema di riduzione delle aliquote direttamente proporzionale all'aumento del reddito dichiarato rispetto a quello dell'anno precedente. Sto proponendo una specie di autobonifica per contrastare questa tremenda constatazione dei soli 3.200 contribuenti in tutta Italia che hanno una denuncia superiore ai 10 milioni e che è una vera vergogna, perché basta pensare a tutti i funzionari bancari, a tutti i dirigenti delle grandi aziende statali e parastatali d'Italia per metterne insieme parecchie decine di migliaia. Diamo un premio, attraverso il ribasso dell'aliquota, a chi presenti una dichiarazione maggiorata rispetto a quella precedente. È un *escamotage* che può darsi faccia ridere il ministro Preti, del quale rimpiango ancora l'assenza, perché il discorso era soprattutto rivolto alla parte fiscale dell'entrata. Ciò si potrebbe fare per diverse fasce di reddito e, per esempio, sino ad un massimo di 12 milioni di reddito annuo. Dico una cifra così per dire, nell'intento di portare questa gente più a ridosso di questo reddito.

Settimo punto: disciplinare i controaccertamenti, per evitare quelli *ab irato* e quelli cervellotici, stabilendo — credo di essere obiettivo — parallelamente, pene proporzionali maggiori a carico del contribuente in relazione alla maggiore accertata infedeltà della sua denuncia e, d'altro canto, pene e

sanzioni disciplinari nell'ambito degli uffici per accertamenti risultati sballati sia attraverso il concordato successivamente intervenuto, sia attraverso il verdetto delle commissioni. Bisogna veramente mettere, ad un certo momento, un alt a questo andazzo, per cui la dichiarazione del contribuente viene moltiplicata per venti, trenta volte e il contribuente viene controaccertato per venti, trenta volte, con una faciltistica e fantasiosa considerazione economico-tecnica della stessa consistenza aziendale, la quale, ad un certo momento, fa nascere il sospetto che, con questo sistema di controaccertare, si voglia in un certo senso violentare — scusatemi il termine — il contribuente, portarlo ad *oremus* a tutti i costi, svilendolo nella sua dignità, nella sua stessa capacità reattiva.

Ottavo punto: abrogazione dell'articolo 176 del testo unico sulle imposte dirette, il quale prevede la « iscrizione provvisoria a ruolo » sul reddito concordato due anni prima. È assurdo! La riforma Vanoni, fino a prova contraria, è stata ripresa dall'attuale nostra legislazione e la famosa legge-delega, che ha autorizzato il Governo a fare le leggi applicative, ha sancito appunto il principio della riforma Vanoni, il principio, cioè, di tassare il reddito reale. E il reddito reale non può che essere accertato, quindi deve aver luogo un accertamento del reddito, prima di mandare a ruolo il contribuente. Altrimenti si sconvolge tutto. Aggiungo che a questo riguardo è stata presentata da me e dai colleghi Alpino e Francantonio Biaggi una proposta di legge: vorremmo che il Governo si rendesse conto dalla opportunità di accelerarne la discussione.

Nono punto: allineamento al ribasso delle attuali aliquote di imposta di successione in rapporto alla svalutazione, o, se si preferisce, rivalutazione all'aumento dei minimi tabellari attuali, perché anche questo è un motivo di possibile incentivazione economica. Con questo stato di cose sul piano fiscale successorio, vi è una ragione di più perché il mercato edilizio permanga tanto mortificato. Meglio se tutto ciò, nel campo successorio fiscale, potrà avvenire nel quadro di un riordinamento e di una unificazione di tutto il complesso e farraginoso sistema.

Onorevoli colleghi, certo tutto questo costituisce un grosso lavoro, da fare proprio in attesa e in preparazione della grande riforma tributaria, alla quale il relatore fa solo un breve riferimento, pur puntualizzandone due importanti obiettivi: maggiore efficienza e minore costo dell'apparato fiscale — e siamo

d'accordo; chiarezza, semplicità, progressività del sistema fiscale e armonizzazione del sistema con le politiche degli altri paesi — e conveniamo anche su questo.

Ma a noi preme sottolineare un altro obiettivo fondamentale che dovrebbe avere la riforma: quello di dare al nostro sistema fiscale un carattere produttivistico sul piano e ai fini dello sviluppo economico, stimolando la produzione di nuovo reddito e quindi valorizzando l'iniziativa economica e soprattutto quella privata la quale, checché se ne voglia dire, rimane sempre quella su cui ricade il carico fiscale, lo sforzo fiscale maggiore, e su cui l'erario non può che puntare le sue *chances* migliori.

Anche per questo fine, sembra a noi che la riforma dovrebbe realizzare l'accertamento del reddito con il tassativo criterio deduttivo, rieducando in tale senso il contribuente, nel quadro di quelle diverse osservazioni che siamo venuti facendo e di quelle contropartite che abbiamo detto occorre dare al contribuente, direi in linea preventiva all'avviamento della riforma.

I due poli strumentali della riforma sono poi: l'unificazione delle diverse imposte e connesse voci e sottovoci addizionali, in una imposta progressiva unica sul reddito; e la trasformazione dell'attuale IGE in tassa sul valore aggiunto. Sono due pilastri fondamentali, buoni e razionali.

Ciascuno di essi postula, però, alcune pregiudiziali che vogliamo indicare. Per l'unificazione occorre la preventiva abolizione dell'imposta di famiglia, e quindi la parallela riforma della finanza locale. Inoltre si rende tanto più necessaria una radicale e sicura rilevazione deduttiva del reddito reale imponibile, per non correre il rischio che l'imposizione sul reddito fatta con il metodo induttivo e presumendo un determinato utile sul giro di affari, si trasformi in un duplicato dell'imposta sugli affari e cioè in un duplicato della nuova tassa sul valore aggiunto, come in certo senso avviene oggi con l'imposta generale sull'entrata. L'imposta generale sull'entrata si paga sul giro di affari, o sul valore delle merci, che è lo stesso, e quando andiamo a tassare la ricchezza mobile, presumendo il giro di affari e presumendo una tangente di utile, non facciamo che un duplicato dell'imposta sugli affari. Stiamo attenti, dunque, a non fare una seconda IGE, invece dell'imposizione sul reddito.

Inoltre dobbiamo raccomandare che la tassa sul valore aggiunto sia studiata bene e

bene adattata, nell'applicazione, alle necessità peculiari e alle caratteristiche peculiari della produzione e della distribuzione dei beni in Italia. Non facciamo tanto in fretta a scopiazzare altri paesi; studiamo bene come va applicata da noi nel modo migliore questa imposta, per eliminare il più possibile le evasioni e per abbassare il più possibile il suo costo di esazione.

Guardando, ora, in particolare, brevissimamente e per concludere, all'entrata di questo bilancio preventivo, abbiamo qualche osservazione da fare. L'entrata è prevista in 7.717 miliardi contro i 7.024 del 1966 e quindi vi è un aumento di previsione di 693 miliardi, pari a circa il 10 per cento; l'uscita nel 1966 era di 7.915 miliardi rispetto agli 8.881 del 1967 e vi è un aumento di 966 miliardi, pari al 12 per cento circa. Il *deficit* aumenta del 24 per cento; le spese correnti salgono di 1.409 miliardi rispetto al 1966 e quelle in conto capitale salgono di appena 72 miliardi. Vale la pena, a questo proposito, di osservare che le spese correnti praticamente assorbono il 94 per cento delle entrate, entrate pur previste con tanto largo aumento rispetto al 1966. E di questo, per la verità, si preoccupano i due relatori per l'entrata e per l'uscita. Non possiamo non rilevare che questa percentuale è assolutamente abnorme, perché, per quanto siano presenti alla nostra mente le particolari caratteristiche dell'azienda statale, è difficile trovare una azienda di servizi che assorba il 94 per cento delle proprie entrate e ciò è tanto più pericoloso e preoccupante proprio perché la grossa azienda dello Stato è venuta in questi anni acquisendo entrate proporzionalmente più forti, mentre in brevissimo tempo le ha bruciate attraverso una rapidissima crescita (anche questa anomala, direi malata, e inspiegabile) della spesa corrente.

L'aumento, invece, di soli 72 miliardi che subisce la spesa relativa agli investimenti, cioè la spesa in conto capitale, è veramente irrisorio e preoccupa anch'esso. Si liberano solo, praticamente, 488 miliardi di differenza fra entrate e spese correnti. Questi 488 miliardi è inutile dire che rappresentano la prima sconfessione nei confronti dei 1.050 miliardi previsti annualmente dal piano di programmazione quinquennale. Sono 500 e passa miliardi in meno, non come media...

GOEHRING. Ma in 3 anni verranno...

TROMBETTA. Campa cavallo! Ma anche come media, essa è pregiudicata se si comincia dal primo anno con 500 miliardi

in meno ! A ciò si aggiunga il preoccupante aumento dei residui passivi, che è stato anche considerato dal relatore per l'uscita, cioè le somme stanziare e non spese, che per i soli bilanci dei lavori pubblici e dell'agricoltura assommano ad oltre 1.650 miliardi, e costituiscono, quindi, lavori — spesso anche urgenti — che non sono fatti, lavori che vengono sottratti a quel programma che, invece, si riprometteva di realizzarli per un apporto allo sviluppo e soprattutto alla ripresa della economia nazionale, facendone beneficiare anche il grande settore edile, che resta sempre determinante per il consolidamento della ripresa economica.

I relatori si preoccupano entrambi, parallelamente e giustamente, della bonifica della spesa corrente per far posto maggiore a quella di investimento. Sì, ma non basta ! Comunque, non si dice come. Qui, oggi, si è scivolati sul terreno praticamente sindacale, richiamandosi in modo esplicito ad un capitolo della spesa corrente sul quale non mi voglio soffermare. Noto soltanto che nella relazione v'è una carenza: perché, mentre si afferma questa necessità di bonifica della spesa corrente, non si indicano assolutamente tanti angolini sui quali agire, salvo indicare superficialmente alcuni grossi capitoli di spesa.

FABBRI FRANCESCO, Relatore. Riassetto delle carriere.

TROMBETTA. Sì, riassetto delle carriere. Sarà, anzi è una cosa importante. Ma io mi preoccupo anche di tante piccole cose, che sono strane e abnormi: vi sono stanziamenti di spesa che non sono più attuali. Si dovrebbero e si potrebbero risparmiare, ma si spendono ugualmente per non perdere lo stanziamento. Perché non puliamo tutto il bilancio da queste tantissime voci, che non hanno più alcun significato ? Perché non travasiamo ? Perché non diamo speciali poteri ai ministri affinché vedano come meglio spendere nell'ambito del bilancio e, quindi, spaziando un po' e travasando impegni e disponibilità da un capitolo all'altro ? Invece, abbiamo irrigidito da tempo tanti capitoli di spesa che, ripeto, oggi potrebbero essere riveduti, anche e soprattutto in linea di economia.

Ma — dicevo — non basta ! Perché ? Perché occorre aumentare la formazione di reddito nuovo, facendo leva sulla produttività e quindi su una politica fiscale che la favorisca, che stimoli e non mortifichi sia la produzione, sia i consumi, sia il risparmio, sia gli investimenti; che si inserisca come valido strumento

di appoggio nell'economia del paese e come valido strumento nella stessa politica di lungo piano, quella della nostra programmazione economica.

Grazie, signor Presidente. (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Anderlini. Ne ha facoltà.

ANDERLINI. Poiché intendo mantenere, signor Presidente e onorevoli colleghi, il mio intervento entro limiti modesti di tempo, rinuncio volentieri ad alcuni dei temi che ricorrono frequentemente nelle discussioni sul bilancio dello Stato: diciamo, ai temi che riguardano le linee fondamentali di sviluppo dell'economia del paese, ai temi che riguardano problemi — pure estremamente interessanti — del rapporto fra il bilancio di previsione del 1967 e il piano quinquennale; così come mi toccherà rinunciare — credo — anche ad un esame un po' più ravvicinato dei problemi interni del bilancio di previsione per il 1967. Non lo faccio molto volentieri, ma non sono nemmeno troppo dispiaciuto di dover rinunciare a questi argomenti, anche perché mi pare che, da qualche tempo almeno, da molte parti — dalla mia, per esempio — sia stata avvertita un poco la inutilità di discussioni generali di questo tipo: come se, venuta a mancare l'alta tensione ideale e politica che queste discussioni animò negli anni passati, ci trovassimo oggi di fronte ad una serie di rimasticature di vecchie posizioni senza che la stessa scienza economica abbia prodotto negli ultimi anni elementi nuovi vitali, capaci di interpretare in maniera più ravvicinata la realtà in rapido movimento che sta davanti ai nostri occhi.

Cosicché la mia tentazione è quella di andare un po' più al concreto e di sollevare, di fronte alla Camera, una serie di problemi che presenta il bilancio di previsione del 1967 e che meritano, a mio giudizio, di essere presi in considerazione. A proposito di questi problemi ho presentato un gruppo di emendamenti, vorrei dire un pacchetto. Si tratta formalmente di cinque (sostanzialmente sei) emendamenti tutti strettamente connessi tra di loro. Avrei potuto illustrarli nel corso successivo della discussione, ma, proprio perché questi sei emendamenti sono strettamente connessi tra di loro e riguardano capitoli diversi del bilancio e per il significato generale che vorrei riferire a questo pacchetto di emendamenti, mi sembra che la loro illustrazione, per lo meno da un punto di vista generale, agevol-

mente possa trovar luogo anche in questa prima fase della nostra discussione.

I primi tre emendamenti sostanzialmente darebbero la possibilità di disporre della somma di 90 miliardi in più. Non si tratta, badate bene, di una proposta di aumento di imposte e nemmeno (mi dispiace non sia presente in questo momento il ministro Colombo) di una diminuzione degli stanziamenti del bilancio della difesa, questa specie di tabù che pare sia impossibile toccare.

Si tratta di proposte che, se esaminate congiuntamente e serenamente, dovrebbero trovare l'approvazione di tutti i colleghi.

Il primo emendamento che mi permetto di sottoporre all'attenzione della Camera riguarda il capitolo 1006 dello stato di previsione dell'entrata, tabella n. 1. In termini molto più semplici ci si riferisce alla ritenuta di acconto o imposta sugli utili distribuiti alle società: la cedolare. La mia proposta, che apparentemente può sembrare strana, consiste nell'aumentare lo stanziamento previsto nel bilancio, da 50 a 90 miliardi. 40 miliardi di entrate in più. E non perché io ritenga sbagliata la previsione relativa all'entrata di 50 miliardi per la cedolare nel corso del 1967, ma perché intendo riferirmi alla situazione in cui lo stato di previsione fu approvato, non alla situazione nuova creata dal decreto emesso ieri dal Governo. È chiaro che io vedo la possibilità di aumentare di 40 miliardi se il Governo si decidesse — e a mio giudizio avrebbe dovuto già da molto tempo farlo — a ritirare quella circolare con la quale il ministro Martinelli, negli ultimi mesi del 1963, a mio giudizio illegittimamente, esentava temporaneamente la Santa Sede dal pagamento dell'imposta sulla cedolare.

Non mi muove, senatore Gatto, uno spirito anticlericale: se dico questo è perché credo che alcune regole fondamentali dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa in un paese come il nostro, vadano salvaguardate e perché credo che nessuno abbia il diritto, nemmeno un ministro, di violare apertamente una legge votata dal Parlamento. Siccome mi pare che nessuno abbia sollevato ancora la questione in questa aula (se ne è parlato solo in Commissione), perlomeno perché resti una traccia della mia posizione, mi sia permesso rifare brevemente la storia della questione. Forse, signor Presidente della nostra Assemblea, la cosa riguarda, entro certi limiti, anche la sua responsabilità.

Nel settembre del 1963 — la cedolare di acconto era stata varata nel novembre 1962 — l'allora ministro delle finanze onorevole Martinelli esentò con una lettera circolare la Santa

Sede dal pagamento dell'imposta cedolare. Badi che nel corso dell'approvazione della cedolare il problema era stato sollevato e il Governo dell'epoca presieduto dall'onorevole Fanfani respinse tutti gli emendamenti che si riferivano alla possibilità di esentare la Santa Sede. Illegittima, quindi, la circolare del ministro Martinelli. A legittimarla o a darle una parvenza di legittimità si disse che però erano in corso trattative diplomatiche tra l'Italia e la Santa Sede per risolvere il problema. Le trattative andarono per le lunghe e sfociarono in una soluzione soltanto nel novembre 1964, quando il Consiglio dei ministri approvò un disegno di legge che comporta la ratifica dello scambio delle note diplomatiche tra l'Italia e la Santa Sede. La sostanza di quel disegno di legge è l'esenzione della Santa Sede del pagamento dell'imposta.

Signor Presidente dell'Assemblea, il disegno di legge che porta la firma degli onorevoli Saragat e Tremelloni, allora rispettivamente ministro degli affari esteri e ministro delle finanze, sta davanti al nostro Parlamento dal novembre 1964. Sono passati più di due anni, siamo nel terzo anno, ci troviamo nell'assurda situazione che è in vigore una circolare, a mio giudizio illegittima, del novembre 1962 che esenta la Santa Sede, e il Parlamento della Repubblica non ha il coraggio di respingere, come io propongo, o di approvare come altri potrebbero proporre, un disegno di legge del Governo. Cosicché abbiamo una situazione assai delicata che comporta responsabilità notevoli e per chi emise allora la circolare, e per i ministri che l'hanno successivamente avallata; ma che comporta responsabilità politiche di questa Assemblea, la quale con il suo silenzio, col fare e non fare, ma meglio col non fare lascia deteriorare una situazione, che vede venir meno ogni certezza del diritto e ogni chiarezza di rapporti fra Stato e Chiesa.

Comunque si vogliano definire queste faccende, è chiaro che non si può per esempio pretendere che un disegno di legge approvato oggi riguardi anche il periodo che va dal novembre 1962 fino al 1967. Se chiedo 40 miliardi di aumento nella previsione di entrata, è perché i calcoli più prudenti dicono che con ogni probabilità l'ammontare del debito fiscale della Santa Sede e dei vari istituti a cui si fa riferimento in questo caso, dovrebbe aggirarsi su 8-9 miliardi all'anno; tenuto conto che si tratta di cinque anni di imposta, si arriva ai 40 miliardi della mia previsione.

Dato che sono in argomento, proprio per chiarire il significato della mia proposta (a me non piace chiamarla, come qualcuno ha fatto,

« cedolare nera »), vorrei dire che può anche darsi che lo Stato italiano debba decidere di esentare la Santa Sede dal pagamento di questa imposta. Diciamo che nessuna norma del trattato lateranense obbliga lo Stato italiano, per gli articoli 19 e 20 dello stesso trattato che di solito vengono invocati (articoli che parlano esclusivamente di esenzione di alcune imposte), a concedere detta esenzione. L'imposta di cui si parla non è in alcun modo compresa nella dizione delle norme degli articoli che ho citato; nessuno autorizza ad interpretarne estensivamente i trattati internazionali (questa è regola costante di tutta la dottrina): non si può parlare quindi di un dovere dello Stato italiano. Si potrebbe parlare di un'iniziativa autonoma dello Stato italiano, che decide di esentare la Santa Sede dal pagamento di questa imposta, per valutazioni di ordine politico generale. Non è questa la strada imboccata dal Governo: la ratifica dello scambio delle note diplomatiche porta il problema su tutt'altro terreno, appunto a livello dei rapporti diplomatici.

È chiaro che se si trattasse invece di un atto unilaterale da parte del Governo italiano, l'unica garanzia che il nostro Governo dovrebbe prendere sarebbe questa: che l'esenzione fatta sia dimensionata, cioè si sappia quali titoli esentiamo, per quale ammontare essi vengono esentati, sulla richiesta quindi di una comunicazione annuale, sulla base della quale la Santa Sede dica al Governo italiano quali sono i titoli di sua proprietà per i quali chiede l'esenzione.

So che in questa maniera si tocca un argomento assai scottante, poiché la Santa Sede non ha mai voluto rendere noti i dati relativi al suo bilancio; e so anche che nell'ambito del Concilio e da parte di alcune significative correnti del mondo cattolico, questo problema viene portato avanti con forza notevole. Si chiede cioè alla Santa Sede di fare quello che fanno altre chiese del mondo: di rendere noto il suo stato patrimoniale, di rendere annualmente noto il suo bilancio. Ciò corrisponde a un'esigenza di chiarezza, a un'esigenza moderna vivamente avvertita da larghi strati della stessa opinione cattolica, soprattutto fuori d'Italia.

Non a caso quanto io sono venuto dicendo in questi ultimi tempi su questo argomento, con le mie dimissioni da relatore alla Commissione bilancio su questa questione, mentre hanno trovato scarsa eco in Italia, per esempio, ha trovato un'eco molto vasta nei paesi di lingua inglese (Inghilterra e Stati Uniti) dove forti gruppi cattolici conducono una bat-

taglia che stranamente converge con le cose che io mi sono permesso di dire e di fare su questo argomento da qualche anno a questa parte.

Quaranta miliardi in più, dunque, se il Governo si decidesse, come io gli chiedo di fare, a ritirare l'illegittima circolare Martinnelli del settembre 1963.

Il mio secondo emendamento riguarda invece il « fondo globale » (così ormai lo chiamano tutti) e in particolare l'elenco n. 5, laddove alla voce di competenza del Ministero dell'agricoltura e foreste, si stanziavano 30 miliardi per regolare le risultanze economiche degli ammassi obbligatori di cereali nazionali e di importazione e altri prodotti agricoli.

Nel bilancio di previsione sono dunque previsti, nel fondo globale, 30 miliardi che dovrebbero probabilmente essere, nelle intenzioni di chi li ha iscritti, la prima trancia di una disponibilità finanziaria per un prestito da fare, il cui ammontare dovrebbe servire a ripianare i debiti della Federconsorzi.

Io non voglio entrare nel merito della questione Federconsorzi perché non mi pare che questo sia il luogo per trattare di quest'argomento; se ne è parlato ormai lungamente in quest'aula, molto probabilmente se ne tornerà a parlare nell'immediato futuro. Mi limito a fare solo un'osservazione.

Essendo ormai arrivati alla fine del mese di febbraio; non essendo stato ancora presentato su questa materia nessun disegno di legge da parte del Governo; essendo probabile che esso sia presentato, ma in forme assai complesse (c'è chi parla di un controllo preventivo della Corte dei conti); tenendo ad ogni modo conto che un disegno di legge di quel genere evidentemente provocherà in quest'aula discussioni assai serie e impegnative, è ragionevole pensare che nel corso del 1967 avremo bisogno di disporre dei 30 miliardi qui stanziati per la Federconsorzi? Penso di no. Sarà molto difficile, a mio giudizio, che nel corso del 1967 i due rami del Parlamento approvino una legge su questa materia, tenuto anche conto del carico di lavoro che abbiamo, delle riforme in cantiere, del problema delle priorità. Mi pare che per quanto riguarda le priorità in fatto di approvazioni di leggi, non è che la Federconsorzi abbia il numero uno. E per questo che io correttamente propongo che i 30 miliardi del fondo globale stanziati a questo scopo siano resi disponibili per altre destinazioni.

Il terzo emendamento riguarda invece il capitolo 1174, tabella n. 16 (Ministero della

marina mercantile): sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi di compensi per speciali trasporti con carattere postale e commerciale. Lo stanziamento relativo ammonta a circa 300 miliardi. Mi rivolgo a lei, onorevole sottosegretario Gatto, che è veneziano e conosce i problemi dei trasporti marittimi, perché voglia dare ascolto ad uno come me che proviene da una regione, l'Umbria, che non ha confini marittimi. A me pare veramente assurdo che lo Stato italiano debba dare a fondo perduto, per le spese di gestione, circa 70 miliardi l'anno, i quali vanno a finire quasi esclusivamente alle cosiddette linee di preminente interesse nazionale (« Italia », « Lloyd », le linee con le Americhe e alcune altre grandi linee), di modo che il contribuente italiano, anche il modesto contribuente, finisce per contribuire alle spese di trasporto di alcune grosse ereditiere americane che viaggiano sulle nostre navi. E vi contribuisce in maniera assai notevole. Se poi andiamo ad esaminare, invece, il modo in cui vengono ripartiti questi 70 miliardi, ci rendiamo conto che alcune linee mediterranee di collegamento con le isole o con le zone vicine sono in gran parte abbandonate a se stesse. Ho già sentito, in taluni ambienti, definire vecchie certe nostre navi che sono state costruite appena 5 anni fa. Ma siamo impazziti! Noi facciamo una politica di prestigio della bandiera come nessun altro paese civile. La Francia ha costruito l'ultimo suo grande transatlantico, il *France*, più di 10 anni fa! Il *Queen Mary*, inglese, ha più di 15 anni, se non vado errato! E noi continuiamo a costruire grandi transatlantici i quali, anche quando attraversano l'Atlantico a pieno carico — il che non capita sempre — rimettono molte centinaia di milioni per ogni viaggio.

Ora, non pretendo che vengano soppressi tutti i 70 miliardi dello stanziamento: bloccheremmo la situazione e i miei stessi amici genovesi, veneziani e napoletani si ribellerebbero; però, cominciamo a riconoscere che 70 miliardi son troppi e riduciamoli per quest'anno a 50, dando così una vigorosa frenata in questa direzione. E badate che ci sono le soluzioni per far funzionare ugualmente le navi, per non creare disoccupazione, purché si abbia il coraggio di dire che lo Stato non è più disposto a fare esborsi di tali dimensioni a fondo perduto in una direzione che consideriamo sbagliata. Non voglio far demagogia, ma debbo ricordare che a Roma, nella capitale della Repubblica, si fa scuola in certi locali — ne ho esperienza per-

sonale diretta — dove l'umidità delle pareti è tale da provocare gravi situazioni di disagio e malattie tra i ragazzi e gli insegnanti. E mentre facciamo questa constatazione pensiamo che la *Raffaello* e la *Michelangelo* — e chi ha avuto occasione di visitare queste navi sa con quale sfarzo si viva all'interno di quelle città galleggianti — navigano con i quattrini dell'erario.

Il ministro Colombo, in Commissione, si è dichiarato sostanzialmente d'accordo con queste mie osservazioni, ma ha aggiunto che riteneva necessario modificare la legge formale per ridurre lo stanziamento, la legge 2 giugno 1964, n. 600. Io non credo che questo sia necessario, perché la legge formale, che autorizza questo stanziamento, è una tipica legge di autorizzazione a spendere, che trova la sua conferma definitiva nella cifra che viene stanziata in bilancio. Se noi decidessimo di stanziare una somma maggiore, è chiaro che sarebbe necessario modificare la legge formale, ma a me pare che una proposta di diminuzione, quale io faccio, non dovrebbe trovare ostacoli formali. Si può non essere d'accordo nel merito, e questa è una cosa che la Camera discuterà. Se l'onorevole ministro vorrà mantenere su questo punto l'avviso che ebbe modo di esprimere in Commissione, ne sarò ben lieto.

In questo modo avremmo una maggiore disponibilità di 90 miliardi, che con i miei emendamenti propongo di destinare in tre direzioni precise. La prima è quella della scuola. Tutti siamo d'accordo che il piano di edilizia scolastica approvato è largamente insufficiente rispetto alle previsioni del piano, alle richieste della commissione d'indagine sulla scuola e soprattutto alle esigenze reali del paese. Dei 90 miliardi, 30 dovrebbero essere destinati in questa direzione, dando modo al Ministero dei lavori pubblici e a quello della pubblica istruzione di concertare rapidamente un provvedimento per la loro più rapida erogazione. Una seconda direzione nella quale a me pare debbano essere indirizzate queste somme riguarda il fondo di dotazione delle aziende pubbliche. Anche qui conosciamo la storia. Alla fine dell'anno scorso, in presenza del fenomeno dell'alluvione, le aziende pubbliche, che dovevano avere un aumento del loro fondo di dotazione, pari a circa 100 miliardi, si sono viste bloccare l'erogazione e rinviarla di un anno perché le somme raccolte dal Tesoro a quel fine erano necessarie per altri investimenti resi necessari dall'alluvione. A mio giudizio, questa è la parte più negativa del

cossiddetto « decretone » sull'alluvione, perché proprio al momento in cui si vuol favorire una ripresa economica capace di superare le conseguenze dell'alluvione, si tolgono alle aziende pubbliche 100 miliardi di disponibilità. Comunque, l'onorevole ministro si è impegnato che nel corso del 1967 le aziende pubbliche possono avere la *tranche* del 1966 e quella del 1967. Ma era già in discussione alla Commissione bilancio e partecipazioni statali, e se ne parlava a livello di organismi politici responsabili, la necessità di un ulteriore aumento del fondo di dotazione per le aziende pubbliche. Vi sono grosse formazioni monopolistiche private che si sono create negli ultimi tempi. Mi pare perciò che il minimo che il Parlamento possa fare sia quello di dare un poco di ossigeno alle aziende pubbliche per permetterne lo sviluppo. Perciò propongo che 30 miliardi possano andare al fondo di dotazione delle aziende pubbliche.

La terza direzione riguarda la sanità. È in discussione in questo ramo del Parlamento un disegno di legge che comporta un impegno di spesa assai modesto, del tutto insufficiente rispetto alle esigenze: 10 miliardi. Bisognerebbe per lo meno raddoppiarlo, così come io propongo nell'ultimo dei miei emendamenti. Come è noto, è sorta una discussione tra il ministro del tesoro e il ministro della sanità a proposito del finanziamento della legge sugli ospedali psichiatrici, bloccata dalla impossibilità, in cui il ministro del tesoro ha detto di trovarsi, di reperire un'adeguata copertura. Ecco, dei 90 miliardi di maggiore disponibilità che ho indicato, 20 potrebbero essere destinati a questo scopo.

Ho così detto le cose essenziali relative al pacchetto di emendamenti nel complesso, ma, prima di concludere, visto che è presente il ministro del tesoro, vorrei sollevare un problema che mi sembra vada maturando. È la questione avanzata da talune parti e accolta anche con molte riserve, in parte giustificate, dai relatori: ormai tutti quanti ci rendiamo conto che il bilancio di competenza, così come si è venuto costituendo in Italia in questi ultimi anni, non risponde più alle esigenze che abbiamo di dare allo Stato italiano un bilancio moderno, agile, chiaro, pienamente leggibile, nel quale siano espressamente assegnate delle responsabilità. Non so come stiano le cose. Alcuni studiosi autorevoli stanno lavorando da qualche tempo attorno a questa questione e penso che renderanno nota la loro opinione su questo problema tra qualche tempo.

Non so nemmeno a che punto siano, onorevole Colombo, i lavori della commissione da lei nominata che doveva interessarsi della finanza pubblica. A quel che mi consta, si è riunita soltanto una volta ed è stata insediata solo da alcuni mesi. Mi pare che ella, senatore Gatto, ne faccia parte. (*Segni di assenso del Sottosegretario Gatto*).

Comunque, la sensazione che si ha scorrendo soprattutto le osservazioni della Corte dei conti sul consuntivo del 1965 è che al di sotto dei bilanci di competenza, se andassimo a ricostruire realmente i bilanci di cassa, ci troveremmo di fronte a situazioni totalmente e radicalmente diverse. Ella sa, per esempio, onorevole Ferrari Aggradi, che nel bilancio di previsione 1965 era previsto un disavanzo di 565 miliardi. Il rendiconto della Corte dei conti per il 1965 ci dice che l'autorizzazione data al tesoro ad emettere buoni novennali per la copertura di quel disavanzo non è stata di fatto utilizzata, perché sono stati emessi buoni novennali a ripiano del disavanzo pari a lire zero.

Questo significa che il bilancio di competenza, presentato come un grosso *deficit*, in realtà, se ricostruiamo il bilancio reale di cassa che sta sotto d'iesso, si presenta in pareggio? Non oso arrivare a questa conclusione, perché vi sono molti aspetti del problema sui quali si dovrebbe ulteriormente indagare. La sensazione, comunque, che si ha da parte di chi sta studiando attentamente questi problemi è che in realtà quando il ministro del tesoro ci presenta i suoi bilanci vengono fuori cifre allarmanti 500 miliardi di *deficit* nel 1965, più di 600 nel 1966 e quest'anno, se non vado errato, più di 800 miliardi), mentre in effetti ci si fa scudo di questo *deficit* del bilancio dello Stato per pronunciare i tanti « no » che il ministro Colombo periodicamente pronuncia, quando poi nella realtà il *deficit* non esiste perché il bilancio di cassa è sostanzialmente in pareggio. Come si raggiunga questo pareggio e a danno di chi sarebbe interessante vedere.

La Corte dei conti, del resto, lo dice abbastanza chiaramente nel suo rendiconto per il 1965 quando riferisce (la cosa è stata ripetuta in quest'aula anche poco fa) che quattro tra i maggiori Ministeri della spesa, lavori pubblici, agricoltura, difesa e sanità, nel corso del 1965 hanno speso meno della metà delle somme loro assegnate in conto capitale. È chiaro, per esempio, che avere un bilancio di cassa permetterebbe di chiarire subito le responsabilità specifiche in materia, non soltanto nei confronti del ministro del tesoro ma anche degli alti funzionari responsabili di determi-

nati settori della nostra vita amministrativa. Ho, infatti, l'impressione che lo stesso ministro Colombo non sia pienamente informato della realtà di cassa del bilancio che egli gestisce annualmente.

Comunque, sembra a me che il problema esista e che ne debba essere investita anche la Commissione bilancio della nostra Camera. Vorrei che su questo argomento il ministro nella sua replica ci dicesse la sua opinione, perché ritengo che sia urgente mettere allo studio una problematica di questo tipo e che ciò debba essere fatto non soltanto dal Ministero del tesoro attraverso l'apposita commissione per la spesa pubblica o attraverso i suoi normali strumenti, ma anche, signor Presidente, dal Parlamento, dalle Commissioni parlamentari, che possono riservare a se stesse compiti di studio, di indagine e di rilevazione in un campo assai delicato ed importante come questo, affinché il Parlamento nella sua sovranità e autonomia possa dare un giudizio documentato e serio quando questo problema verrà effettivamente a maturazione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ferrari Aggradi. Ne ha facoltà.

FERRARI AGGRADI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo della democrazia cristiana mi ha affidato l'incarico di esprimere in aula il suo atteggiamento in merito al bilancio. Faccio ciò volentieri, lieto non solo di rinnovare la solidarietà del gruppo al Governo ed in particolare ai ministri finanziari, ma anche di rivolgere loro un vivo apprezzamento per l'opera svolta e un non meno vivo incitamento a portare avanti con fermezza e coerenza l'azione intrapresa per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo e di progresso che ci siamo proposti, nel quadro di una visione globale e di lungo periodo delle esigenze e delle possibilità del nostro paese.

La mia esposizione è facilitata dalle ampie relazioni redatte dagli onorevoli Silvestri e Fabbri che hanno messo chiaramente in luce i vari aspetti del bilancio. Noi condividiamo nella sostanza l'impostazione, le considerazioni e le conclusioni di tali relazioni e nel compiacermi a nome del gruppo della democrazia cristiana del lavoro costruttivo compiuto desidero, personalmente, aggiungere un ringraziamento per il fatto che la loro esposizione analitica mi consente di concentrare l'intervento su alcuni punti essenziali.

Desideriamo innanzitutto dare atto ai ministri finanziari che si è compiuto un significativo passo avanti nello sforzo di dare al

bilancio il carattere di documento globale e unitario della spesa statale.

È un fatto importante sotto l'aspetto tecnico. Ma è un fatto non meno importante dal punto di vista politico: ritengo che in questo senso abbia ragione il ministro Colombo quando dichiara che il bilancio al nostro esame è un documento severo e coraggioso.

Bene ha fatto il ministro del tesoro a riportare nel bilancio quelle spese a carattere ricorrente che negli anni precedenti erano state finanziate con il ricorso al mercato finanziario. Tale criterio e quello contemporaneamente adottato di esporre, accanto al bilancio dello Stato, i bilanci delle aziende autonome mira giustamente a dare « carattere di unitarietà » al bilancio. Vi è ancora una parte della spesa pubblica che non trova il suo finanziamento nel bilancio e per la quale si dovrà ricorrere al mercato finanziario, ma si tratta in prevalenza di alcuni grandi programmi di intervento in settori ritenuti prioritari ai fini dello sviluppo, per i quali il finanziamento fu previsto mediante ricorso al mercato finanziario all'atto stesso della loro formulazione e della loro approvazione, come il nuovo « piano verde », l'edilizia scolastica, i fondi di dotazione di alcuni grandi enti pubblici ed istituti di credito pubblico: siamo comunque certi che anche per quante spese si faranno passi in avanti sulla linea che il ministro Colombo ha indicato.

Bene ha inoltre fatto il ministro del tesoro ad iscrivere nel bilancio tutte le spese di competenza dell'esercizio 1967 in modo da evitare la formazione di debiti che finirebbero col gravare sui bilanci futuri. Ciò contribuisce a portare la spesa iscritta in bilancio al suo « livello reale » e consente a tutti gli italiani di tenere conto dell'importanza di questo livello, nonché della necessità di essere « coraggiosi » per tutte le spese che servono ad aumentare il reddito ed a produrre nuova ricchezza e di essere « prudenti » per tutte le spese che volatilizzano la ricchezza che si produce.

Altro punto che ci piace sottolineare è quello dell'impegno per una crescente chiarezza del bilancio. Diamo atto che significativi progressi in tal senso sono stati compiuti, ad esempio con la nota preliminare redatta dalla Ragioneria generale. Ma siamo convinti che altri programmi sono possibili. Oltre novanta anni fa, uno dei primi ministri delle finanze d'Italia, Quintino Sella, ebbe a scrivere che: « Non si delibera con sana e opportuna preveggenza, non si opera con precisione e sollecitudine, se non quando si traggono dalla evi-

denza dei conti sicure norme di consiglio e di esecuzione ». E continuava: « Ben si può dire che senza una buona contabilità non vi è una buona amministrazione; e per conseguenza non vi è neppure una buona politica ».

Per uno Stato, la « buona contabilità » è necessariamente condizionata da un corretto e rigoroso sistema di formazione e di attuazione del bilancio, che costituisca insieme strumento di informazione e binario di applicazione. Un bilancio che non fornisca con chiarezza ed evidenza un piano finanziario completo mancherebbe infatti ai suoi scopi, perché solo in questo modo possono essere valutate pienamente le entrate e le spese, l'espansione o la contrazione dei servizi che lo Stato rende ai cittadini. E del pari vedrebbe elusi i suoi fini ove si ammettesse la possibilità di operazioni attive o passive al di fuori o al di là di quanto è in esso previsto.

E in questa linea di pensiero che si inquadra l'azione per una maggiore chiarezza del bilancio dello Stato, azione che dovrà a nostro avviso gradualmente investire aspetti strutturali e sostanziali, innovazioni di metodo ed aggiornamento dei criteri di formazione dei bilanci dei vari dicasteri.

Non mi soffermo su punti specifici che abbiamo del resto già avuto occasione di esporre. Quello che conta è poter constatare che su tale linea il Ministero del tesoro sta concretamente muovendosi e, nel compiacercene, desideriamo incoraggiarlo a procedere in avanti con tempestività e con chiarezza.

Ci pare, pure, di poter constatare e lo facciamo con soddisfazione una generale consapevolezza della importanza crescente dei bilanci e di ciò che essi rappresentano come sintesi di scelte e di impegni e come base per un'azione determinante dello sviluppo del nostro paese.

Siamo di fronte al primo bilancio che possiamo inquadrare in un programma, non ancora approvato dal Parlamento nella sua interezza, ma già da noi esaminato nelle sue linee direttive e nelle sue particolari implicazioni. La nostra responsabilità viene di conseguenza ad aumentare, sia per i riflessi politici che il nostro esame comporta, sia per le decisioni che noi abbiamo assunto nel corso dell'anno o degli anni precedenti, e che si esplicano nelle cifre dei bilanci preventivi, che siamo chiamati annualmente ad esaminare.

Altre leve si aggiungono a quella della spesa pubblica e ci rendiamo d'altra parte conto dei limiti della politica di bilancio in vista di determinati scopi, ad esempio per quanto riguarda l'azione anticongiunturale.

Ma il bilancio e la spesa pubblica rimangono la leva fondamentale di una moderna politica economica, leva a cui le altre sono in gran parte condizionate ed alle quali vanno strettamente coordinate sì da formare un tutto integrato ed efficace.

L'importanza crescente del bilancio e della spesa pubblica appare viepiù chiara se si considera l'aumentata presenza dello Stato come regolatore di attività economiche, come costruttore di infrastrutture e di dotazioni civili e come centro di redistribuzione dei redditi fra le varie categorie di cittadini.

Ma, proprio per questo, occorre che si consideri il bilancio non come una palestra di artificiose polemiche o di disquisizioni teoriche. Il bilancio non è un documento astratto o un frutto di desideri, è una cosa concreta, è la espressione precisa non delle cose che si « vorrebbero » fare, ma di quelle che in un certo momento « si possono fare », date le condizioni di fatto in cui si è costretti ad operare. E chi conosce il travaglio che si nasconde sotto le cifre dei bilanci relative alle pubbliche spese, sa che una delle caratteristiche più evidenti di queste spese è costituita dalla loro scarsa elasticità, dovuta in particolare al rilevante ammontare degli oneri, tipicamente rigidi, per il personale e per il funzionamento degli uffici.

D'altra parte, nonostante le limitazioni imposte da questa rigidità, una saggia politica di bilancio deve poter assolvere due fondamentali esigenze, in un certo senso contrastanti tra di loro: contenere il disavanzo in proporzioni sostenibili e migliorare le condizioni di vita del paese attraverso una politica di investimenti e di impieghi sociali accuratamente programmati e svolti.

Le considerazioni che ho esposto mi sembra assumano ancora maggiore valore, ove si considerino le dimensioni che ha assunto la spesa dello Stato e, più in generale, la spesa pubblica, tenuto conto ovviamente delle risorse globali disponibili.

Oggi il nostro bilancio ha assunto dimensioni notevoli: se consideriamo le cifre esposte nelle relazioni generali sulla situazione economica del paese e che riflettono i dati di cassa, osserviamo come dal 1951 al 1965 non solo le spese si sono quasi quadruplicate, essendo esse pari al 395 per cento di quelle del 1951, ma come esse siano passate dal 17,3 per cento del reddito nazionale lordo del 1951, al 20,2 per cento del reddito del 1965. Nello stesso periodo le entrate dello Stato si sono più che quadruplicate, essendo nel 1965 pari al 411 per cento di quelle del 1951. La percentuale

delle entrate totali rispetto al reddito nazionale è così passata dal 14,3 nel 1951 al 17,4 nel 1965.

Se ai tributi dello Stato si aggiungono anche i tributi delle regioni, delle province e dei comuni si giunge ad una pressione tributaria propriamente detta pari al 21,1 per cento del reddito nazionale netto. Se si aggiungono i contributi previdenziali si giunge nel 1965 ad una previsione tributaria globale del 31,8 per cento.

Una tale incidenza deve fare molto meditare, specialmente se si tiene conto che essa può essere giustificata laddove mira ad una redistribuzione di redditi, ma è gravamente preoccupante ove rischi di incidere sulle fonti di produzione del reddito, esaurendole o comunque determinando difficoltà e intralci di vario tipo. E per questo motivo che noi dobbiamo operare seriamente, nella dinamica futura, a contenere l'aumento degli oneri tributari e delle spese entro rapporti ben determinati nei confronti dell'aumento del reddito.

Sul mercato finanziario va oggi a gravare il disavanzo del bilancio che è di 1.165 miliardi: è questa una cifra cospicua conseguente, come ho detto all'inizio, almeno in forte parte, ad una decisione che noi apprezziamo — decisione diretta ad includere progressivamente nel bilancio tutti gli impegni, a fare cioè del bilancio un documento completo — ma che è senza dubbio ammonitrice per l'azione di responsabile contenimento che dobbiamo in futuro attuare.

Una politica di disavanzi non è destinata a portare benefici ed ordine specialmente quando supera determinati limiti. Noi non siamo per il pareggio a tutti i costi, ma riteniamo si debba essere molto attenti al pericolo di una dilatazione del debito pubblico, stimato nel dicembre 1966 attorno ai 3 mila miliardi.

La democrazia cristiana non si nasconde alcuni aspetti negativi del quadro della pubblica finanza: in specie quello che il ministro Colombo chiamò il « difetto » del bilancio e cioè la contrazione del cosiddetto risparmio dello Stato. Può essere anche pensabile un aumento del disavanzo, quando esso sia collegato ad una aumentata mole di investimenti pubblici, capace di favorire il benessere sociale delle popolazioni e gli sviluppi futuri del reddito, non però quando esso sia legato all'aumento delle spese correnti. Questo aspetto va tanto più posto in evidenza, quando si ricordino le previsioni avanzate in merito a

cospicui disavanzi degli enti territoriali e degli istituti di previdenza.

Orbene, ci sembra di dover ricordare con fermezza che la esigenza di garantire un ordinato sviluppo del paese e quella non meno importante di difendere la stabilità monetaria sono strettamente legate alla ricerca di un equilibrio sostanziale del bilancio dello Stato e della spesa pubblica.

E questo equilibrio lo si difende innanzitutto in Parlamento, il quale ha fra i suoi compiti più importanti quello di limitare le spese e quindi l'aggravio tributario. Ma in realtà dobbiamo constatare che talvolta il Governo si trova come isolato a resistere alla spinta verso un aumento delle spese od una diminuzione delle imposte, come se la differenza potesse essere sempre in qualche modo logico colmata.

Molte cose urgono, molte esigenze vanno soddisfatte, ed il cuore rischia di superare la ragione; ma non si possono compiere realizzazioni al di là dei mezzi a disposizione e del necessario equilibrio monetario; la responsabilità della spesa comporta una responsabilità dell'entrata e se l'imposizione fiscale è alta e minaccia di divenire insostenibile non resta che indirizzare la spesa su un piano razionale, dire di no, a volte, anche quando il sentimento porterebbe a dire di sì, saper convincere che occorrono sacrifici e rinunce per amministrare secondo equilibrio, onestà e soggezza, che occorre un minimo di austerità se si vogliono affrontare e risolvere veramente i grandi problemi del progresso civile del nostro paese.

E questo il problema di chi amministra il pubblico denaro. Ma è un dovere a cui non si può e non si deve sfuggire: « Il nostro dovere di custodi della finanza e dello Stato — dichiarava Vanoni — è proprio di far sì che in ogni momento si stia nei limiti compatibili con il necessario equilibrio del potere di acquisto della nostra moneta ».

L'ammontare dei prelievi tributari e del ricorso al mercato finanziario pone problemi delicati nei confronti dei bilanci delle famiglie e dei bilanci delle aziende.

Nei confronti delle famiglie noi riteniamo che gli obiettivi di progresso del nostro paese e la necessità di colmare la deficienza di attrezzature e di dotazioni civili giustifichino uno sviluppo di consumi pubblici che, lasciando il dovuto margine ai consumi privati, assicurino e garantiscano il compimento di cose essenziali. Ma occorre un limite e credo che proprio noi della democrazia cristiana,

per il ruolo fondamentale che attribuiamo alla famiglia, dobbiamo fare in modo che nell'ambito di questa si determini la possibilità di far fronte direttamente ad alcune esigenze.

Il problema si pone con aspetti diversi, ma con importanza non minore nei confronti delle aziende: si tratta di evitare, per queste, oneri eccessivi, di consentire margini adeguati per ammortamenti e ammodernamenti e di dare il necessario spazio per le loro necessità di ricorso al mercato finanziario. Al di là di certi limiti non vi sono che effetti di mortificazione, con ripercussioni sugli investimenti e, con ciò stesso, sulla occupazione e sul futuro reddito.

Ma oltre agli aspetti quantitativi il nostro impegno deve essere quello di considerare gli aspetti qualitativi del bilancio: di considerare cioè i contenuti del bilancio e di esaminarli sotto l'aspetto del tipo e della qualità delle entrate a cui si fa ricorso, del tipo e della qualità delle spese a cui si fa luogo.

È nostro avviso che la serietà di una politica, la sua coerenza ai fini che ci si è prefissi, la capacità di una classe politica, la volontà di mettere ordine e garantire il progresso, si dimostrano dalle scelte che si operano e dai contenuti delle spese che si decidono. Non è più sensibile alle esigenze sociali o alle necessità dello sviluppo colui che spende di più — ché anzi a volte l'eccesso di spesa può essere motivo di instabilità e di disordine — ma lo è colui che nei limiti delle spese globalmente decise sa dare adeguato spazio alle esigenze prioritarie, sa resistere alle richieste e alle necessità meno urgenti e soprattutto dimostra di saper spendere bene.

Occorre che tutti noi ci si convinca sempre più della necessità di un'opera assidua tendente ad ottenere che sia la qualità dei prelievi fiscali come quella della spesa pubblica vengano di continuo migliorate ed adeguate agli obiettivi di progresso economico e sociale.

Per quanto riguarda le entrate noi diamo atto degli sforzi compiuti dalla amministrazione tributaria, ma dobbiamo non nasconderci che dopo i progressi realizzati, a partire dal periodo della riforma Vanoni, occorre ora un ripensamento su tutta la materia ed un decisivo passo in avanti ai fini di una migliore distribuzione degli oneri, di una semplificazione del sistema tributario e di una efficace lotta alle evasioni.

Teniamo a ribadire che noi attribuiamo somma importanza alla struttura e al fun-

zionamento dell'ordinamento tributario, anche come strumento di giustizia distributiva e come strumento di attuazione di una politica economica programmata. A tale scopo il sistema tributario dovrà, a nostro avviso, articolarsi sempre più su pochi tributi di larga base contributiva, affidati ad una amministrazione tecnicamente preparata a gestirli con procedure rapide ed obiettive. Dobbiamo pertanto tendere alla semplificazione dei tributi, regolati da chiare ed obiettive norme di accertamento e di riscossione, dalle quali scaturisca fiducia e collaborazione nei rapporti tra il fisco e il contribuente. E dobbiamo aver sempre presente la necessità che il sistema di imposizione si evolva in modo non solo da non ostacolare ma addirittura da stimolare e sostenere il progressivo sviluppo della vita economica del paese.

Noi abbiamo accolto con interesse e compiacimento le informazioni sugli studi in corso per la riforma tributaria. Sembra a noi che tra i gruppi della maggioranza vi sia un accordo di fondo, e siamo lieti di constatare che proposte e indicazioni formulate dal nostro partito stanno per essere concretate in un apposito schema di legge.

Nello stesso tempo osserviamo che la situazione è oggi tale e che tanti sono i problemi che ogni giorno si affacciano, che non è possibile pensare di rinviare ogni cosa alla fase di attuazione della riforma tributaria prevista per il 1970. Si rischierebbe di non risolvere importanti problemi attuali. Mentre, per altro verso, ogni riforma incontrerà difficoltà insormontabili se i prossimi due anni non verranno impiegati a prepararla sul piano amministrativo e sul piano di alcune preliminari misure legislative.

Per quanto riguarda le spese il mio gruppo ribadisce con fermezza l'impegno e l'ammonimento a contenere le spese correnti. Noi auspichiamo che al riguardo si decida un blocco delle spese laddove esse non trovino chiara giustificazione in una maggiore efficienza dell'apparato statale. In altri termini, a nostro modo di vedere, le spese correnti vanno bloccate, salvo il caso in cui siano necessarie per un effettivo miglioramento della macchina dello Stato ai fini di quella maggiore efficienza di cui abbiamo bisogno. Noi riteniamo che il problema dell'efficienza non sia legato in modo preminente a problemi economici, atteso che le spese considerate nella loro globalità sono tali da poter consentire servizi efficienti: ma ove, in alcuni casi, ciò fosse effettivamente necessario, spe-

cialmente nella fase di transizione, si faccia pur luogo ad un aumento di spesa. In tutti gli altri casi, no. Si dica responsabilmente e rigidamente no.

Per le spese di investimento e per quelle relative agli impegni sociali, l'impegno deve essere quello di adeguarsi progressivamente alle linee indicate dal programma di sviluppo in modo da armonizzare con coerenza la spesa pubblica, a mano a mano che le risorse generali lo consentano, alle cifre previste nel programma per il perseguimento degli obiettivi concordati in sede di esame globale.

Qui il discorso va fatto con chiarezza: il programma non è un modo comodo di ripartire risorse certe, ma è un tipo serio di politica, che tende innanzitutto a garantire la acquisizione delle risorse e successivamente a prevederne l'impiego secondo scelte meditate. La destinazione di risorse a spese pubbliche è subordinata innanzitutto al fatto che la dinamica del reddito si manifesti come indicato e poi che tali spese siano effettivamente indicate nel programma. Se altre spese si vogliono aggiungere, deve essere chiaro che occorre sacrificarne qualcuna di quelle che erano indicate nel programma.

Ciò porta ad affrontare il tema dei rapporti tra bilancio e programmazione. Se noi vogliamo dare al programma un valore reale e farlo veramente contare e se, d'altra parte, vogliamo fare dei bilanci un atto coerente di politica economica, dobbiamo stabilire dei chiari rapporti fra i due documenti.

A tale scopo riteniamo che, nel fissare le procedure di adeguamento annuale del programma, occorra trovare un diretto e tempestivo legame tra le relazioni programmatiche e la messa a punto dei bilanci: prima del mese di luglio si potrebbe presentare al Parlamento un consuntivo del programma per l'anno trascorso, nonché le proposte di adeguamento per l'anno successivo e, in relazione a queste, fissare i criteri di fondo per la messa a punto dei bilanci. In tal modo assicureremo un maggiore e più razionale coordinamento.

Altro aspetto che ci piace sottolineare è quello della funzionalità dei bilanci e della spesa pubblica. I problemi che al riguardo si pongono sono, a nostro avviso, soprattutto:

adeguamento alle nuove esigenze del sistema della contabilità dello Stato: questo costituisce in via obiettiva una fondamentale garanzia per l'impiego del denaro pubblico, ma è vieppiù evidente che eccessive sono le

garanzie di carattere formale rispetto a quelle di carattere sostanziale e che un insieme di procedure sono state superate dalle mutate condizioni della realtà economica e generale del nostro paese;

necessità di un più tempestivo impiego degli stanziamenti e di una riconsiderazione del fenomeno dei residui con una progressiva e razionale eliminazione delle cause che li portano a dilatarsi oltre i limiti normali.

A questo riguardo ci pare che i temi da affrontare siano: *a)* preliminarmente l'efficienza dello Stato, che è oggi esigenza generale e basilare per il nostro paese; *b)* la semplificazione delle procedure che troppe volte abbiamo complicato e aggravato senza giustificata ragione; *c)* la cautela nel portare avanti nuove leggi e nuovi congegni, che richiedono un difficile periodo di avvio e di rodaggio, mentre sarebbe spesso preferibile utilizzare congegni già collaudati, opportunamente integrati e migliorati.

La spesa pubblica va però considerata, oltre che per la parte compresa o legata al bilancio dello Stato, anche per quanto riguarda i bilanci dei comuni, delle province e degli enti pubblici di erogazione, a cominciare da quelli previdenziali.

Tanto ai fini della condotta della politica economica quanto a quelli di giustizia distributiva si impone urgente la necessità di un efficace coordinamento della finanza statale con quella degli enti locali, nonché con l'attività degli enti mutualistici e previdenziali, richiamando il sistema dei contributi alla sua sostanziale natura fiscale.

Questa esigenza di coordinamento, oltre a costituire indispensabile garanzia per il contribuente, si rende sempre più necessaria poiché le esigenze della vita moderna e dello sviluppo economico comportano il continuo aumento di quei bisogni che non si presentano più, localmente, come comunali — specie per i piccoli comuni — ma come soddisfazione di interessi di zona e — a seconda degli interessi — la zona può trascendere non solo i confini comunali, ma anche quelli provinciali e regionali. E perciò necessario che, ferma la possibilità dei singoli comuni di avere alcuni tributi a loro disposizione, per una visione organica della spesa si prendano in considerazione le entrate di più ampie circoscrizioni amministrative, con stretti collegamenti con il bilancio dello Stato.

Di tale complessa materia si sta già occupando il nostro ramo del Parlamento. Rite-

niamo si debbano ormai tirare alcune conclusioni concrete, per passare quindi con decisione a quella riforma che è essenziale non solo per l'efficienza dello Stato ma anche per la difesa dell'autonomia degli enti locali e, nella sostanza, per il rafforzamento del nostro sistema democratico. Occorre affrontare con coraggio i nuovi problemi e porre altresì le condizioni per spingere gli amministratori ad impiegare con rigore il denaro pubblico, dando a tale scopo i necessari incentivi e prevedendo, d'altra parte, opportune sanzioni.

Anche per la previdenza sociale, ormai le risorse a ciò destinate hanno assunto proporzioni tali ed i risultati che se ne ottengono pongono dubbi tali che si rende indispensabile un profondo ripensamento dell'intero sistema.

Il nostro impegno è quello di dare avvio al graduale passaggio ad un organico sistema di sicurezza sociale. Ciò abbiamo auspicato nel convincimento che la sicurezza sociale rappresenta uno strumento importante per evitare o comunque attenuare gli squilibri sociali, ma ciò comporta anche la consapevolezza della necessità che l'attuazione e lo sviluppo della sicurezza sociale si armonizzi con lo sviluppo economico del paese, costituendo l'elemento di impulso e non di remora.

Abbiamo voluto sottolineare tali esigenze nel corso del dibattito generale del bilancio, perché a nostro avviso sono questi problemi fondamentali anche in connessione con il buon andamento della finanza pubblica.

Ma l'impegno fondamentale rimane quello della coerenza con la politica generale di sviluppo sulla stabilità, che ci siamo proposti. A questo riguardo riteniamo sia necessaria una chiara assunzione di responsabilità da parte non solo del Governo ma anche del Parlamento.

La nostra azione non deve essere una gara a chiedere, sovrapponendo richieste disordinate e basate su considerazioni analitiche e su visioni settoriali. Non deve tenersi conto solo delle necessità immediate, dimenticando quello che abbiamo detto e fatto quando, col programma, abbiamo tutto rapportato ad una visione di insieme delle possibilità di formazione delle risorse e dei limiti del loro impiego. La nostra deve essere una assunzione di responsabilità ben precise nel quadro di una politica di programmazione e di razionale e coordinato impiego delle risorse.

La politica di programmazione deve tendere ad introdurre razionalità ed ordine, deve

darci una visione di insieme, in modo che responsabilmente si possa constatare cosa è veramente possibile fare e responsabilmente si possa giudicare cosa conviene scegliere per il nostro fare, tenuto conto di tutte le richieste e tenuto conto del domani oltre che dell'oggi.

Il mio gruppo desidera dire ai ministri finanziari che, consapevoli della loro fatica e del loro sforzo, noi desideriamo confortarli ed affiancarli nel modo migliore.

Noi dobbiamo viepiù sentirci a fianco dei ministri finanziari in posizione amichevole o solidale. Proprio in questo senso chiediamo che vengano interpretate le nostre dichiarazioni: come nostro impegno di solidarietà e di collaborazione, oltre che come incoraggiamento ad una linea di fermezza e di coerenza.

Ed ai ministri della spesa una raccomandazione va fatta: spendere bene. Il che vuol dire spendere con tempestività e con l'impegno di ottenere il massimo risultato ai fini per cui le spese sono state decise.

È in questo senso che la politica della spesa acquista intero il suo significato di supporto alla politica del Governo per lo sviluppo del paese.

È importante notare come ormai somme cospicue sono a disposizione dei vari settori: se si pensa alle somme destinate alla pubblica istruzione e se si considerano gli stanziamenti per scopi produttivi o impieghi sociali dobbiamo riconoscere che mezzi veramente cospicui sono a disposizione per portare avanti iniziative determinanti nei vari settori.

Il problema è sì quello di acquisire in futuro nuove risorse, man mano che il reddito nazionale aumenta. Ma oggi il problema è quello di impiegare bene le risorse disponibili. Si tratta di operare delle scelte adeguate o rispondenti ai fini che ci siamo prefissi. Si tratta di mettere in atto congegni efficaci, di farli funzionare bene e presto, di evitare sprechi di energia e di fare quanto possibile per acquisire i vantaggi del processo tecnico, dei nuovi sistemi di organizzazione, del necessario apporto della più alta preparazione e capacità degli uomini.

Pertanto il nostro esame non deve vanificarsi nel chiedere aumenti di stanziamenti che non possono essere dati, ma deve responsabilmente considerare quale è il migliore impiego degli stanziamenti concessi. Ciò confidiamo possa risultare dal dibattito sui singoli capitoli, in quanto non vi è dubbio che contributi

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 22 FEBBRAIO 1967

utili e costruttivi possono essere dati da tutte le parti della Camera.

Noi ci asterremo dal prendere la parola sui capitoli particolari anche per il fatto che il contemporaneo esame del programma di sviluppo e l'urgenza dei tempi rendono ciò superfluo e addirittura sconsigliabile. Ma riteniamo che non ci mancherà l'occasione per ribadire i nostri punti di vista e ci riserviamo di esprimere in sede di dichiarazione di voto la nostra valutazione di sintesi del dibattito che si svilupperà nei prossimi giorni. (*Vivi*

applausi al centro e a sinistra — Congratulazioni).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 13,10.

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. VITTORIO FALZONE