

268.

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 APRILE 1978

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARIOTTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Missione	16077	FELISETTI LUIGI DINO	16117
Assegnazione di un disegno di legge a Commissione in sede legislativa	16078	MELLINI	16102
Disegni di legge:		MORA GIAMPAOLO	16119
(Approvazione in Commissione)	16077	PANDOLFI, <i>Ministro del tesoro</i>	16082
(Proposta di assegnazione a Commissione in sede legislativa)	16077	RUBBI EMILIO	16094
(Trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa)	16078	SQUERI, <i>Relatore per i disegni di legge nn. 2103 e 2104</i>	16089
(Trasmissione dal Senato)	16077	Interrogazioni e interpellanze (Annunzio)	16122
Disegni di legge (Discussione):		Interrogazioni (Svolgimento):	
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 (<i>approvato dal Senato</i>) (2103);		PRESIDENTE	16078
Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1976 (<i>approvato dal Senato</i>) (2104);		BERNARDI, <i>Sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero</i>	16079 16080, 16082
Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli delle aziende autonome per l'anno finanziario 1977 (terzo provvedimento) (1844)	16082	BOTTA	16082
PRESIDENTE	16082	CALABRÒ	16080
BASSI, <i>Relatore per il disegno di legge n. 1844</i>	16089	GUERRINI	16081
CITTERIO	16113	Corte dei conti (Trasmissione di documenti)	16077
COMPAGNA	16099	Per la morte del deputato Borromeo D'Adda:	
DELFINO	16089	PRESIDENTE	16078
		Sulle notizie relative al deputato Aldo Moro:	
		PRESIDENTE	16077
		Ordine del giorno della seduta di domani	16122

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15.

COCCIA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(*E approvato*).

**Sulle notizie
relative al deputato Aldo Moro.**

PRESIDENTE. Gli onorevoli colleghi saranno certamente a conoscenza delle notizie spaventose ed agghiaccianti che ci sono pervenute sulla sorte dell'onorevole Aldo Moro. Ci auguriamo, con tutto il nostro animo, che queste notizie non siano vere.

Il Governo sta accertando la veridicità o meno di quanto abbiamo appreso.

Nonostante lo stato d'animo di trepidante attesa dell'intero paese e di tutti noi, riteniamo doveroso continuare i nostri lavori.

Missione.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, il deputato Corà è in missione per incarico del suo ufficio.

Trasmissione dal Senato.

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il seguente disegno di legge, approvato da quella I Commissione:

« Aumento del contributo annuo a favore della Associazione della stampa estera in Italia » (2124).

Sarà stampato e distribuito.

Approvazione in Commissione.

PRESIDENTE. La IV Commissione (Giustizia) nella riunione del 13 aprile 1978, in sede legislativa, ha approvato il seguente disegno di legge:

« Modifica alla legge 29 novembre 1941, n. 1405, relativa all'ordinamento delle case mandamentali » (1705), *con modificazioni*.

Trasmissione dalla Corte dei conti.

PRESIDENTE. Informo la Camera che il Presidente della Corte dei conti, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ha trasmesso la determinazione e la relativa relazione della Corte stessa sulla gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, per l'esercizio 1976 (doc. XV, n. 45/1976).

Il documento sarà stampato e distribuito.

Proposte di assegnazione di disegni di legge a Commissioni in sede legislativa.

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 92 del regolamento, propongo alla Camera l'assegnazione in sede legislativa dei seguenti disegni di legge:

alla III Commissione (Esteri):

« Autorizzazione di spesa per la partecipazione italiana al programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) » (1962) (*con parere della V Commissione*);

alla IV Commissione (Giustizia):

« Rideterminazione dei contributi statali nelle spese sostenute dai comuni di

Bari, Cassino, Catania, Forlì, Frosinone, Latina, Melfi, Milano, Nuoro, Palermo, Pavia, Pisa, Rieti e Roma, per il servizio dei locali e mobili degli uffici giudiziari » (approvato dalla II Commissione del Senato) (2093) (con parere della II e della V Commissione).

Le suddette proposte di assegnazione saranno poste all'ordine del giorno della prossima seduta.

**Per la morte
del deputato Borromeo D'Adda.**

PRESIDENTE (*Si leva in piedi, e con lui i deputati e i membri del Governo*). Sono rattristato nell'annunciare il decesso — verificatosi ieri — dell'onorevole collega Giovanni Andrea Borromeo D'Adda.

La commemorazione dello scomparso avrà luogo in altra seduta.

**Assegnazione di un disegno di legge
a Commissione in sede legislativa.**

PRESIDENTE. Ricordo di aver proposto nella seduta di ieri, a norma del primo comma dell'articolo 92 del regolamento, che il seguente disegno di legge sia deferito alla X Commissione (Trasporti) in sede legislativa:

« Proroga del termine di cui all'articolo 61, secondo comma, della legge 6 giugno 1974, n. 298, concernente l'istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcilla per i trasporti di merci su strada » (2118) (con parere della I Commissione).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

**Trasferimento di un disegno di legge
dalla sede referente alla sede legislativa.**

PRESIDENTE. Ricordo di avere comunicato nella seduta di ieri, a norma del sesto comma dell'articolo 92 del regolamento, che la VII Commissione (Difesa) ha deliberato di chiedere il trasferimento in sede legislativa del seguente disegno di legge, ad essa attualmente assegnato in sede referente:

« Istituzione di direzioni di amministrazione dell'esercito, della marina e dell'aeronautica » (409).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Svolgimento di interrogazioni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Interrogazioni.

La prima è quella dell'onorevole Cerquetti, al ministro del commercio con l'estero « per sapere se è a conoscenza del fatto che un funzionario del suo Ministero, e precisamente il dottor Italo Abruzzese, ispettore del servizio I della direzione generale dell'importazione ed esportazione, ha pubblicato, riproducendoli integralmente, leggi, decreti, e circolari del Ministero del commercio con l'estero. Tali pubblicazioni riguardano il suo specifico settore di competenza. Tutto ciò è avvenuto attraverso una casa editrice di sua proprietà « Editrice Commercio Estero — via Edoardo Jenner 163, Roma » traendone tra l'altro notevoli vantaggi economici » (3-01659).

Poiché l'onorevole Cerquetti non è presente, s'intende che vi abbia rinunciato.

Segue l'interrogazione dell'onorevole Calabrò, al ministro del commercio con l'estero, « per sapere se risponda a verità quanto pubblicato sull'agenzia specializzata *Corriere Europeo* nella nota intitolata

"Mincomes story" del 18 ottobre 1977; ed in particolare se gli risulti che la serie piuttosto insolita di trasferimenti di funzionari da un incarico all'altro, da cui sembra sia contrassegnata la sua gestione al Ministero, coincida in più di un caso con delle situazioni di contrasto verificatesi tra questi ed il suo giovane collaboratore dottor Barattieri, proveniente dalla Banca d'Italia, che avrebbe instaurato una atmosfera di disagio anche nei rapporti con il personale dell'ICE; se intenda inoltre chiarire i criteri che hanno presieduto alla selezione dei dirigenti della SACE, la nuova sezione speciale per i crediti all'esportazione spiegando — se ciò rispondesse a verità — per quale motivo non vi sono stati utilizzati gli esperti del vecchio Comitato assicurazione credito alla esportazione, con una dispersione di conoscenze tecniche che andavano invece travasate in una struttura maggiormente funzionale » (3-01845).

L'onorevole sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero ha facoltà di rispondere.

BERNARDI, *Sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero*. L'interrogazione dell'onorevole Calabrò chiede di conoscere la situazione di profondo disagio per trasferimenti di funzionari da un incarico all'altro che si sarebbe creata allo interno del Ministero del commercio con l'estero. Questi trasferimenti sono stati attribuiti, dall'onorevole interrogante, a situazioni di contrasto tra i funzionari ed il consigliere economico del ministro Osola, dottor Barattieri.

In merito faccio presente che nel Ministero del commercio con l'estero, come in ogni altro ente, si possono verificare situazioni di scontento in dipendenza di provvedimenti amministrativi; posso tuttavia garantire che i provvedimenti medesimi sono sempre stati adottati in rispondenza a precise esigenze di servizio, nell'ambito dell'avvicendamento previsto dalle disposizioni vigenti e della rotazione del personale, così come, per altro, era stato insistentemente richiesto dalle organizzazioni sindacali, con le quali tale rotazione

è stata lungamente discussa al fine di ampliare le conoscenze tecniche e la specializzazione dei funzionari.

Per quanto riguarda l'affermata atmosfera di « disagio », essa in realtà non esiste; c'è stato un certo momento in cui i sindacati erano preoccupati che la riforma dell'ICE passasse senza una preventiva discussione con gli stessi. Per la verità, poi, questi timori sono risultati completamente ingiustificati e sono stati completamente fugati. Mesi or sono, infatti, il Ministero ha discusso con i sindacati la riforma dell'ICE ed oggi un gruppo di lavoro sta seguendo la vicenda, prima che il progetto di riforma venga sottoposto al Consiglio dei ministri per l'adozione del conseguente decreto del Presidente della Repubblica.

I rapporti tra il Ministero e le organizzazioni sindacali dell'ICE sono ottimi come lo sono stati, del resto, anche per il passato; il dottor Barattieri è del tutto estraneo a tale questione e le dicerie che possono essere insorte su presunte sue interferenze sono, evidentemente, frutto di malcontenti e di malintesi assolutamente ingiustificati.

Per quanto attiene, infine, ai criteri che hanno presieduto alla selezione dei funzionari della SACE, premesso che essi sono stati nominati con decreto del ministro del tesoro e che la questione è stata comunque oggetto della precedente interrogazione a risposta orale n. 3-00654, debbo precisare che l'attuale ruolo della SACE comprende 23 esperti, di cui 2 dirigenti e 21 funzionari. Di questi ultimi il 32 per cento proviene da quei settori della pubblica amministrazione che avevano trattato questioni creditizie, valutarie ed assicurative, vigente la precedente normativa; il 12 per cento dall'ICE, il 24 per cento dal sistema bancario; la rimanente parte da altri settori.

È superfluo dire che la selezione dell'organico è stata effettuata con la finalità di garantire al settore del commercio con l'estero i servizi di un ruolo di esperti; faccio presente inoltre che il *curriculum vitae* di ognuno dei selezionati è a disposizione di quanti intendano esaminarlo.

PRESIDENTE. L'onorevole Calabrò ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto.

CALABRÒ. Mi dichiaro soddisfatto degli esaurienti chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo.

PRESIDENTE. Segue l'interrogazione dell'onorevole Guerrini, ai ministri della marina mercantile, della sanità e del commercio con l'estero, « per sapere: a quale punto sia giunto il contenzioso tra i Governi italiano e spagnolo sul problema della esportazione delle vongole in Spagna e dei mitili in Italia, che tanto danno reca alla economia del paese e rende sempre più pesante l'esistenza dei pescatori interessati; se il Governo è in grado di confermare se sia vero che la parte spagnola è intenzionata a riaprire le importazioni di vongole di produzione italiana, alla condizione, però, che vi sia una pari importazione italiana di mitili di produzione spagnola, e che sia riconosciuta dal nostro paese la normativa sanitaria internazionale; se il Governo intende adeguare la normativa sanitaria italiana a quella internazionale in materia di biotossine, che prevede un limite massimo tollerabile nella misura di 80 microgrammi per 100 grammi di polpa; se è vero, e con quale fondamento scientifico, che il Ministero della sanità il limite massimo tollerabile lo individuerrebbe in 40 microgrammi di biotossine per 10 grammi di polpa » (3-01876).

L'onorevole sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero ha facoltà di rispondere.

BERNARDI, *Sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero*. Per quanto attiene alle proprie competenze nel settore, il Ministero del commercio con l'estero ha esaminato le statistiche fornite dall'ISTAT, che comprendono per altro la categoria più ampia dei mitili, e non può che confermare la contrazione verificatasi nell'interscambio fra i due

paesi dei prodotti in questione, come risulta dai dati riprodotti nella tabella che, se il Presidente consente, consegnerò agli stenografi perché sia allegata al resoconto stenografico di questa seduta.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole sottosegretario.

BERNARDI, *Sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero*. Da questi dati risulta confermato che le importazioni di mitili dalla Spagna si sono ridotte, nel raffronto tra i primi cinque mesi del 1976 ed i primi cinque mesi del 1977, di oltre il 50 per cento, mentre le esportazioni di vongole verso la Spagna nello stesso periodo si sono ridotte del 90 per cento circa.

La questione ha formato oggetto di assiduo interessamento da parte di questo e di altri Ministeri, con trattative sia bilaterali sia nell'ambito comunitario. Nel corso di tali incontri è stato anche proposto da parte italiana un intervento in sede CEE rivolto ad appoggiare le richieste spagnole di pesca nelle acque comunitarie, nell'intento di creare in tal modo un terreno più favorevole per le auspicate intese.

Eventuali decisivi sviluppi della situazione, che tuttora continua ad essere seguita attentamente dall'Amministrazione del commercio con l'estero, potranno comunque scaturire dalla stipulazione della convenzione sanitaria con la Spagna, il cui testo, presentato dalle autorità spagnole, è all'esame del Ministero degli affari esteri e di quello della sanità.

La questione è stata ancora sollevata da parte italiana in occasione della visita nel nostro paese del ministro del commercio e del turismo García Diaz, il 9 novembre 1977. Sia da parte spagnola che italiana è stata riconosciuta la necessità di risolverla, sollecitando il chiarimento di taluni punti della convenzione sanitaria ancora controversi.

PRESIDENTE. L'onorevole Guerrini ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto.

GUERRINI. Signor Presidente, non nascondo il mio disagio nel parlare di vongole nel momento in cui sono giunte le notizie sulla sorte del collega Aldo Moro, cui ella ha fatto riferimento in apertura di seduta. Aderendo tuttavia all'invito di proseguire nello svolgimento dei nostri lavori, e nella speranza che queste notizie siano infondate, desidero rispondere al sottosegretario Bernardi, dichiarandomi completamente insoddisfatto, poiché, nonostante le numerose sollecitazioni della categoria interessata, quella dei pescatori, ed anche di diversi parlamentari in vari momenti, da parte del Governo si procede molto a rilento nel riattivare l'interscambio italo-spagnolo.

Vorrei far presente al sottosegretario che una risposta del genere di quella che egli ha testé fornito l'abbiamo già avuta in precedenza; quella di oggi, comunque, per essere nient'altro che una ripetizione, ci allarma ancora di più.

D'altra parte, per quanto riguarda la pesca delle vongole ed il loro consumo sul mercato italiano, è entrata in vigore la nuova legge sui molluschi eduli lamelibranchi, una legge da me definita troppo rigorista e « sanitarista », poiché si preoccupa più delle garanzie che non della finalità della pesca, quella cioè di approvvigionare il quantitativo di prodotti occorrenti al consumo. A causa, comunque, dei ritardi ministeriali nell'emettere i decreti necessari e dei ritardi delle regioni nel dichiarare quali siano le zone di pesca precluse, condizionate o consentite, ci troviamo e ci troveremo sempre più in una situazione di stallo nella pesca delle vongole.

Tutto questo, oltre a recare danno ai pescatori, alle migliaia di famiglie che vivono di questo lavoro, farà gradualmente venire a mancare sulla tavola degli italiani il gustoso piatto degli spaghetti alle vongole di cui si fa largo consumo nel nostro paese.

Mi pare, quindi, che sia necessaria, in proposito, una maggiore attenzione del Governo, un maggiore impegno a risolvere i

vari problemi che sono collegati sia a quelli dell'esportazione, sia a quelli della produzione e della pesca delle vongole nel nostro paese.

A questo proposito, data questa insensibilità e questi ritardi, mi riprometto eventualmente di presentare una proposta di legge a modificazione di quella esistente, cosa che non ho fatto prima, sperando che vi fosse un intervento da parte del Governo in sede di emanazione dei decreti attuativi della legge che potesse in qualche modo risolvere l'annosa questione.

PRESIDENTE. Segue l'interrogazione dell'onorevole Costamagna, al ministro del commercio con l'estero, « per suggerire la costituzione di una azienda di vendite collettive all'estero di prodotti delle industrie a partecipazione statale, nel presupposto che solo attraverso l'acquisizione di mercati esteri — cosa che non possono fare le singole aziende di Stato — potrebbero restare in vita e risanare talune società come l'UNIDAL o l'Alfasud » (3-02409).

Poiché l'onorevole Costamagna non è presente, s'intende che vi abbia rinunciato.

Segue l'interrogazione dell'onorevole Botta, al Governo, « per conoscere quali provvedimenti si intendono adottare per il 1978 circa l'importazione di banane da paesi terzi. Attualmente l'importazione avviene a dogana controllata, con quantitativi bimestrali stabiliti dal Ministero del commercio con l'estero tali da provocare un notevole aumento di costi, favorendo in tale modo le multinazionali che controllano il settore così come quello del trasporto. Infatti, negli ultimi sei mesi del corrente anno 1977 il contingente bimestrale viene scaricato nei primi giorni del primo mese del bimestre con notevole danno, dallo scarico nei porti al consumo, attraverso un lungo periodo di maggazzinaggio. L'interrogazione invita il Governo a riesaminare il decreto, ormai per il prossimo anno, ristabilendo stabilità nel settore, già fortemente in crisi » (3-02135).

L'onorevole sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero ha facoltà di rispondere.

BERNARDI, Sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero. L'onorevole Botta chiede di conoscere i provvedimenti che si intende adottare per il 1978 circa l'importazione di banane da paesi terzi.

Come è noto, le banane originarie e provenienti dai paesi CEE, dai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, dai firmatari dell'associazione dei paesi e territori d'oltremare sono liberamente importabili in Italia; mentre l'importazione di banane originarie e provenienti da paesi terzi è consentita entro i limiti di un contingente quantitativo globale fissato ogni anno.

Con la circolare n. 47 del 22 dicembre 1977, sono state fissate le modalità per la importazione delle banane per il 1978. Nella circolare si dice, in particolare, sulla base della situazione determinatasi nel corrente anno, che si ritiene di portare, in via sperimentale, le quote di importazione da bimestrali a mensili, pur confermando il regime già in vigore della « dogana controllata ».

Si pensa che con questo scaglionamento, convertito da bimestrale a mensile, si possa ovviare agli inconvenienti lamentati, per altro, anche dall'onorevole interrogante, che avrebbero favorito alcuni gruppi monopolistici a danno degli interessi generali del paese.

PRESIDENTE. L'onorevole Botta ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto.

BOTTA. Sono parzialmente soddisfatto della risposta, augurandomi che la sperimentazione per il 1978 della importazione mensile, anziché bimestrale, possa essere continuata; credo, infatti, che questo sia l'unico mezzo per evitare le eccessive speculazioni delle multinazionali.

PRESIDENTE. È così esaurito lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

Discussione dei disegni di legge: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 (approvato dal Senato) (2103); Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1976 (approvato dal Senato) (2104); Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli delle aziende autonome per l'anno finanziario 1977 (terzo provvedimento) (1844).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei seguenti disegni di legge, già approvati dal Senato: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978; Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1976; nonché del disegno di legge: Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli delle aziende autonome per lo anno finanziario 1977 (terzo provvedimento).

Se la Camera lo consente, la discussione sulle linee generali di questi tre disegni di legge avverrà congiuntamente.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Ha chiesto di parlare, ai sensi dell'articolo 64, ultimo comma, della Costituzione, e 37, primo comma, del regolamento, l'onorevole ministro del tesoro per svolgere una esposizione preliminare.

Ne ha facoltà.

PANDOLFI, Ministro del tesoro. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la consuetudine che vuole che il ministro del tesoro si esprima, in occasione della discussione generale sul bilancio dello Stato, in sede di replica agli intervenuti subisce quest'anno una deroga. Corrispondo volentieri alla richiesta che mi è stata rivolta dai presidenti della V e della VI Commissione della Camera di svolgere una esposizione preliminare. Ad essa è stato assegnato un oggetto specifico: la « Relazione sulla stima della previsione di cassa delle gestio-

ni del bilancio del tesoro e sulle operazioni di cassa del settore pubblico per lo anno 1978 ».

L'argomento è di grande rilevanza ed ha una sua connessione naturale con il dibattito sul bilancio dello Stato per lo anno in corso. In realtà, il documento in questione, presentato dal ministro del tesoro poco più di un mese fa, l'11 marzo, rappresenta un complemento importante del disegno di legge di bilancio e ne consente una lettura più ragionata ed attuale.

Sottolineo l'attualità. Vi è noto, onorevoli colleghi, che la discussione sul bilancio ha perso quest'anno parte del suo significato. Essa avviene su un testo che risale al settembre dello scorso anno e le stesse note di variazioni che lo hanno accompagnato non hanno portato sostanziali elementi di novità. Intanto, già si annuncia il provvedimento legislativo di variazione del bilancio che rappresenterà il quadro di riferimento alla luce del programma di Governo. Discutere quindi della relazione sulla previsione di cassa (a parte il fatto che si tratta della prima della serie e sarebbe già questo un valido motivo di interesse), può servire a dare alla discussione sul bilancio un contenuto più vivo e aderente alle questioni che si sono imposte, specialmente in occasione delle trattative per la definizione del programma di Governo.

Come è noto, le disposizioni contenute nell'articolo 2 della legge 20 luglio 1977, n. 407, fanno obbligo al Governo di presentare al Parlamento la stima dei flussi di cassa dell'intero settore pubblico per ciascun anno finanziario. L'innovazione non è né casuale, né episodica. È in corso — e ne va dato il merito in particolare al mio predecessore, senatore Stammati — un importante processo di revisione della finanza pubblica, a cominciare dalle condizioni preliminari di organizzazione dei dati conoscitivi.

La premessa dello stesso documento che sto illustrando indica le caratteristiche del processo di revisione, le sue origini, le tappe percorse, il suo sbocco. Mi limito a porre l'accento su due punti. Anzitutto, sull'importanza crescente che ven-

gono ad assumere i dati di cassa, rispetto a quelli di competenza. Prevale l'attenzione sui flussi effettivi, sia su quelli delle entrate sia su quelli della spesa, rispetto alla considerazione della pura e semplice appostazione di competenza. Ciò è in linea con la necessità, che emerge sempre più, di guardare al reale significato finanziario ed economico dei conti pubblici. Si supera la tendenza ad assegnare valore dominante alla rilevanza giuridica delle cifre di bilancio e si compie un passo deciso nella direzione di un primato, viceversa, dei flussi effettivi.

Il secondo punto riguarda la estensione delle valutazioni previsionali di cassa all'intero settore pubblico allargato. È lecito osservare che l'apprestamento degli strumenti anche conoscitivi ha seguito con un notevole intervallo, di cui scontiamo le conseguenze, una realtà le cui caratteristiche e i cui confini già da tempo nettamente si andavano stagliando nello scenario del nostro sistema.

Mi riferisco all'affermarsi di una costellazione di autorità decentrate di spesa, rispetto alle quali il tesoro veniva ad assumere la figura di erogatore di ultima istanza.

Il processo è stato rapido, diffusivo, patologico. La patologia del sistema è consistita nel fatto che le decisioni dei centri autonomi di spesa sono intervenute con progressione crescente, prima che il Tesoro dello Stato e la stessa autorità che alla fine ne approva i conti, il Parlamento, potessero darsi efficaci strumenti di controllo; anzi, prima ancora, voglio aggiungere, che potessero darsi efficaci strumenti di conoscenza e di analisi.

È stato pertanto un passaggio obbligato, quello che ha condotto entro un unico quadro di riferimento i conti di quello che ormai si definisce come il settore pubblico allargato. Esso ha nel nostro paese una estensione assai vasta: è questa la ragione della pregiudiziale necessità di giungere rapidamente, anche al di là — come accennerò più avanti — dei risultati conseguiti con questo documento previsionale, alla padronanza dei dati in cui

si esprimono i flussi che interessano l'intera area.

Nota per inciso che le due nuove connotazioni della contabilità pubblica (massimo rilievo alla cassa ed estensione al settore pubblico nel suo complesso) sono condizioni preliminari per la leggibilità della nostra situazione da parte degli organismi internazionali di cui facciamo parte e con i quali, come accade per la Comunità economica europea in questo momento, ci troviamo ad elaborare strategie di rilancio economico o trattiamo per l'ottenimento di forme di sostegno finanziario di natura condizionale, come è il caso dei negoziati per i prestiti in valuta.

Grandezze come l'espansione del credito totale interno, come il fabbisogno del settore pubblico o come la terza, che risulta per differenza, relativa alla disponibilità di credito per l'economia sono ormai da lungo tempo concetti familiari nelle metodologie praticate internazionalmente. L'applicazione di tali concetti è avvenuta da noi con un buon margine di ritardo. Anche da questo punto di vista, è questione vitale che il divario sia colmato. Fortunatamente non siamo al punto di partenza. Un tratto di strada è stato compiuto. Questa relazione sulle stime di cassa ne rappresenta una tappa significativa.

Penso di dover affrontare ora prima il quadro delle cifre che risultano dalla relazione, per far seguire poi qualche cenno di commento. Mi soffermerò sulle cifre che esprimono saldi, in quanto è in esse che si annidano i problemi reali, con cui ci dobbiamo misurare. Cercherò, inoltre, di dare una esposizione ragionata dei dati contenuti nella relazione, profittando di questa circostanza, così come ho già fatto nella replica pronunciata al Senato in occasione della discussione sul bilancio, per recare un supplemento di chiarezza, se possibile, in una materia che ha già visto molte, troppe controversie.

Le conclusioni della relazione circa i risultati di insieme del settore pubblico allargato indicano la cifra di 29.280 miliardi per l'indebitamento netto previsto per il 1978. Chiarisco che tale cifra esprime il primo aggregato che ha rilevanza

nel quadro che stiamo considerando, cioè il disavanzo complessivo. Esso risulta dalla somma di tre saldi negativi, che riguardano, rispettivamente, le tre aree in cui si distingue l'intero settore.

Esiste, innanzitutto, il disavanzo del bilancio statale, che si stima raggiunga, in termini di cassa, la cifra di 25.830 miliardi. Il secondo addendo, ugualmente di segno negativo, è rappresentato dai 900 miliardi in cui si traduce il disavanzo di tesoreria, cioè il saldo stimato dei conti degli enti che fanno capo per le proprie occorrenze finali di finanziamento alla tesoreria dello Stato (Cassa depositi e prestiti, aziende autonome, INPS, Cassa per il mezzogiorno e regioni). Il terzo addendo esprime le risultanze, che si stimano negative per 3.900 miliardi, dei conti delle autorità decentrate di spesa, che sono fuori sia dalla gestione di bilancio, sia dalla gestione di tesoreria (enti di malattia, ENEL ed anche enti locali per la parte relativa alle spese per investimenti).

Si raggiunge, in tal modo, con la somma dei tre addendi che ho ricordato, la cifra di 30.630 miliardi. Essa, tuttavia, deve essere depurata, per evitare duplicazioni, di 250 miliardi per apporti agli istituti di credito speciale e ulteriormente diminuita di 1.100 miliardi corrispondenti ai conferimenti previsti verso i fondi di dotazione degli enti delle partecipazioni statali, che non sono stati inclusi in questo primo aggregato perché hanno come contropartita una acquisizione di attività finanziarie da parte dello stesso settore pubblico allargato.

Si ottiene così, con la depurazione e la diminuzione ricordate, la cifra di 29.280 miliardi, che ho già indicato per il disavanzo complessivo. L'ammontare del disavanzo complessivo non indica ancora, tuttavia, l'ammontare finale da finanziare con il ricorso al mercato o all'istituto di emissione. Occorre considerare, in realtà, un secondo e un terzo aggregato. Il secondo esprime il fabbisogno al netto della regolazione dei debiti pregressi, e si ottiene aggiungendo al disavanzo complessivo, come sopra definito, la sola cifra dei 1.100

miliardi di apporti ai fondi di dotazione delle partecipazioni statali. Si ottiene così la cifra di 30.380 miliardi. Il terzo aggregato è finalmente quello del fabbisogno complessivo. Esso include, in aggiunta alle voci ed alle cifre indicate, le regolazioni di debiti pregressi. La relazione indica lo ammontare di tali debiti in 4.900 miliardi: 1.500 relativi agli enti ospedalieri e 3.400 relativi agli enti locali.

La stessa relazione, per la verità, usa per indicare tali regolazioni il termine « consolidamenti ». Per evitare equivoci lessicali come anche che si adoperi il termine « consolidamento » (che designa normalmente la trasformazione di un debito a breve in un debito a più lungo termine) per operazioni che consistono in liquidazioni in contanti, ho preferito usare la espressione più estesa, ma certamente più esplicita, di « regolazioni di debiti pregressi ». L'espressione dice chiaramente che si tratta di operazioni che non fanno riferimento ad insorgenze che trovano la loro origine nell'anno considerato, cioè nel 1978; i debiti che ora vengono liquidati si riferiscono ad anni decorsi. Se queste somme fossero state contabilizzate regolarmente e se ne fosse disposta la regolazione via via che esse venivano determinate, non graverebbe sull'esercizio corrente il carico ingente di tale voce. Questo è il prezzo che abbiamo in relazione alle difficoltà e ai ritardi che ho prima ricordato.

Siamo in presenza, per questo aspetto, di una cifra non ripetibile. La sua inclusione, quest'anno, nel calcolo della corrente finanziaria porta il fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato al livello di 35.280 miliardi. Ho già detto al Senato, e ripeto in quest'aula, che la contabilizzazione in corso dei debiti pregressi, facenti capo ad autorità decentrate di spesa, mette in luce un'ulteriore cifra, intorno ai 1.500 miliardi, rappresentata essenzialmente da debiti verso terzi delle aziende locali di trasporto. Si sta facendo una revisione accurata per individuare quanta parte di questi debiti sia costituita da contribuzioni non versate agli enti del-

la sicurezza sociale e in particolare all'INPS. È evidente che gli importi di tali contributi non versati danno luogo, nel momento in cui si interviene per la regolazione del debito, ad una riduzione di tale entità del disavanzo degli enti creditori e quindi ad una corrispondente neutralizzazione nell'ambito del settore pubblico allargato.

Una prudente condotta nella provvista dei mezzi finanziari necessari per soddisfare il fabbisogno complessivo potrà indurre ad una qualche riduzione della cifra delle regolazioni da effettuare nel corso del 1978; l'ordine di grandezza del fabbisogno complessivo resta, comunque, quello che ho sopra indicato.

Vorrei aggiungere qualche nota di commento. La prima riguarda il metodo con cui sono stimate, nella relazione, le operazioni di cassa per il 1978 che insistono nell'area del bilancio statale.

La tecnica previsionale è consistita, anzitutto, nella ricognizione delle somme introitabili e spendibili nel corso dell'anno. Ciò ha comportato l'acquisizione delle risultanze, in parte ancora provvisorie, dell'anno 1977 e l'integrazione delle previsioni contenute nel progetto iniziale di bilancio del 1978 alla luce dei provvedimenti di legge intervenuti successivamente e delle occorrenze in corso di esercizio preventivabili sulla base della legislazione vigente. Tale analisi ha portato ad individuare in 62.802 miliardi e 98.421 miliardi le somme rispettivamente introitabili e spendibili. Si è quindi cercato di individuare un presumibile coefficiente di realizzazione da applicarsi alle due cifre per ottenere i dati corrispondenti ai flussi di cassa effettivi sia in entrata sia in uscita. Per gli incassi si è scontato un coefficiente di realizzazione delle entrate tributarie pari all'81 per cento, contro l'84,1 per cento avutosi nel 1977. Il coefficiente più contenuto, preso a base dei calcoli per il 1978, deriva dal convincimento che le previsioni del progetto iniziale del bilancio, presentato al Parlamento il 30 settembre, fossero sovrastimate. Al momento della formazione

del bilancio non si era ancora pienamente manifestata la flessione di gettito che si è prodotta nell'ultima parte del 1977, soprattutto in conseguenza di una evoluzione più sfavorevole, rispetto alla prima parte dell'anno, delle attività produttive e dei consumi.

Si deve tuttavia ricordare che con la seconda nota di variazioni, apportata al bilancio di previsione per il 1978, si è provveduto ad una riduzione della stima delle entrate ordinarie per 1.875 miliardi integralmente compensata dal maggior gettito tributario derivante dalle misure fiscali di fine anno. Poiché tale compensazione non era stata presa in considerazione nel momento in cui venne predisposto il documento in esame, relativamente al minore ammontare delle somme introitabili si ha, in pratica, un coefficiente di realizzazione delle entrate tributarie intorno all'84 per cento pressoché analogo a quello del 1977.

Ai pagamenti si è applicato un coefficiente di realizzazione delle somme spendibili pari al 75,9 per cento, contro il coefficiente del 66,5 avutosi nel 1977. La relazione sulla previsione di cassa che sto illustrando espone le ragioni per cui si è ritenuto di applicare, per l'anno in corso, un più elevato coefficiente di realizzazione.

Non ho esitazione a dichiarare che il metodo seguito presenta seri inconvenienti. È noto che, in particolare, il coefficiente applicato alle somme spendibili per ottenere una previsione circa l'ammontare dei pagamenti ha suscitato perplessità e controversie. Sono convinto che al livello attuale delle capacità di analisi e in presenza per la prima volta del compito impegnativo di una previsione annuale di cassa non esisteva molto margine per tecniche alternative più raffinate. Le limitative condizioni con cui ci scontriamo oggi debbono essere rimosse e superate. Questo è uno dei compiti ardui che ci attendono nel quadro della difficile ma essenziale impresa di riportare la spesa pubblica sotto un controllo prima conoscitivo e quindi operativo.

Un secondo e più scarno commento consiste in una precisazione. L'applicazione dei coefficienti sopraindicati alle cifre in cui si esprimono da una parte le somme introitabili e dall'altra quelle spendibili conduce per le prime ad incassi per 50.100 miliardi e per le seconde a pagamenti per 74.700 miliardi. La differenza fra queste due ultime cifre è di 24.600 miliardi, in cui si traduce la previsione del disavanzo di cassa del bilancio statale per il 1978.

Poiché il disavanzo complessivo del bilancio statale — primo aggregato della serie che ho precedentemente illustrato — è stato da me esposto nella cifra di 25.830 miliardi, chiarisco che tale somma risulta dall'aggiunta ai 24.600 miliardi del disavanzo originario di cassa di altri 1.230 miliardi derivanti da spese aggiuntive considerate nella seconda nota di variazioni al bilancio (rinnovo del contratto dei pubblici dipendenti, ulteriore proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali, maggior onere per la copertura della « legge quadrifoglio », più altre partite).

Occorre in ogni caso, onorevoli colleghi, andare oltre i risultati raggiunti. L'attenzione che ineluttabilmente ha finito per concentrarsi sui dati di cassa deve trasformarsi in risoluta intenzione a prenderne pieno dominio conoscitivo e decisionale. Si impone quello che vorrei chiamare il problema della effettività della spesa. Esiste anche un problema della effettività delle entrate, ma esso presenta caratteristiche più facilmente controllabili e si spera che in breve tempo il divario tra somme introitabili e incassi possa essere sensibilmente ridotto, come risultato degli approfondimenti che sono in corso attraverso la collaborazione tra il Ministero delle finanze e il Ministero del tesoro. Per la spesa il problema ha assunto proporzioni allarmanti. Si è avuto un andamento a forbice con divaricazione accelerata. Da un lato la nostra legislazione ha finito, nelle sue previsioni di spesa relative, in particolare, a trasferimenti, per sottostimare le conseguenze che si sarebbero prodotte nel tempo in termini di erogazioni effettive, a seguito

delle disposizioni adottate. Pensiamo a leggi pluriennali di spesa, ad esempio, in materia di pensioni.

Il fenomeno è sfuggito ad ogni controllo, soprattutto quando, con l'anticipo di anni, si sono fissati termini automatici di riferimento o meccanismi di indicizzazione. È parso quasi che, ritenendosi insopportabile nel futuro immediato una cifra di spesa, la si trasferisse più avanti nel tempo, nel futuro remoto, nella illusoria fiducia che nel frattempo sarebbero intervenuti fattori di miglioramento delle condizioni della finanza pubblica; fattori ritenuti tanto più positivi e benèfici quanto meno risultavano definibili o anche solo ipotizzabili.

Di fatto si è scelta la regola della improbabilità. Vorrei menzionare solo di passaggio quello che — dal punto di vista della spesa pubblica — si deve considerare un autentico infortunio legislativo, cioè la legge n. 336, riguardante i benefici agli ex combattenti. Deve essere chiaro, onorevoli colleghi, che io non parlo del merito delle decisioni adottate, ciascuna delle quali ha certamente avuto e ha motivazioni apprezzabili; parlo soltanto dell'aspetto finanziario, anzi, più particolarmente, della labilità delle previsioni finanziarie poste a base delle decisioni in materia soprattutto di spese per trasferimenti.

Dall'altro lato, sul versante normalmente delle spese in conto capitale — ma il fenomeno si è verificato anche dal lato delle spese correnti — si sono avute forme di forti e talora clamorose sovraestimazioni degli stanziamenti, rispetto alla capacità effettiva di spesa. A sua volta, tale sovraestimazione è derivata dalla tendenza a dissociare la proposizione legislativa dal fatto amministrativo, e il fatto amministrativo dalle condizioni tecniche di operatività.

Abbiamo assistito così a leggi riguardanti settori vitali come quello dell'edilizia, nelle quali gli stanziamenti tendevano a susseguirsi di anno in anno per centinaia e migliaia di miliardi, mentre i pagamenti, cioè le opere costruite, resta-

vano enormemente al di sotto. È mancata anche in questo caso una rigorosa capacità di analisi, e vi è stata una palese sottoestimazione, ancora una volta, degli elementi procedurali, amministrativi, tecnici.

L'eredità di un siffatto modo di procedere è costituita dall'ingente ammontare dei residui passivi, dell'ordine di 20 mila miliardi. Ma non mi sento tanto pignone delle regole del mio nuovo mestiere, da non valutare il carico ben maggiore, in termini negativi, dell'eredità di investimenti non fatti, di sviluppo non conseguito. Né mi sfugge l'improponibilità di un discorso alle parti sociali, per le quali è inevitabile e giusto che si determini un bilanciamento tra sacrifici e vantaggi collettivi, quando i vantaggi, cioè i fattori di sostegno alla produzione, alla economia, all'occupazione, siano affidati all'improbabile previsione del prodursi di effetti piuttosto desiderati che voluti.

Vi posso assicurare, onorevoli colleghi, che sento profondamente la responsabilità di determinare una inversione di tendenza. Attualmente il Ministero del tesoro dispone di regole e di strumenti insufficienti, nonostante il valore e la dedizione degli uomini, per controllare l'effettività della spesa rispetto agli stanziamenti. Cominceremo col cambiare le regole. Annuncio che mi riprometto, entro brevissimo tempo, di emanare apposite istruzioni ministeriali per meglio definire il significato e i caratteri del cosiddetto concerto con il tesoro, necessario, com'è noto, per il compimento delle procedure che portano alla formazione dell'iniziativa legislativa del Governo. Il risultato che intendo assicurare è quello di una documentazione severa della praticabilità delle procedure, con riferimento alle esistenti condizioni amministrative, dei tempi di attuazione degli interventi, in relazione alle concrete possibilità tecniche, e di ogni altro elemento che abbia influenza sulle erogazioni effettive in ciascun esercizio finanziario. Quale significato può avere, onorevoli colleghi, l'indicazione nominale di somme a titolo di competenza, se non per ragioni — mi permetto di dire — di facciata, quan-

do la sola cosa che conta per la realtà del paese e per il modo di governarlo sono le cose in cui si traduce l'appostazione di spesa?

Quanto agli strumenti, l'idea corre, e desidero farne partecipe il Parlamento sin dal suo esistere in germe, a qualcosa di simile ad organismi esistenti in altri paesi, che si sono trovati di fronte a problemi analoghi ai nostri. La Gran Bretagna ha, ad esempio, presso il tesoro un comitato per la spesa pubblica (*Public expenditure survey committee*). Lavoreremo in questa direzione, nell'intento di dotare la pubblica amministrazione di un organismo cui collaborino analisti dei flussi e dei tempi di spesa.

La regola dell'effettività potrà trovare allora più sicura applicazione. Di questi problemi è intessuto l'esame che il Senato ha cominciato a compiere del disegno di legge n. 1095, che introduce importanti innovazioni in materia di bilanci, con la previsione del bilancio triennale di competenza e del bilancio annuale di cassa accanto a quello tradizionale di competenza. Spero di poter tornare su queste questioni nella replica alla discussione che sta per iniziarsi in questa aula.

Vorrei dissipare l'impressione, semmai vi fosse stata, che il proposito sia soltanto quello, vagamente illuministico, di assicurarci la padronanza conoscitiva dei fenomeni e non anche quello di giungere al governo dei flussi di spesa. Il fine che ci proponiamo, e che è chiaramente espresso nel programma di Governo, è in realtà quello di giungere a misure di controllo della spesa che consistono in gran parte, oggi, in severe e talvolta dolorose misure di contenimento.

Spero non sembri una divagazione se rinverdisco in quest'aula mie reminiscenze di incursioni lontane nel campo della storia dei trattati. La regola dell'effettività trova un suo posto appunto nella storia dei trattati e precisamente di quelli in materia di blocco navale. Vi fu un lungo periodo nella storia in cui il blocco dei porti era semplicemente un blocco segnato sulla carta, donde il nome anche di blocco fittizio. Ma tale prassi non poté essere

sopportata a lungo, e si giunse, attraverso la forma intermedia del blocco per crociera, alla nozione e alla regola del blocco effettivo sancita in una famosa dichiarazione di Caterina II del 1780. Si stabilì che, perché la dichiarazione di blocco potesse valere nei confronti delle potenze neutrali, occorresse la presenza effettiva di navi armate dinanzi al porto. Allora, la regola dell'effettività consentì l'applicazione del principio del blocco (*Interruzione del deputato Mellini*). In tempi quali sono i nostri (come istituire un confronto con quelli, in questo giorno di angoscia?), insidiati dai rischi che si oppongono all'ordinato sviluppo dell'economia, della società, dello Stato, il blocco della spesa pubblica anomala non può essere dichiarato sulla carta, ma deve essere presidiato da idonei strumenti per essere concretamente attuato.

Ho parlato di spesa pubblica anomala, che è quella che allontana la politica di bilancio dai suoi fini propri, che sono appunto di promozione e di sviluppo, e consiste nella diffusione incontrollata e dispersa di mezzi monetari spesso volti all'apparente sollievo di condizioni cui occorre riparare con misure ben altrimenti efficaci.

Dobbiamo scegliere — come ho già detto al Senato — tra una finanza pubblica irrigidita ed ingovernabile e una finanza pubblica ricondotta sotto controllo e piegata alle esigenze di uno sviluppo equilibrato; tra il vincolo degli automatismi ed una manovra dei flussi più libera e politicamente orientata; tra forme di eccessiva protezione per questa o quella categoria, fosse pure la grande categoria degli occupati, e la vera protezione collettiva che garantisca coloro che una economia irrigidita tende ad emarginare, come i nostri concittadini del Mezzogiorno e i giovani in cerca di occupazione.

Di questo in realtà si tratta, anche quando ci intratteniamo, come oggi, sulla relazione che contiene le previsioni di cassa per il 1978 (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione congiunta sulle linee generali dei

tre disegni di legge, avvertendo che i gruppi del partito liberale italiano, del Movimento sociale italiano-destra nazionale e del partito radicale ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del terzo comma dell'articolo 83 del regolamento, e senza limiti di tempo per gli interventi degli iscritti ai gruppi stessi, ai sensi del sesto comma dell'articolo 39 del regolamento.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore per i disegni di legge nn. 2103 e 2104.

SQUERI, Relatore per i disegni di legge nn. 2103 e 2104. Mi rimetto alla relazione scritta, signor Presidente.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola all'onorevole Bassi, relatore per il disegno di legge n. 1844, ricordo alla Camera che nella seduta del 6 aprile 1978 la Commissione è stata autorizzata a riferire oralmente sul suddetto provvedimento.

L'onorevole Bassi ha facoltà di svolgere la sua relazione.

BASSI, Relatore per il disegno di legge n. 1844. Mi limiterò a ricordare che la Commissione bilancio si è espressa favorevolmente su questa nota di variazioni, che non incide sull'entità del disavanzo e che riguarda solo operazioni di assestamento per il complessivo importo di 140 miliardi.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Delfino. Ne ha facoltà.

DELFINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'approvazione del bilancio dello Stato è un atto costituzionalmente dovuto da parte del Parlamento. Tra pochi giorni andrà a spirare anche l'ultimo mese costituzionalmente consentito di esercizio provvisorio e il senso del dovere e della responsabilità, richiamato dal Presidente, impone alla Camera, dopo il voto del Senato, di discutere e approvare rapidamente e definitivamente questo fon-

damentale ed essenziale documento. È questo dovere, questo rispetto del nostro mandato che ci impone di prendere la parola in un momento in cui il nostro animo è, come non mai, turbato da eventi incredibili e tragici che ci sconvolgono e ci atterriscono: dalla scomparsa improvvisa del nostro amico fraterno e collega, onorevole Giovanni Borromeo D'Adda, alla notizia agghiacciante sull'onorevole Aldo Moro. Crediamo però che la continuità, che in tal modo noi vogliamo sottolineare, della vita del Parlamento e dello Stato sia una testimonianza di affetto e di riconoscimento anche e soprattutto verso chi alla società nazionale aveva dedicato il suo impegno e la sua vita.

Nemmeno passata la prima metà di aprile è possibile discutere su di un bilancio di previsione per l'anno in corso che si presenti come un quadro di riferimento dai contorni ormai ben definiti. Se non fosse tuttora incombente e quasi paralizzante la drammatica emergenza dell'ordine pubblico, spaventosamente aggravatasi per il barbaro sequestro dell'onorevole Aldo Moro ed il massacro della scorta, la sua mostruosa condanna e le ultime agghiaccianti notizie, che fatalmente relega in posizione secondaria il pur essenziale e indifferibile dibattito sulle condizioni della finanza pubblica e su quelle generali dell'economia, tra loro così strettamente connesse e interdipendenti, l'esame del bilancio non si sarebbe potuto svolgere in forma conclusiva. Nemmeno il lungo e per molti versi apprezzabile impegno degli esperti dei sei partiti, che dal luglio dello scorso anno al marzo di quest'anno, liberali compresi, hanno scandagliato gli abissi della spesa pubblica per farne la premessa di un accordo sulle linee di politica economica governativa (linee cui anche noi di democrazia nazionale abbiamo voluto apportare, con documenti trasmessi al Governo, il nostro costruttivo contributo di suggerimenti che mi sembra siano stati in parte positivamente valutati ed accolti); neppure — dicevo — dopo tanti sforzi si è

giunti ad identificare l'intero volume del *deficit* sommerso. Siamo ancora alle prese con masse erratiche di migliaia di miliardi che rischiano di mancare alle entrate e con altre migliaia per nuovi impegni che minacciano di franare ulteriormente sulla voragine dei disavanzi. E dovremo attendere — ci si è ripetuto — la nota di variazioni del mese prossimo per aver idee più chiare sull'esercizio finanziario di cui stiamo per approvare la previsione.

Il vero, approfondito dibattito parlamentare sullo stato della finanza pubblica e dell'economia nazionale si sposta, dunque, sempre più avanti. E non si tratta, purtroppo, di una sorta di evasione dalle responsabilità del Governo, contro cui sarebbe facile protestare (tanto facile e comodo che, infatti, c'è ancora chi si adagia in questo sterile esercizio), ma di una situazione oggettiva di difficoltà a rimettere sotto controllo la finanza dello Stato e degli enti, sfuggita di mano negli anni scorsi, e che nemmeno per quest'anno appare più realisticamente possibile ridimensionare. Il ministro ha fatto taluni accenni alle leggi e alle situazioni in ordine alle quali il controllo è sfuggito. Si spera, ormai, in una graduale capacità di recupero affidata al bilancio triennale 1979-1981, nel corso del quale dovrebbe entrare sempre più coerentemente in applicazione la riforma della contabilità dello Stato e con essa quel nuovo controllo parlamentare della entrata e della spesa che sottrarrebbe alla discrezionalità del Tesoro (adesso abbiamo sentito di una commissione sul modello inglese) la decisione sulle leggi cui dare immediata applicazione e su quelle da rinviare, attraverso il dosaggio del « rubinetto » dei finanziamenti. Si confessa quindi implicitamente che l'anno in corso è perduto per una bonifica, sia quantitativa sia qualitativa, della finanza pubblica. Infatti, anche quel risultato dell'aumento del 4,5 per cento del reddito nazionale si riferisce solo agli ultimi mesi, e non all'intero 1978. Tutto questo per il tempo che si è perduto, con le crisi e con le mancate appli-

cazioni degli impegni contratti nel luglio scorso.

Ciò aggrava notevolmente quella che possiamo considerare la componente cronica dell'emergenza, che ha le sue punte di infiammazione più acuta nel terrorismo. La tregua politica che si è saldata con il documento programmatico del luglio scorso ha rivelato insufficienze e lentezze operative di cui occorre rendersi francamente conto per rimediare. L'emergenza, come abbiamo già notato altre volte, non può e non deve essere strumentalizzata per delle manovre di assestamento da parte di determinate forze politiche e restare sterilizzata per i veri motivi che giustificano un così vasto e, per certi versi, abnorme e necessariamente transitorio concorso di posizioni diverse a sostegno di un Governo monocolore democristiano. Bisogna mettere lo stesso anche in condizioni di poter agire nell'interesse della collettività nazionale. Soprattutto per quanto riguarda il risanamento della finanza pubblica, il documento programmatico di luglio conteneva indicazioni già ben dettagliate. Ed è desolante il ritardo che dobbiamo ora registrare rispetto alla loro concreta applicazione.

Ricordiamo che il documento si proponeva di ridurre, già nel 1977, il previsto *deficit* degli enti previdenziali, con una serie di proposte che non sono state ancora adottate; si proponeva di ridurre il consumo dei farmaci e di razionalizzarlo, utilizzando il *ticket* moderatore (e non c'è ancora); si proponeva di applicare con estremo rigore la legge sugli enti inutili, mentre questi vanno ora riproliferando a livello regionale. E anche qui mi si permetta un inciso in ordine ai ventimila miliardi di residui passivi: vorrei sapere come può riuscire il Tesoro a sistemare anche tali residui. È stato fatto riferimento all'edilizia ed alle sue leggi, la cui applicazione è quasi totalmente demandata a decisioni della regione, dove si sono create procedure farraginose che, in definitiva, fanno rimpiangere quelle dello Stato. Anche qui non sarà facile per il Tesoro rimettere ordine nel flusso della spesa pubblica, a livello regionale, dove

assistiamo ad una moltiplicazione di uffici per studi economici, storici e di altro genere, ove è facilmente individuabile la matrice clientelare.

Si proponeva l'adeguamento programmato dei prezzi dei servizi pubblici ai costi, affermando che l'obiettivo doveva essere il raggiungimento ravvicinato del pareggio per tutti i servizi, ma non si sono mossi ancora passi concreti in questa direzione. Si proponeva di portare avanti con rapidità il riordino delle partecipazioni statali, e non si è ancora risolto nemmeno il problema delle aziende EGAM; l'elenco potrebbe comprendere quasi tutti gli adempimenti previsti dall'accordo programmatico, rimasti sulla carta per un complesso di circostanze che conviene analizzare, non per esercitarvi una critica strumentalizzabile solo agli effetti di una contestazione propagandistica, ma per arrivare a far funzionare i contenuti positivi dell'accordo stesso. Sta di fatto che l'azione di Governo, pur potendosi svolgere in teoria sui tranquilli binari tracciati da un accordo discusso riga per riga e, salvo qualche eccezione su singoli punti, approvato a grande maggioranza, è stata subito dopo frenata dapprima da una lunga pre-crisi, poi dal lungo e travagliato decorso della vera e propria crisi di Governo, quindi dall'emergenza conseguente al rapimento dell'onorevole Aldo Moro; ed infine — è un dato di carattere permanente, che andrebbe chiarito — dalla necessità di sottoporre ogni punto, già preventivamente concordato nelle sue grandi linee dalle parti politiche, ad interminabili soste di confronto con le cosiddette parti sociali, cioè con i sindacati.

Mi sembra che su questo si debbano contrarre, in sede parlamentare, impegni più risolutivi. Non si può certo ignorare la nuova realtà del paese, anche se lascia perplessi la netta dissociazione che essa ha voluto marcare nei confronti delle rappresentanze parlamentari, trascurate con un atteggiamento dal sapore quasi avventuristico. È giusto che con tale realtà si stabiliscano occasioni, sempre più frequenti, di consultazione se ciò può servire a risolvere più agevolmente i problemi. Non è

tollerabile però che il confronto conduca ad una pratica sistematica di rinvii e, ancora meno, alla coartazione del Parlamento. Se le istituzioni democratiche in cui ci riconosciamo hanno ancora un significato, dobbiamo pur chiederci quali forze o parti sociali possono arrogarsi il diritto di ostacolare il programma di Governo, contro cui si sono espressi solo trenta voti di opposizione alla Camera, e cinque al Senato. Saranno forse le leghe dei « diversi » guidate dall'onorevole Pannella, o le masse che l'onorevole Valerio Zanone sta convogliando nella Associazione dei lavoratori liberali? Non lo credo, anche perché l'opposizione di quest'ultimo — almeno egli dice — vuole essere costruttiva, senza alcun riferimento, onorevole ministro, al cemento con cui si realizzano le costruzioni, per quanto riguarda la costruttiva opposizione del partito liberale italiano! In verità, non manca occasione per ribadirlo, e per non distanziarsi troppo dalla maggioranza. Bisogna allora riconoscere che quelle necessità di consenso e di negoziato con le parti sociali, cui si è più volte riferito lei, onorevole ministro, sin dalla sua esposizione al Senato dei problemi al bilancio quando ha detto che esse comportano « un calendario fitto e complesso », vengono da forze che dovrebbero trovare nell'attuale maggioranza la loro rappresentanza. Con questo calendario fitto e complesso di negoziati, nel quale sembra esistere come unica data quella delle calende greche, si sta forse riesumando la vecchia politica del doppio binario, che poi diventa triplo o quadruplo, nello sconcerto delle tre organizzazioni sindacali e nelle polemiche che tra loro intercorrono proprio su questi argomenti?

Ce lo chiediamo senza alcuna forzatura polemica, sul filo di una concezione democratica e nazionale che non va pregiudizialmente in cerca di avversari con cui litigare per intrattenere una diseducata platea di tifosi, ma perché vogliamo vedere risolti i problemi e, quindi, possibilmente appianati gli ostacoli che tuttora si frappongono ad una loro soluzione.

I momenti di emergenza sono un banco di prova per tutti; a nostro avviso, se è

segno di scarsa sensibilità democratica e nazionale sottrarsi ai doveri della solidarietà in mesi tanto gravi per le sorti degli italiani, ancora più severo sarebbe il giudizio di fronte a manifestazioni di solidarietà simulata, ma strumentale ed incapace di autentico impegno sulle cose da farsi e che sono comprese nel programma di un Governo per cui abbiamo, in così grande maggioranza, votato.

Il programma si propone obiettivi molto difficili quando indica una prospettiva di riduzione per 9 mila miliardi del disavanzo tendenziale, per poterne poi dedicare altri 4 mila al sostegno e al rilancio delle attività produttive. Questa manovra di contenimento del disavanzo dovrebbe articolarsi nella operazione del « 3 per 3 » (cioè un taglio alle spese per 3.200 miliardi, entrate per circa 2.800 miliardi e lo slittamento, all'inizio dell'anno venturo, per altri 3.000 miliardi di spese non essenziali) che è parsa di difficile realizzazione anche ad economisti della democrazia cristiana. Ma sarebbe, evidentemente, di impossibile realizzazione se, per la mancata collaborazione delle parti sociali — e quindi anche di chi qui in Parlamento elettoralmente le rappresenta — si perdesero altri mesi preziosi per il paese.

L'alternativa al fallimento di questa delicata ed impegnativa manovra offre tre ipotesi, tutte estremamente preoccupanti. La prima è quella di nuovi inasprimenti di un prelievo fiscale per il quale non ci sono più margini ragionevoli, al di fuori di quel recupero delle sacche di evasione che tutti, ovviamente, auspichiamo. Dobbiamo compiacerci del fatto che si sia rinunciato per ora a calcare la mano sulle aliquote dell'IRPEF, pagata per la maggior parte dai lavoratori dipendenti appartenenti alla fascia del ceto medio, aliquote che sono già patologicamente aggravate dall'inflazione.

Nella fase di elaborazione del programma noi abbiamo ripetutamente sollecitato dal Governo posizioni di comprensione per questa fascia di contribuenti che sta già sopportando uno sforzo contributivo assai più pesante rispetto ad altri ceti; infierirvi ancora — osservavamo in un no-

stro documento — risulterebbe non solo iniquo, ma anche controproducente, per il senso di frustrazione che si ripercuoterebbe fra i quadri inferiori e intermedi, sui quali il sistema produttivo deve invece poter contare come forza traente.

Oltre alle ipotesi di un maggior prelievo fiscale, i cui effetti sarebbero come abbiamo detto depressivi, altrettanto depressiva sarebbe la seconda ipotesi di una ulteriore limitazione del credito a disposizione delle attività produttive per sovvenzionare più gravi disavanzi della pubblica amministrazione. Come terza ipotesi resterebbe solo l'alimentazione dell'inflazione, affidando alla Banca d'Italia il finanziamento del disavanzo.

Queste prospettive sono tutte inaccettabili; occorre dunque sostenere con coerenza la manovra di contenimento che ha prospettato il Governo, agevolando i tempestivi interventi di cui si compone. Il discorso della politica economica potrebbe essere approfondito entrando nel merito dei bilanci dei singoli ministeri. La legge per la riconversione industriale appare arenata sulla definizione dei piani di settore. Per quanto riguarda la chimica, forse il più dolente fra i settori in crisi, lo scontro fra i gruppi di pressione ha portato alla incapacità pratica di identificare un qualunque centro decisionale; occorre ritrovare un punto di riferimento.

Per il sostegno dello sviluppo nel Mezzogiorno, oltre duemila domande giacciono inevase non si sa bene dove; auspichiamo che le nuove recenti misure valgano a superare le complicazioni burocratiche, denunciate la settimana scorsa anche dal presidente della Confindustria, dottor Carli.

Il fallimento della legge per l'occupazione giovanile dovrà portare alla ricerca di correttivi opportuni; tra questi l'introduzione della chiamata nominativa nelle imprese minori, una volta che ne sia stata riconosciuta l'idoneità ad accrescere l'occupazione, non può essere ragionevolmente svuotata limitandola ad imprese con non più di dieci dipendenti. Occorre alzare tale limite almeno a cinquanta. Il ministro del lavoro Scotti ha nelle mani le sorti di al-

meno mezzo milione di disoccupati che, secondo opinioni correnti, troverebbero subito impiego se si risolvesse il problema della mobilità del lavoro. Qui occorre superare delle comprensibili ma controproducenti resistenze dei sindacati. È notorio che molte imprese rifiutano o rallentano commesse, anche dall'estero, se queste comportano assunzione di nuovo carico di manodopera alle condizioni attuali. Tali condizioni vanno rese più realistiche e compatibili con le esigenze di elasticità dell'impresa, estendendo la possibilità di stabilire contratti a termine e *part-time*.

Da più parti, per favorire le esportazioni, si sollecita un più preciso impegno del Ministero degli esteri e di quello del commercio con l'estero, evitando ed appianando sconfinamenti e contrasti di competenze. Riteniamo spetti soprattutto al Dicastero degli esteri l'impostazione di una nuova e chiara politica di rapporti con il terzo mondo, sul quale per ora hanno potuto affacciarsi quasi esclusivamente le grandi imprese, mentre è necessario trovare lo spazio, che potenzialmente esiste, per il concorso di piccole imprese italiane. L'azione diplomatica deve essere fortemente orientata in tal senso. Al Ministero per il commercio con l'estero le malformazioni strutturali che ancora inceppano l'azione della SACE e la crisi dell'ICE, ora sottolineata dalle dimissioni del direttore generale Giaroli, impongono soluzioni rapide e bene impostate. Per quanto riguarda l'ICE e la sua attesa riforma, riteniamo di dover ricordare al ministro competente che se è certo opportuno consultare in merito le rappresentanze del personale e corresponsabilizzare le regioni, anche e soprattutto per imbrigliare e tecnicizzare iniziative promozionali tanto dispendiose quanto dilettantesche e non producenti (che si risolvono poi in sagre turistiche), il problema centrale resta pur sempre quello di portare le strutture dell'Istituto a più diretto contatto con le imprese minori. I grandi gruppi trovano la via degli affari internazionali per conto loro: sono i piccoli che hanno bisogno dell'assistenza, ma sono anche quelli che complessivamente conseguono, e su-

bito, il maggior volume d'affari. Non sottovalutiamo il significato delle grosse operazioni a pagamento fortemente dilazionate, ma è evidente l'interesse che ripone il paese nella miriade di piccole operazioni il cui introito valutario si conclude a breve.

Per l'industria delle costruzioni, che coinvolge oltre trenta settori di attività con effetti immediatamente traenti per la occupazione, le leggi di spesa già varate non hanno prodotto ancora i risultati che ci si attendeva; e lo ha rilevato lo stesso ministro poco fa. A livello regionale, come dicevo, si stanno riproducendo le stesse lentezze un tempo addebitate alla macchina dello Stato. Le regioni si rivelano troppo spesso una fabbrica di residui passivi: è necessario introdurre nuovi stimoli e nuove scadenze. Tra l'altro, occorre esigere che anche da parte di esse sia rispettato l'obbligo imposto a tutti gli enti pubblici di tenere i fondi presso le tesorerie dello Stato. Ma vi sono anche i progetti rimasti a dormire nel campo delle opere pubbliche e che potrebbero servire al tempo stesso come leva congiunturale, oltre che a risolvere problemi annosi e sempre più gravi.

Un adeguamento dell'impegno di spesa per l'assetto del territorio e la difesa del suolo non può essere ancora rimandato. Un progetto per cui si è battuto inutilmente l'onorevole Gullotti quando era ministro dei lavori pubblici, avrebbe forse scongiurato delle tragedie come quella accaduta sulla tratta ferroviaria Bologna-Firenze. Procuriamo di evitarne altre investendo le somme necessarie ad arrestare lo sfascio idrogeologico del nostro territorio.

Concludendo, signor Presidente, non ci soffermiamo sui problemi della giustizia, dell'ordine pubblico, della politica estera e della difesa, perché crediamo che la drammaticità della situazione esiga una trattazione più approfondita e particolare, un dibattito...

PANNELLA. Quando ?

DELFINO. Lo vedremo alle 18, alla Conferenza dei presidenti di gruppo.

PANNELLA. Col cannocchiale!

DELFINO. Comunque, sempre dopo che saranno terminati i tuoi ostruzionismi e le tue minacce di ostruzionismo. Sempre dopo il tuo ostruzionismo. Avendo io fatto il parlamentare di opposizione per vent'anni, e avendo utilizzato l'ostruzionismo, non mi permetto di assumere alcuna iniziativa...

PRESIDENTE. Continui, onorevole Delfino. Non raccolga le interruzioni.

DELFINO. Siamo d'accordo, ma è un problema obiettivo: qui si fanno gli ostruzionismi non per impedire l'approvazione delle leggi, ma per le leggi in cui si crede. Quindi siamo all'assurdo. Evidentemente, poi, i margini per svolgere i dibattiti concreti che noi reclamiamo si restringono.

Comunque, alle 18, si svolgerà la Conferenza dei presidenti di gruppo ed io sono disponibile per una trattazione approfondita e articolata e per l'adozione di decisioni che sono ormai improcrastinabili: non mi sembra questa la sede né il momento per intrattenermi su problemi come l'ordine pubblico e la giustizia, in assenza dei ministri competenti; né penso che discussioni di tale impegno possano essere non dico degradate ma circoscritte nell'ambito della trattazione del bilancio riguardante i singoli dicasteri, proprio perché noi crediamo che i problemi di questo tipo vadano al di là dei limiti di un bilancio rigido qual è quello che stiamo oggi esaminando.

Mi limito, quindi, a preannunciare il voto favorevole del mio gruppo sul bilancio dello Stato, rinviando l'approfondimento della situazione economica e la verifica delle linee programmatiche del Governo ad un momento meno cruento, che speriamo possa coincidere con la discussione delle note di variazioni, la cui presentazione è stata annunciata per i prossimi mesi.

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

RUBBI EMILIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi onorevole ministro, desidero fare solo alcune brevi considerazioni sui fondamentali documenti che ci apprestiamo, dopo esame, ad approvare, in considerazione della eccezionalità del momento, che non può obiettivamente consentire a ciascuno di noi (ma certo in particolare a chi si è trovato a portare avanti la propria attività politica per non pochi anni con l'onorevole Aldo Moro) quella concentrazione che pure siamo chiamati a richiedere a noi stessi, non solo per l'autorevole e giusto invito dell'onorevole Presidente, ma per ragioni di coscienza. Se questo è vero, può ritenersi altrettanto vero che limiteremo i nostri interventi ad alcune considerazioni estremamente sintetiche.

Il fatto che la discussione sul bilancio di competenza dello Stato sia effettuata congiuntamente alla discussione della relazione sulle gestioni di cassa del bilancio statale, della tesoreria, e sulle operazioni di cassa del settore pubblico allargato, consente, così come l'onorevole ministro ho sottolineato, una lettura più ragionata della legge di bilancio di competenza che, presentata nel settembre scorso, ha avuto integrazioni fondamentali e rettifiche anche di notevole peso dai documenti che sono stati pubblicati successivamente alla data del 30 settembre.

Intendo riferirmi in modo particolare, oltre che alla relazione sulle stime di cassa di cui il ministro ha parlato, al programma di Governo e alla *Relazione sulla situazione economica del paese*, presentata dal Governo il 31 marzo del corrente anno.

La nostra discussione, quindi, in merito ai dati puntuali del bilancio di competenza, non può non ritenersi superata. Lunga però è stata la discussione sul contenuto del bilancio di competenza, approfondita e non soltanto propria delle aule parlamentari, ma tale da coinvolgere effettivamente forze culturali, politiche e so-

ciali, così come mai negli anni precedenti era avvenuto.

C'è stata cioè una consapevolezza crescente nel paese in ordine ai problemi del bilancio, ai problemi della finanza pubblica, alla sua possibilità di governo, alla sua possibilità di programmazione. E in tale discussione certamente ha avuto un ruolo non di secondo momento l'impegno che da una parte il Parlamento e dall'altra il Governo hanno posto nel consentire l'introduzione di novità procedurali, di modificazioni innovative, riguardanti anche i conti pubblici e la presentazione dei medesimi al Parlamento e al paese, in modo tale da poter di nuovo far consapevole il paese stesso (e noi come strumenti della volontà del popolo) della effettiva realtà della finanza pubblica e del ruolo che la medesima nello Stato moderno gioca agli effetti della possibilità o meno di crescita del nostro sistema economico.

Ecco, allora, come queste innovazioni procedurali, che hanno preso vita all'atto della presentazione di questo bilancio di competenza, debbano essere valutate nella loro effettiva possibilità di modificazione della situazione, per cogliere quanto abbiano effettivamente consentito a noi di esaminare nel bilancio quell'atto fondamentale dal quale possa poi dipendere la serie di scelte che con la legislazione ordinaria possono e debbono essere effettuate.

Orbene, così come ha anche sottolineato l'onorevole ministro, le notevoli, importanti innovazioni positivamente introdotte non ci hanno certamente consentito ancora di esaminare, attraverso il bilancio, quella che è l'azione pubblica, l'incidenza effettiva delle entrate e delle spese, del disavanzo pubblico dell'economia del paese. Se pure dobbiamo dare un giudizio positivo su queste innovazioni tese a perseguire la riforma delle procedure e della contabilità non solo dello Stato ma anche dell'intero settore pubblico allargato il giudizio però non può essere tale da consentirci di ritenere che il processo di riforma sia in fase avanzata. Certamente la positiva introduzione del bilancio di cassa annuale, l'introduzione di un bilan-

cio di competenza triennale, eventualmente, l'introduzione di un bilancio di cassa pure pluriennale, quanto meno allo scopo di effettuare alcune proiezioni, senza le quali pare, onorevole ministro, di poter considerare il bilancio di competenza triennale insufficiente all'analisi dell'incidenza del settore pubblico sull'economia, costituiscono tappe successive che, aggiunte a una modificazione nella organizzazione dei conti pubblici, potranno effettivamente consentire di giungere ad esaminare nel bilancio lo strumento di scelta della politica economica, a rendere cioè di nuovo centrale il bilancio e l'esame del medesimo rispetto alle scelte di politica economica che si intendono attuare l'anno successivo.

Mi si consenta però in particolare, in ordine a questi problemi procedurali che già dall'Atto del Senato n. 1095 hanno una prima risposta (che per altro deve essere meglio approfondita e specificata in una serie di problemi, quali fondi globali, piani annuali, rapporti tra legge finanziaria e legge di bilancio, eccetera), di sottolineare come — proprio con riferimento a quanto ella andava affermando nella relazione introduttiva alle stime sulle previsioni di cassa, in ordine alla importanza crescente dei flussi effettivi di cassa e alla necessità di cogliere il reale significato finanziario ed economico delle uscite e delle entrate, delle indicazioni o delle risultanze del bilancio di competenza — sia necessario rimarcare la opportunità di un approfondimento in ordine alla necessità di affiancare al bilancio di competenza pluriennale anche un bilancio di cassa.

Questo spostamento di attenzione sulla cassa, che la cultura economica e i dibattiti parlamentari hanno compiuto, ci porta a sottolineare l'opportunità di prevedere, diversamente da quanto indicato nel ricordato Atto del Senato n. 1095, anche uno strumento pluriennale di cassa, a fianco dello strumento pluriennale di competenza.

Come ella, signor ministro, sottolineava, dall'esame dell'approfondimento dei soli conti del bilancio dello Stato si è

passati all'esame dei conti inerenti all'intera pubblica amministrazione; entro tale aggregato però altri enti, oltre a quelli che già ne fanno parte ai sensi del contenuto della relazione sulle stime di previsione di cassa che il Governo ha presentato, potranno essere inseriti in conseguenza di successivi approfondimenti.

In ordine all'ente facente parte dello aggregato « pubblica amministrazione allargata » è opportuno considerare altresì come sul piano politico debba esercitarsi non soltanto una iniziativa pressante per ottenere che si addivenga a conti consolidati e, quindi, a monte di questi, a regolamentazioni di strutture di bilancio tali da consentire il consolidamento effettivo dei conti, ma anche una iniziativa politica che sappia sollecitare gli amministratori, e in genere coloro che operano all'interno di questi enti alla consapevolezza di dover essere strumenti capaci di attuare in realtà, per loro autonoma iniziativa e non solo su richiesta del Parlamento o, tanto meno del Governo, l'unitarietà della finanza pubblica.

C'è dunque una iniziativa che le forze politiche sono chiamate a portare avanti. Intendo riferirmi non solo ad una iniziativa da assumersi negli enti locali o nelle regioni, dove le forze politiche trovano una loro più diretta presenza, ma anche ad una iniziativa da assumersi in quegli altri enti nei quali la presenza delle forze politiche non si esprime con quella diretta responsabilità con la quale si esprime, invece, negli enti elettivi.

D'altro canto, occorre far crescere la consapevolezza della necessità di avere dei conti della finanza pubblica non solo consolidati, ma anche significativamente articolati.

Nel momento in cui, onorevole ministro, noi prendiamo atto della rettifica delle previsioni di cassa effettuata con la relazione oggi in discussione, rettifica effettuata con riferimento alle previsioni delle stime di cassa che facevano parte della *Relazione previsionale programmatica* presentata dal Governo con la legge di

bilancio; nel momento in cui, cioè, prendiamo atto che il disavanzo del bilancio statale 1978 viene stimato in 25.830 miliardi, cui, aggiungendo il fabbisogno di tesoreria, si arriva ad un fabbisogno di 26.730 miliardi, e prendiamo atto altresì di una stima del disavanzo di cassa degli enti di malattia, ENEL, ed enti locali per spese di investimento di altri 4.900 miliardi, sicché il disavanzo raggiungerebbe, al netto degli apporti degli istituti di credito speciale, i 30.380 miliardi, siamo consapevoli come la conoscenza dell'importo globale del disavanzo, in quanto tale, non possa essere obiettivamente sufficiente a consentire la valutazione degli effetti sull'intero sistema economico del nostro paese. Occorre conoscere la composizione dei flussi di entrata e di uscita, il cui saldo comporta quei disavanzi; in particolare la composizione della spesa pubblica realizzata in settori statali, come in enti locali e negli altri enti che secondo la prassi parlamentare vigente fanno parte della « pubblica amministrazione allargata ».

È questo un punto fondamentale a lei ben chiaro, onorevole ministro, e desideriamo darle in quest'aula atto di come in sede di primo incontro, presso la Commissione finanze e tesoro, abbia voluto manifestamente dichiarare come lo stato della organizzazione degli uffici e lo stato delle procedure attraverso cui i dati vengono non soltanto assunti ma anche comunicati ed esposti non sia tale da consentire immediatamente la predisposizione di quadri dai quali emerga la composizione dei flussi di entrate e di uscite della finanza pubblica.

Abbiamo preso atto di ciò così come della volontà esplicitamente espressa da lei, signor ministro, di volere entro il più breve tempo garantire la predisposizione di dati significativamente articolati. Tale suo intendimento trova conferma nel fatto che il Governo abbia accolto l'ordine del giorno presentato dal collega Goria, in sede di Commissione finanze e tesoro, tendente a manifestare questa esigenza come primaria, perché senza conoscere la composizione della spesa non è possibile poi valutarne gli effetti sul sistema economico.

Nel prendere atto di questo desideriamo sottolineare come per parte del Parlamento ogni sforzo sarà fatto nell'agevolare il Governo nel perseguimento di questo obiettivo che si pone come fondamentale presupposto dell'auspicata riacquisizione del governo della finanza pubblica al fine di garantire un maggiore sviluppo economico al nostro paese.

L'alternativa vera di fronte alla quale sono il Parlamento e il Governo mi pare sia questa: vogliamo produrre un'ulteriore serie di documentazioni e di volumi di iniziativa di vari e diversi *teams*, e vogliamo inondare di molteplici relazioni il Parlamento o vogliamo costruire una nuova situazione nella quale ai gruppi parlamentari, agli studiosi di finanza pubblica, a tutte le centrali sindacali e comunque ai centri operativi del nostro paese, possa essere consegnato qualche elementare specchio riassuntivo di dati significativi dal quale anche chi non abbia, come dire, la pazienza di Giobbe — quella cioè di andare a sfogliare grossi volumi e starei per dire volutamente scritti senza chiarezza perché difficilmente possano essere capiti e quindi valutati — possa comprendere? Semplici tabelle sul tipo di quelle presentate ai dirigenti delle aziende ben organizzate? Vogliamo consentire quelle valutazioni solo dalle quali può nascere la volontà politica di garantire quelle situazioni di rapporto tra gli aggregati economici che effettivamente consentono la ripresa dello sviluppo al fine della espansione dell'occupazione nel nostro paese? Questo è il vero interrogativo dinanzi al quale ci troviamo. Sappiamo tutti — e in particolare chi ha avuto responsabilità amministrative — come giungere alla predisposizione di essenziali quadri riassuntivi significativamente articolati e di semplice lettura, comporti, a monte, un duro lavoro organizzativo e di revisione di procedura. È a questo, onorevole ministro, che noi intendiamo richiamare il Governo, assicurando al medesimo tutto il possibile apporto parlamentare.

Siamo convinti della assoluta necessità di restituire al Parlamento ed al Governo la possibilità di conoscere e quindi

di programmare la finanza pubblica. Siamo convinti della necessità di ridare al bilancio il suo necessario primato, cioè, non possiamo concepire, onorevole ministro, di tornare, anche dal prossimo bilancio 1979, a ripetere uno dei soliti riti nei confronti di un documento il cui significato, agli effetti dell'economia del nostro paese, non sia possibile valutare.

Si tratta di prendere atto delle situazioni nelle quali, per troppo lungo tempo, il nostro paese è rimasto ai fini della organizzazione della finanza pubblica; è una situazione nella quale obiettivamente il bilancio preventivo di competenza non recava nemmeno l'inserimento di tutte le spese che erano già state deliberate dal Parlamento medesimo negli anni precedenti, perché non venivano iscritte nelle previsioni iniziali le spese la cui copertura poteva e doveva essere fatta con ricorso al mercato. Cioè, non possiamo immaginare di tornare a discutere un bilancio dello Stato che già in via anticipata dia per scontato che i conti consuntivi avranno risultati (in ordine alla qualificazione della spesa, in ordine all'eccedenza della spesa sull'entrata) del tutto differenti rispetto a quelli della previsione, con una obiettiva posizione di frustrazione per tutti coloro i quali si pongono all'esame di un siffatto bilancio. Bisogna dire con grande semplicità che occorre accrescere le nostre capacità di penetrazione nell'individuare gli strumenti attraverso i quali ridare al bilancio il proprio primato; è questo un impegno di ciascuno di noi oltre che — in primo luogo — suo, onorevole ministro, e dei suoi diretti collaboratori, sottosegretari ed alta burocrazia ministeriale.

Non può non essere questo impegno fondamentale del ministro del tesoro, cui sono attribuite responsabilità particolari nel coordinamento della finanza pubblica, oltre che dalle leggi, anche da una volontà unanimemente espressa dalle forze politiche oggi facenti parte della maggioranza programmatico-parlamentare su cui si sostiene il Governo. Il ministro del tesoro in questa funzione non può non sentire l'imprevedibile necessità ed urgenza di ga-

rantire la creazione di quella unità operativa di altra amministrazione, con il corredo di attrezzature necessarie, la cui attività consenta obiettivamente di raggiungere questo fondamentale traguardo.

Come giustamente ella ha sottolineato, il primato del bilancio deve essere ribadito sotto l'aspetto conoscitivo, sotto l'aspetto procedurale. Allora una previsione sull'andamento dell'economia dell'anno successivo potrà essere compiuta, con la consapevolezza che il non esporre le situazioni nella loro effettiva realtà, il non esplicitare i *deficit* sommersi, è un qualche cosa che danneggia non soltanto la finanza pubblica, perché non ci si predispone alla regolazione di quei conti, ma è un qualche cosa che viene drasticamente ad incidere in senso negativo nel rapporto di credibilità, che sul piano internazionale deve intercorrere tra il nostro paese e i suoi creditori; e tale rapporto non può non continuare in relazione alle esigenze di credito che certamente ancora abbiamo. Siamo profondamente consapevoli della necessità di ricorrere, proprio ai fini espansivi, ulteriormente ai nostri interlocutori sul piano internazionale, per chiedere di prolungare il credito già effettuato e di aumentarlo.

Voglio dire che nella ridiscussione con le autorità monetarie del Fondo internazionale, della CEE, non è possibile pensare che non abbiano effetti negativi quegli autoinganni, con i quali in qualche misura, ci si consenta di dire, nel corso dell'ultimo anno si è proceduto; ma con i quali sarebbe molto più grave ancora procedere per l'avvenire, nel momento in cui, ad esempio, non volessimo prendere per intero consapevolezza che, oltre alle « operazioni verità » effettuate nel settore della finanza locale e in altri settori, quale quello ospedaliero, esistono altri settori nei quali un approfondimento dei dati effettivi e reali deve pur essere effettuato.

A titolo di esempio, vorrei citare il settore delle autostrade del nostro paese o il settore degli istituti autonomi per le case popolari. Intendo riferirmi, cioè, alla

necessità che si porti fino in fondo la ricerca di quelle sacche nelle quali - rispetto ai dati che abbiamo già acquisito - possono rintanarsi ulteriori *deficit* sommersi, e che, proprio attraverso la trimestrale considerazione della gestione di cassa, si possa arricchire la conoscenza della situazione reale della finanza pubblica, avendo, credo, dato il giro di boa come Governo, come forze politiche, come forze sindacali e culturali del nostro paese, nel senso di avere scelto per il futuro di esaminare la realtà - pur nella crudezza maggiore nella quale possa giungerci - per quella che è, e dell'esser consapevoli che, già a partire da questo esercizio, i problemi vanno appunto affrontati senza quelle posizioni « diplomatiche » che valgono pressoché esclusivamente a ritardarne la soluzione.

Se il Presidente me lo consente, vorrei sottolineare l'opportunità, la necessità che anche il Parlamento (intendo riferirmi in particolare alla Camera) sia chiamato a riconoscere il primato del bilancio attraverso una decisa iniziativa tendente alla riappropriazione del bilancio medesimo da parte del Parlamento che, per altro, si rende assai problematica, per non dire pressoché impossibile, nel caso in cui - ripeto, parlo esclusivamente per la Camera - la Camera non abbia a dotarsi di un servizio economico-finanziario capace di rendere effettivamente il Parlamento un interlocutore con parità di dati e capacità di penetrazione del significato dei dati medesimi.

Ecco allora come l'invito alla Presidenza della Camera ad esaminare tale innovazione strutturale dei servizi che i parlamentari possono - si dovrebbe dire forse devono - avere a loro disposizione, è un invito pressante che va nel segno della svolta che il paese ha compiuto nel momento in cui ha riconosciuto l'essenzialità dei conti della finanza pubblica agli effetti delle scelte di politica economica; ha voluto conoscere la sua reale situazione; ha voluto, quindi, che venissero adottati provvedimenti atti a consentirne la ripresa di Governo; ha con chiarezza valutato come

i fondamentali obiettivi di un maggior tasso di sviluppo del prodotto interno lordo, di una maggiore occupazione, di un minor tasso d'inflazione, di un sostanziale equilibrio dei conti con l'estero, non possono più essere perseguiti attraverso interventi puramente congiunturali (nella più o meno voluta ignoranza o parziale ignoranza delle realtà strutturali), ma attraverso una azione che gradualmente, ma con pervicacia, voglia incidere sulle cause, un'azione, quindi, che deve essere programmata ed attuata necessariamente in un arco di tempo di dimensione pluriennale.

È nell'esame del provvedimento legislativo di variazione del bilancio di competenza, è nell'esame della relazione della gestione di cassa del bilancio statale, della tesoreria e della operazione degli altri enti facenti pur parte del settore pubblico allargato, è soprattutto negli appuntamenti che nel corso di questo anno Parlamento e Governo si daranno per l'approvazione delle nuove norme sulla contabilità, per la identificazione di una legge finanziaria i cui contenuti e limiti e i cui rapporti con la legge di bilancio siano meglio e più precisamente definiti, è nell'appuntamento per l'esame del bilancio pluriennale di competenza e delle proiezioni pluriennali anche di cassa, che il Parlamento e ciascuno di noi darà effettiva testimonianza della volontà di cooperare a questo risanamento della finanza pubblica, che si pone appunto come indispensabile ai fini di quella ripresa dello sviluppo e dell'occupazione che le forze politiche e sociali del nostro paese dichiarano di voler perseguire come obiettivo assolutamente prioritario (*Applausi al centro*).

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

COMPAGNA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, la discussione sul bilancio dello Stato costituisce pur sempre un appuntamento per chi voglia iscriverne negli *Atti parlamentari* un contributo critico, comunque costruttivo,

magari settoriale, come oggi suol dirsi (e il mio vuole essere appunto settoriale); un contributo — dicevo — alla elaborazione di indirizzi politici conformi alle esigenze della realtà economica e sociale.

L'anno scorso colsi l'occasione della discussione sul bilancio dello Stato per far valere dai nostri banchi talune preoccupazioni relative alla politica agricola. Ora mi pare di poter affermare che quelle preoccupazioni erano tanto più fondate quanto più, nel corso dell'anno, qualcosa si è pur fatto per cercare di fronteggiarle. Mi riferisco soprattutto alla cosiddetta legge dell'« eptafoglio ». Ma anche quest'anno voglio portare in quest'aula qualche rilievo, in aggiunta a quelli che ho potuto far valere in Commissione, sempre a proposito della politica agricola, la cui importanza ai fini della condizione di salute dell'economia italiana, potrebbe essere agevolmente dedotta da un ragionamento molto semplice e molto breve, di cui mi affretto a darvi conto.

Se non aumenta ad un ritmo soddisfacente la produzione dell'agricoltura, non aumenta neanche come si vorrebbe la produzione industriale. Perché? Perché entra in sofferenza la bilancia dei pagamenti e quindi si deve ricorrere ad una politica restrittiva che determina l'arresto dello sviluppo industriale.

Ecco, basterebbe questa considerazione a richiamare la nostra attenzione sull'agricoltura come punto di leva per una ripresa non effimera e non ingannevole dello sviluppo economico.

Ora, quando la XI Commissione ha espresso il parere sul bilancio dello Stato, si è constatato che l'agricoltura potrà disporre nei prossimi anni di un « finanziamento soddisfacente ». In pari tempo si è ritenuto di dover affermare che le necessità dell'agricoltura impongono sforzi finanziari crescenti. Ebbene, io condivido questa constatazione e questa affermazione. Ma il primo problema che dobbiamo risolvere *hic et nunc* è quello di spendere bene i « finanziamenti soddisfacenti » deliberati dalle Camere nel corso di questo anno.

Ho letto, proprio in questi giorni, una dichiarazione del presidente della Confcoltivatori, il quale ritiene che « se non si ottiene una revisione della politica agricola comunitaria, è inutile sperare in una ripresa della nostra agricoltura ». Il presidente della Confcoltivatori teme che lo stesso « eptafooglio » potrebbe sfrondarsi se il nostro Governo dovesse continuare a subire « con rassegnata passività » una politica agricola da parte della Comunità come quella finora subita.

Per quanto riguarda i risultati positivi che tutti ci attendiamo dall'« eptafooglio », penso che essi potrebbero essere frustrati più che dalla politica agricola comune, così com'è, dalla incapacità di programmare e di spendere delle regioni o anche soltanto di talune regioni. È il problema che ho sollevato quando in novembre sono intervenuto nella discussione generale sull'« eptafooglio ». Non intendo ora tornare su questo problema, ma soltanto richiamare l'attenzione del Governo sul mio pessimismo che mi auguro comunque possa essere smentito, o quanto meno ridimensionato: sul mio pessimismo riferito alla capacità di programmare e di spendere delle regioni, in particolare di quelle meridionali. A mio giudizio, il Governo dovrebbe non solo curare i propri adempimenti, ma anche incalzare ripetutamente le regioni affinché curino quelli di loro competenza: e mi domando come potrà curarli una regione che, come la mia, versa in crisi da ben 112 giorni!

Tornando alle preoccupazioni dell'onorevole Avolio, io non contesto affatto la sua sottolineatura circa la necessità di pervenire a congrue revisioni della politica agricola comunitaria. Ma mi sembra piuttosto sommaria la sua denuncia di una « rassegnata passività », con la quale i nostri governi avrebbero subito decisioni di Bruxelles non conformi agli interessi dell'agricoltura nazionale. Tra l'altro, nei giorni scorsi il professor Giorgio Amadei ha scritto che « certe battaglie vinte a Bruxelles possono risolversi in sconfitte a Roma, o meglio ancora a Torino, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, eccetera ». In realtà, l'onorevole Natali aveva vinto

la sua battaglia a Bruxelles per le direttive comunitarie; ma, poi, questa battaglia noi l'abbiamo perduta con i ritardi romani prima e con le inadempienze regionali dopo! Ora, il ministro Marcora potrebbe anche vincere la sua battaglia a Bruxelles, per il cosiddetto « pacchetto mediterraneo »; ma poi potremmo perdere questa battaglia nei capoluoghi delle regioni, specialmente di quelle più mediterranee, del nostro paese. Come Amadei, e parafrasando Avolio, dico quindi che, se non si esce dalla « anarchia regionale », è inutile sperare in una ripresa della nostra agricoltura.

Ma non dico solo questo. Aggiungo che la battaglia di Bruxelles, dei prossimi giorni, è molto difficile ed impegnativa. È molto difficile, per le ragioni illustrate dal ministro dell'agricoltura davanti alle competenti Commissioni della Camera e del Senato. Scilla e Cariddi si sono trasferiti nelle Fiandre dove il ministro Marcora dovrà cercare un varco che gli consenta di sfuggire all'uno e all'altro mostro. Scilla è in agguato sull'itinerario della politica dei prezzi, che deve essere concordata alla fine del mese, partendo da proposte della Commissione che comportano circa 180-200 miliardi in meno rispetto alle nostre richieste. Cariddi incombe lungo l'itinerario del pacchetto mediterraneo.

Noi vorremmo vederlo approvato contestualmente al pacchetto dei prezzi. Ma i nostri *partners* non sembrano avere fretta di approvarlo. Dovremmo avvicinare le proposte della Commissione alle nostre richieste, per quanto riguarda la politica dei prezzi. Soprattutto, non dobbiamo fornire un alibi per un rinvio del « pacchetto mediterraneo ». A mio giudizio, il primo obiettivo è questo ultimo.

Il nostro potere contrattuale si fonda sui buoni argomenti che hanno portato all'elaborazione del « pacchetto mediterraneo », come pacchetto di misure riequilibratrici rispetto a quelle che hanno garantito e garantiscono le agricolture continentali. Ma questo potere contrattuale, fondato sui buoni argomenti, non è sufficiente a garantire la contestualità dell'approvazione del pacchetto dei prezzi e del

« pacchetto mediterraneo »: ecco perché la battaglia di Bruxelles è difficile.

Come dicevo, essa è anche molto impegnativa perché il « pacchetto mediterraneo », una volta approvato, costituirebbe il primo passo (non irrilevante) verso una revisione della politica agricola comunitaria conforme ai nostri interessi. Nella sua relazione sul bilancio dello Stato presso la Commissione agricoltura, l'onorevole Mora ha rilevato giustamente che, con il « pacchetto mediterraneo », che prevede un impegno finanziario della Comunità — come sapete — per circa 1.000 miliardi in un quinquennio, si delinea una « nuova impostazione » della politica agricola comunitaria, una impostazione che è nuova perché caratterizzata dalla « specificità territoriale » degli interventi per investimenti infrastrutturali ed aziendali. Non è questa la direzione che abbiamo indicato, consapevoli del carico nazionale ed europeo della nostra questione meridionale? A testimonianza di questa « specificità territoriale » vi è, appunto, l'80 per cento dei mille miliardi del « pacchetto mediterraneo » che sarebbe destinato al nostro Mezzogiorno e che potrebbe consentirci di integrare l'« eptafoglio » e, perciò, di avvicinare, per quanto riguarda gli obiettivi strutturali della politica di valorizzazione agricola nel Mezzogiorno, i traguardi che ci siamo proposti; di avvicinarli più rapidamente di quanto non sarebbe possibile senza questo « motore » supplementare che la politica del « pacchetto mediterraneo » ci consentirebbe di approntare.

Ha fatto bene il Presidente del Consiglio Andreotti, in occasione del vertice comunitario di Copenaghen, a sollecitare i nostri *partners* affinché si rendano conto dell'importanza che l'Italia attribuisce al « pacchetto mediterraneo ». Mi auguro che gli affidamenti ottenuti dall'onorevole Andreotti possano, in qualche modo, alleggerire il compito difficile ed impegnativo del ministro Marcora a Bruxelles. Da questo scanno parlamentare vorrei unire la mia pur flebile voce a quelle più autorevoli che rappresenteranno l'Italia nel negoziato comunitario, e la unisco, con

tutta la mia passione meridionalista e con tutta la mia passione europeista.

Se poi si volesse rinviare l'approvazione del pacchetto mediterraneo ad una fase successiva a quella del pacchetto dei prezzi, non credo che da parte nostra si dovrebbe ricorrere a gesti gladiatori; né credo che si indebolisca il nostro potere contrattuale se dico che dovremo in tale malaugurato caso adoprarci con tenacia perché questo « dopo » si realizzi nel termine più breve possibile, comunque entro e non oltre il 1978. Sappiamo di essere i più interessati — se non addirittura i soli interessati — al pacchetto mediterraneo: è questa la nostra debolezza, immediatamente percepibile; meno immediatamente percepibile è la nostra forza. Ma, se gli Stati membri della Comunità fossero lungimiranti — mi auguro che lo siano — si renderebbero conto che quello della nostra bilancia dei pagamenti è un problema comunitario. Gli altri Stati membri della Comunità, infatti, sarebbero nel tempo medio meno condannati a soccorrere, magari con prestiti più cospicui di quelli che già ci hanno accordato, se ci consentissero di creare le condizioni per importare meno prodotti dell'agricoltura continentale necessari al nostro fabbisogno alimentare e per esportare più prodotti della nostra agricoltura mediterranea. Gli altri Stati membri della Comunità sarebbero, soprattutto, lungimiranti, se si rendessero conto che sarebbero meno esposti di quanto oggi non siano sul fianco meridionale dell'Europa, se l'Italia ritrovasse una stabilità che, in qualche modo, dipende anche dalla bilancia dei pagamenti. Ecco, dunque, che il problema del « pacchetto mediterraneo » è un problema che impegna i ministri degli esteri, oltre e più dei ministri dell'agricoltura.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, con il mio intervento ho voluto esprimere, nella sede che credo giusta, cioè nella discussione sul bilancio dello Stato, e nel tempo che credo giusto, cioè alla vigilia della « maratona » di Bruxelles sui prezzi agricoli, l'esigenza nazionale e comunitaria che l'acquisizione del « pacchetto mediterraneo » non sia procrastinata. Dopo

tutto, dovrebbe pesare sul tavolo delle trattative a Bruxelles anche questo argomento: sono state suscitate delle attese e non ne guadagnerebbe — credo — il prestigio della Comunità se ad esse dovessero corrispondere delle delusioni.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare lo onorevole Mellini. Ne ha facoltà.

MELLINI. Signor Presidente, colleghi, signor ministro, io credo che le parole pronunciate da vari colleghi e dal ministro del tesoro sulla particolare situazione in cui ci accingiamo a discutere il bilancio, affrontando problemi nuovi (rappresentati, tra l'altro, da una nuova normativa in ordine alla struttura del bilancio), trovino un dato di netta contrapposizione con il tipo di discussione che ci accingiamo a portare avanti. Mi auguro che l'anomalia di questa discussione, la sua stranezza, il suo squallore siano soltanto dei dati contingenti, la cui giustificazione e la cui ragion d'essere possono ricercarsi nelle circostanze drammatiche nelle quali ci muoviamo e nella storia recente del Governo e della crisi dalla quale esso è uscito. Non vorrei, invece, che questa anomalia in realtà non dovesse considerarsi tale. Non vorrei che, nonostante le migliori intenzioni e gli strumenti tecnici di cui il Governo, il Parlamento e lo Stato intendono munirsi con una nuova legislazione in tema di struttura del bilancio, dovessimo invece veder crescere una crisi politica, una crisi del Parlamento in ordine anche — e sottolineo l'«anche» — a questa funzione fondamentale, storica del Parlamento, rappresentata dal momento politico della conoscenza, della discussione e dell'approvazione dei bilanci.

Certo non costituisce uno spettacolo particolarmente esaltante quello di una Commissione bilancio che prevede di dedicare un'ora e mezzo alla trattazione del bilancio (compresa la relazione, che poi in parte è stata data per letta). Se la discussione si è prolungata per un poco di più, ciò è avvenuto soltanto per la «fastidiosa presenza dei radicali i quali, con interventi non programmati», con inter-

venti ritenuti (al solito!) soltanto ostruzionistici, hanno imposto alla Commissione bilancio di occuparsi forse per due ore e mezzo di questo fondamentale, centrale, essenziale documento, momento di scelta della vita economica e politica del paese.

La discussione del bilancio è storicamente il momento della nascita dei parlamenti. Nella storia costituzionale — non c'è bisogno di ricordarlo — i parlamenti vengono istituiti per l'approvazione del bilancio del re. Attraverso questo momento dialettico sui problemi della spesa, dell'entrata, delle autorizzazioni alle imposte, si crea quel dato di dibattito che fa dello stato medioevale lo stato moderno. Non vorrei che proprio con questi atti di buona volontà sul bilancio, di professione di fede nella scienza economica e nei suoi strumenti, e contemporaneamente con la mancanza totale di una volontà politica si faccia in modo che, all'interno del Parlamento, il bilancio diventi soltanto una massa di carta stampata, non letta (e forse nemmeno stampata perché non sarei sicuro che tutto quello che doveva essere stampato sia stato stampato per consentire una lettura che forse non ci sarebbe stata comunque, ma di cui forse avremmo avuto il diritto se almeno formalmente fosse stata possibile).

Abbiamo inteso qui affermare che il bilancio che stiamo discutendo — d'altra parte ce ne eravamo resi perfettamente conto — in realtà non è un bilancio. Non è un bilancio di previsione! In sede di esame del bilancio presso la Commissione giustizia, di cui faccio parte, notavo che questo non è un bilancio di previsione, bensì una previsione di bilancio, perché ci si dice che poi il bilancio si farà. Innanzitutto, credo che se le cose stanno in questi termini noi dovremmo dire che il dettato costituzionale, ancora una volta e anche su questo momento fondamentale, viene frustrato e viene apertamente violato, perché non ci si può dire che poiché un bilancio dello Stato sarà varato entro i quattro mesi previsti dalla Costituzione come limite massimo dell'esercizio provvisorio questo non può essere chia-

mato esercizio provvisorio. Io mi domando che altro sia questo documento, questa legge che stiamo discutendo e che sarà approvata se non, in realtà, un esercizio provvisorio camuffato nelle debite forme da bilancio, senza altra aggiunta, quando da parte di chi ce lo propone ci viene detto che, comunque, poi ne discuteremo. Avremo, cioè, le note di variazioni ed il vero bilancio dello Stato che, comunque, non sarà di previsione perché credo che in questo caso le previsioni siano il dato del senno di poi; un bilancio di previsione fatto a maggio, evidentemente, fa sì che non si abbia bisogno di virtù divinatorie per prevedere qualcosa, in quanto l'anno è già trascorso per quasi una metà (ammesso poi che di virtù divinatorie possa trattarsi nella stesura di un bilancio di previsione; e forse proprio di questo avremmo bisogno in queste condizioni).

È certo che una affermazione di questo tipo ci dà la confessione chiara ed esplicita da parte del Governo circa il fatto che un bilancio non esiste, che questo non è il bilancio, che qui si tratta di mettere a posto formalmente le cose e, ancora una volta, di trovare una interpretazione surrettizia della Costituzione per consentire alle forze politiche, all'arco costituzionale, al Governo, a tutto quello che oggi coincide nella vostra fraseologia con le uniche cose rispettabili e che voi considerate degne di nota, di rispetto e di considerazione, di andare avanti per poi arrivare, comunque, ad una qualche formulazione sul piano economico. Tutti possiamo renderci conto di come un ritardo di questo tipo significhi in realtà catastrofi, che nel frattempo maturano, perché non è concepibile che un ritardo di questo tipo possa essere esclusivamente un dato temporale e non si debba chiamare e tradurre, proprio perché interviene una nota di variazioni, che in realtà è la variazione del bilancio, il nuovo bilancio, a maggio e a giugno — non so quando perché le previsioni sono sempre in questo senso piuttosto elastiche e piuttosto incerte — in un incidente tecnico, perché certo ci viene prospettato in questi termini. Ma tutti sono incidenti tecnici,

tutte le questioni che alterano la fisionomia costituzionale di questa Repubblica sono incidenti tecnici.

C'è stata la crisi di Governo e non si poteva, dopo che il Senato aveva esaminato il bilancio, dar corso anche in questo ramo del Parlamento alla discussione. Ma cominciamo a fare una prima osservazione. La prima osservazione ci è imposta da quello che ci avete detto. Qui non stiamo approfittando di questo argomento così importante, così drammatico per introdurre un discorso costituzionale, che pure ci sta a cuore comunque, ma è la vostra osservazione sulla centralità del bilancio che pure ci impone di osservare e discutere il problema della centralità del Parlamento, almeno qui sulla funzione del bilancio. Insomma, abbiamo assistito ad una prima approvazione dell'esercizio provvisorio con una discussione in quest'aula che ha chiaramente dato la misura di una revoca di quella non sfiducia della quale si valeva il Governo per trarre la sua possibilità di sopravvivenza: esplicitamente, nella discussione per l'esercizio provvisorio, noi abbiamo inteso affermare che tutto era cambiato nell'atteggiamento di una forza politica consistente (ricordo l'intervento del collega Di Giulio) e che da qualche tempo il Governo, specialmente sulla politica economica, non godeva più di quella non sfiducia di cui aveva goduto fino a quel momento; e in quel momento tutti sapevamo che era aperta una crisi di Governo.

A questo punto si è tirato avanti con una falsa affermazione circa l'esistenza di un Governo ancora non dimissionario e si è protratto in sostanza il lavoro del Parlamento, che in gran parte poi è risultato inutile perché le verifiche successive hanno dimostrato in gran parte scadute quelle discussioni che impegnavano il Governo per quello che riguardava le sue responsabilità come potere esecutivo; in quelle condizioni si è protratta addirittura una discussione sulla successione al Governo, sul nuovo incarico, sulla soluzione della crisi, mentre la crisi formalmente non era aperta.

Vedete, questi espedienti causano poi sempre degli effetti gravissimi. Pensare di poter trovare il modo per superare certi dati elementari dettati dalla Costituzione, trovare l'espediente giuridico, l'espediente formale, è molto spesso non un tributo che si paga alla concretezza contro il formalismo ma molto spesso è un tributo che, attraverso una distorsione del formalismo che consente il superamento, attraverso delle interpretazioni di comodo, dei dati costituzionali, ci porta a pagare tributi pesantissimi e a scontrarci con realtà di estrema gravità per quello che riguarda invece proprio la concretezza dei problemi che poi si affacciano e che ci vengono incontro nella realtà del paese.

Uno dei problemi posti al Governo, e non soltanto al Governo, è stato certamente quello di un bilancio scaduto che, malgrado gli esercizi provvisori che sono stati votati, ci si è trovati a votare come un ulteriore esercizio provvisorio, compiendo un ulteriore atto *in fraudem constitutionis* certamente, ma comunque, indipendentemente dal dato formale, una elusione del problema di fondo e di quei problemi pressanti che stanno sulla nostra strada e di cui voi ci avete rappresentato la drammaticità, per darci poi risposta che non è una risposta, perché qui abbiamo discusso, invece che dei problemi, delle problematiche; e mentre si complicano le parole, noi dei problemi economici del paese, dei problemi del bilancio, non abbiamo discusso: abbiamo discusso della problematica del bilancio, cioè della scienza sui problemi del bilancio, ma questi problemi sono rimasti e saranno affrontati quando ci porterete un bilancio e ce lo darete con queste note di variazioni.

A questo punto, noi ci domandiamo, di fronte alla frettosità, di fronte al fatto scandaloso di una Commissione bilancio che affronta in questi termini un bilancio, senza nemmeno porsi problemi: se il bilancio è provvisorio, se è un esercizio provvisorio, se non è un vero bilancio, si affrontino almeno le ripercussioni di questa stranezza del modo di imposta-

zione e dei problemi che ne sarebbero sorti, di che cosa avrebbe significato nella vita parlamentare, per quanto riguarda i problemi del coordinamento della spesa pubblica, della finanza, di che cosa avrebbe rappresentato questo ritardo, questo ennesimo, dissimulato esercizio provvisorio. Problemi che la Commissione avrebbe dovuto affrontare, ma ricordo che solo un'ora e mezza fu programmata per il lavoro della Commissione bilancio e dominava la fretta in tutte le Commissioni. Ci troviamo ora qui, in questa aula deserta, che rimarrà deserta per tutta la discussione, e abbiamo udito affermazioni come quella di poco fa del collega Delfino, che si domandava se un tentativo si farà, ancora questa volta, perché la fretta e l'adattamento al dato contingente non debbano prevalere e si tenti in qualche modo di confrontarsi, di parlare, di approfondire questi problemi; perché si eviti questo fatto di fronte al paese, questo paese al quale si dice che bisogna dare i conti precisi. Anche il collega Emilio Rubbi ci ha detto cose certamente interessanti. Ma, certo, l'austerità passa anche attraverso la chiarezza dei conti che devono essere presentati al paese, per richiedere a tutti sacrifici: ma io credo che la coscienza, la capacità, la forza per affrontare i sacrifici passi anche attraverso la coscienza che chi ha il dovere di affrontare questi problemi faccia di tutto perché l'approfondimento non sia soltanto formale.

Con questo, siamo arrivati al problema di fondo, a un interrogativo che dobbiamo porci, cioè all'interrogativo se non si tratti qui di un ripetersi di circostanze contingenti, ma invece di una vera e propria crisi dell'istituto parlamentare, che anche in questo settore finisce col dimostrare la necessità di non tacere al paese, di non tacere a noi stessi, di non tacere al Parlamento che sempre più il Parlamento è portato a venir meno ai suoi compiti fondamentali, che sempre più, mentre si esalta la centralità del Parlamento, il Parlamento viene emarginato e le scelte avvengono altrove; sempre più i compiti istituzionali e costituzionali, sia

del Parlamento che anche di altri organismi previsti dalla Costituzione, finiscono con l'essere scavalcati e ridotti entro margini che non sono certamente quelli loro propri.

Io credo che ci dobbiamo porre questo interrogativo con serietà e con forza maggiore tanto quanto maggiore è l'attaccamento che portiamo alle istituzioni parlamentari. Io credo, infatti, che non sia formulando astrattamente delle professioni di ossequio ed esaltando certe funzioni che si risolvono i problemi. I problemi, viceversa, si risolvono andando a fondo con le critiche, eventualmente anche spietate, ma soprattutto non tappandosi gli occhi e cercando di non vedere quando eventualmente certe visioni possano essere sgradevoli.

Abbiamo detto che ci siamo trovati di fronte a una crisi di governo certamente anomala, e che il protrarsi di questa crisi, in una situazione di incertezza (c'è la crisi, non c'è la crisi, si discute della sostituzione del Governo Andreotti, del « dopo Andreotti », sul nuovo Governo; le consultazioni si fanno qui, nelle aule del Parlamento, mentre formalmente il Governo ancora non era in crisi; l'esercizio provvisorio), ha determinato l'invecchiamento di questo bilancio. Un invecchiamento che ha fatto sì che, quando ci siamo trovati di fronte alla discussione, in circostanze certo drammatiche, del programma del nuovo Governo, ci siamo sentiti dire dal Presidente del Consiglio, in quel momento formalmente — certo, se le circostanze fossero state diverse, se la storia di questi incontri, di questi appuntamenti (ma si tratta di una storia di appuntamenti disdetti e disattesi) fosse stata diversa, sarebbe stato logico forse che si fosse dato un altro appuntamento sulla politica del Governo —, che un appuntamento sulla politica del Governo doveva intendersi fissato per la discussione del bilancio dello Stato. Oggi, veniamo chiaramente ad intendere che qui discuteremo probabilmente della metodologia del bilancio, certo importantissima, delle tecniche relative al bilancio, ma di una politica generale del Governo, anche per ciò

che riguarda soltanto una politica economica di fondo, noi non discuteremo. Veniamo a sapere che qui, malgrado la buona volontà, ad esempio, di colleghi come il deputato Compagna, che ha cercato di introdurre un dibattito sulla politica agricola, di questo certamente non discuteremo. In sostanza, avremo, anche con la discussione sul bilancio dello Stato, semplicemente un'altra occasione per eludere problemi, un'altra occasione per non verificare quelli che sono gli intendimenti del Governo, della politica generale che il paese va portando avanti, che il Parlamento intende perseguire e di cui sta approvando uno strumento fondamentale.

Abbiamo inteso ricordare qui che la nuova legislazione in tema di bilancio dello Stato offre strumenti nuovi. Credo che non possiamo non discutere di queste novità degli strumenti di bilancio. Affrontare il problema della presenza di un'attività pubblica, con oneri pubblici, con una incidenza che non passa attraverso il bilancio normale dello Stato secondo i canoni tradizionali, era un dato che tutti coloro che si occupano di economia hanno sempre inteso come un dato pressante. Certo, tutti abbiamo inteso che si andasse chiarendo la necessità di far luce nella giungla finanziaria, nella giungla economica del paese.

Il fatto che con la legge n. 407 si sia stabilita questa dilatazione dell'orizzonte delle previsioni economiche e finanziarie, e comunque delle previsioni di bilancio, questo inserimento anche di uno sguardo a tutta la situazione dell'economia pubblica del paese e della finanza pubblica del paese è certamente un fatto positivo. Ma io credo che sia questa disposizione sia le altre, quelle della legge finanziaria, quelle relative alle altre sistemazioni strutturali del bilancio, le norme relative alla nuova sistemazione dei residui passivi, siano tutte disposizioni che possono avere un significato se ad esse corrisponderà una volontà politica di chi esamina il bilancio, del Parlamento, che faccia del momento della discussione del bilancio qualche cosa di diverso da quello cui stiamo assistendo

in questi giorni in questo ramo del Parlamento.

È chiaro che c'è un rischio rispetto a questa nuova struttura del bilancio. Di questo rischio abbiamo avuto un accenno anche nell'esposizione del ministro, anche se si è trattato di un accenno volto soltanto a respingere questa eventualità. Il ministro del tesoro ci diceva che la dilatazione di questo esame della situazione non è e non deve essere soltanto un accrescimento della capacità di conoscenza e quindi un aumento degli strumenti conoscitivi del bilancio, ma in sostanza occorre che si accentui e cresca contemporaneamente il momento decisionale, perché altrimenti il problema politico non sarebbe uguale a quello che si presenta al paese. La conoscenza potrebbe essere raggiunta in modo diverso da questa discussione e da questo dibattito e sarebbe estremamente grave che ci si dovesse limitare a constatare di avere una visione più ampia della situazione economica generale; ma questo può servire soltanto come dato di conoscenza perché, in realtà, non cresce la dilatazione del momento di decisione.

Ritengo che questa osservazione possa avere una risposta positiva, che in realtà non ha, perché la sensazione che abbiamo tutti quanti di una discussione come questa — ma non è soltanto da quest'anno, non è soltanto in queste condizioni particolari, non è soltanto perché abbiamo avuto una crisi di Governo, non è soltanto perché abbiamo di fronte un esercizio provvisorio camuffato che avremo un bilancio da fare successivamente con le note di variazioni, non è soltanto perché abbiamo i drammatici momenti che ci distraggono e che ci possono far pensare che tutta questa discussione sia, in sostanza, tempo perduto perché c'è sempre da risparmiare tempo per cose pressanti, mentre poi non si sa mai quali siano queste cose pressanti cui dovremo dedicare il tempo che si sottrae alle discussioni istituzionali — è che in realtà non sia la verità. Riteniamo che sia un'abdicazione della decisione da parte del Parlamento che ormai si va delineando e ripetendo di vol-

ta in volta, che si verifica sempre di fronte ai momenti fondamentali delle scelte che qui si fanno; leggi decise fuori del Parlamento, crisi di Governo decise fuori del Parlamento, nuove formule governative che emergono non dal dibattito in cui i governi precedenti hanno presentato le loro dimissioni, ma altrove, e questo è un qualcosa che si ripete continuamente.

Crediamo che questo momento si stia verificando anche per i bilanci. Abbiamo la sensazione che, in realtà, non si stia tentando e cercando di accentuare, anche se si fanno degli sforzi legittimi verso la maggiore legittimità del bilancio, un dato di concentrazione fra i momenti della conoscenza di queste situazioni del bilancio e i momenti che determinano effettivamente le scelte.

Certo, strumenti e tentativi come quelli fatti attraverso i meccanismi per determinare, ad esempio, una riduzione del fenomeno dei residui passivi che appesantiscono il bilancio e danno una visione chiara di una discrasia tra il momento delle decisioni di spesa e il momento della realizzazione della spesa stessa, sono fatti che possono rappresentare un elemento, uno strumento per decisioni più immediate ed incisive da parte del Governo.

Il rischio è anche un altro. Esso non è rappresentato dal momento della contabilizzazione dei residui passivi e dalla loro collocazione nel bilancio, ma è rappresentato, semmai, da un'altra situazione, e mi sembra che qui non si approfitti di questo momento per un'approfondimento della situazione politica.

Che significa questo lievitare che si è verificato in questi anni? È soltanto un dato di strutturazione contabile o del modo con cui si è derogato, anche con singole leggi, alla contabilizzazione dei residui passivi per le varie voci? È soltanto per questo che si è verificata la enorme lievitazione dei residui passivi che è, appunto, il segno di questa discrasia?

Noi, viceversa, crediamo che questa lievitazione dei residui passivi sia stato un chiaro segno dell'invecchiamento della macchina amministrativa dello Stato, della sua tortuosità di governare attraverso i

momenti di deliberazione della spesa, della lontananza fra il momento della deliberazione della spesa e quello della effettiva utilizzazione, rispetto al quale, nei momenti in cui si è arrivati ad affrontare problemi come quello del bilancio, non vi è mai stata la dovuta riflessione.

Il bilancio dovrebbe rappresentare il momento in cui, di fronte al quadro complessivo delle situazioni che si determinano nel paese, la classe politica nella sua intierezza — non soltanto il Parlamento ed il Governo — dovrebbe acquisire la capacità di vedere nel loro insieme gli strumenti giuridici ed economici attraverso cui giungere ad un effettivo governo economico del paese.

Tutto questo — a nostro avviso — è mancato; anzi abbiamo la sensazione che si tenda a rifugiarsi proprio negli aspetti più formali e formalistici. È questa la conseguenza del fatto che ci si trova a dare la prima applicazione a queste innovazioni legislative in un clima eccezionale? O, viceversa, il clima eccezionale ancora una volta serve soltanto a distrarre l'attenzione del Parlamento dai dati di fondo? In realtà, dopo averne fatta una proclamazione alta e forte nel momento in cui queste innovazioni venivano introdotte, oggi esse vengono riaffermate nella loro validità con la precisazione che potranno essere verificate successivamente, poiché per quest'anno tutto questo è rimasto sulla carta. Basta affermare e ripetere che, rimanendo tutto questo sulla carta, e cioè gran parte dell'attuazione di tali disposizioni legislative, noi possiamo evitare una verifica di fondo, vale a dire quella della utilità (non soltanto per la chiarezza maggiore dei bilanci) di queste innovazioni?

Da parte del Parlamento dobbiamo dire « no » alla possibilità di avere queste visioni complessive. Certo, di fronte a questa volontà (che non esiste) di affrontare questi problemi è inutile che immaginiamo nuovi strumenti di conoscenza della situazione della finanza e dell'economia pubblica se poi registriamo la fretta con la quale si decide e si affrontano queste discussioni, il fastidio col quale ci ritro-

veremo non soltanto di fronte alla povertà delle argomentazioni radicali, ma probabilmente di fronte ad ogni intervento che cerchi di portare al di là della semplice apologia di queste buone intenzioni, e, viceversa, di fronte alla unita invocazione delle tristi necessità del momento per eludere questi problemi. Se, dunque, di fronte a questa fretta ed a questo fastidio noi non ci rendiamo conto che in realtà manca una volontà politica di approfondimento e di valersi di tutti quegli strumenti che la Costituzione mette a disposizione del Parlamento per esercitare il controllo sull'esecutivo, sulla gestione dell'economia e della finanza pubblica, soprattutto nel momento fondamentale dell'approvazione del bilancio, noi crediamo che questa maggiore chiarezza e questi strumenti maggiori abbiano un significato estremamente ridotto.

Al massimo, tali strumenti possono servire per altre cose. Può servire certamente una maggiore leggibilità almeno al potere esecutivo: almeno ce lo auguriamo. Ci auguriamo che il potere esecutivo prenda atto di questo strumento proprio perché non serve più al Parlamento: infatti, il Parlamento approva comunque, poiché in esso manca questo scambio dialettico per la mancanza della volontà di approfondire; per lo meno, allora, ne faccia un uso più snello in relazione alle proprie esigenze.

Indubbiamente la nostra preoccupazione non si arresta a questa previsione. Probabilmente avremo ancora di peggio: non vi sarà questa utilizzazione da parte dell'esecutivo.

Detto questo, fatte queste considerazioni, dobbiamo farne altre su cosa significhi questo bilancio in termini di immagine di una politica economica, di una situazione economica e finanziaria, di una situazione di scelte, da parte della classe politica, del Parlamento stesso, da parte del Governo nei vari settori della spesa pubblica. Probabilmente, noi dovremmo scegliere il momento del bilancio come un momento fondamentale, proprio perché abbiamo di fronte una serie di voci, con una possibilità di comparazione della spe-

sa, del peso che certi interventi, che certe attività pubbliche rappresentano nei vari settori del paese, per guardarci intorno e per esaminare innanzitutto certi strumenti di spesa e di intervento nei vari settori, come sono articolati e come sono funzionanti.

Per fare innanzitutto una specie di censimento, vi sono nei bilanci delle voci che sono spaventose; se tutto il bilancio non fosse un documento abbastanza drammatico, certe voci avrebbero il pregio dello umorismo, quando leggiamo in capitoli e articoli del bilancio le voci di spesa per le pensioni e sovvenzioni ai danneggiati politici nell'Italia meridionale per gli avvenimenti, non del 1948 (che pure forse di danneggiati ne ha avuti), ma del 1848-1849; oppure voci di spesa per i veterinari (mi sono accertato: non per i veterani) delle guerre del Risorgimento (vi sono capitoli di spesa per i loro orfani e vedove).

Non vedo altro, non sono un economista, ma se ci sono cose così abnormi e folli nelle voci dei nostri bilanci (si spende tra l'altro per stamparle), sia pure per i dieci milioni o un milione o le cento mila lire, questo non dovrebbe essere almeno un momento del nostro confronto con ciò che ci deriva dal passato? Le leggi che ci sono messe nelle mani, quelle cui dobbiamo dare attuazione, una specie di scadenzario delle leggi, non dovrebbe essere verificato nel momento in cui noi ci troviamo tra le mani un bilancio dello Stato con queste amenità? Evidentemente, se vi sono delle amenità di questo genere, vi sono certamente possibilità di confronto con dati totalmente scaduti, con questo ripetersi totalmente stravagante di impegni di spesa, che ormai non significano assolutamente più niente. Questo sarebbe già un primo momento, forse il meno incisivo, quello che non riempie i cuori degli studiosi di economia e di pianificazione; ma, in sostanza, se non si comincia da queste cose, credo che sarebbe ben difficile, ad un certo punto, poter affrontare problemi di altra natura.

Questo significa una cosa sola in sostanza: che il bilancio è veramente un *tabù*, una sacralizzazione di certi dati, talvolta del tutto tradizionali, e il ripetersi

di anno in anno di cose che rimangono in queste montagne di carte, nelle quali non si scava. Queste cose con il loro umorismo — torno a dirlo — sono il simbolo di una volontà politica e di un confronto che non c'è, che manca, che non si vuole certamente affrontare.

Ma vi sono anche altre considerazioni; e qui usciamo dai dati puramente formali e, se vogliamo, umoristici, dei bilanci dello Stato. Ho avuto occasione di riflessione — anche perché faccio parte della Commissione giustizia — proprio in questi giorni, a fronte di un bilancio disastroso come quello della giustizia, bilancio per il quale si dice — di qui appunto nasce la considerazione che non siamo di fronte ad un bilancio di previsione, ma ad una « previsione di bilancio » — che avremo delle note di variazioni particolarmente consistenti, forse più forti che in ogni altro bilancio.

Il bilancio della giustizia presenta una inadeguatezza cronica; ha una spesa che supera di poco l'1 per cento del bilancio totale dello Stato, a fronte di un bilancio della difesa che, viceversa, è di circa il 10 per cento del bilancio totale dello Stato (poi ci si accorge che, per difenderci, abbiamo più bisogno della giustizia che non degli aerei o delle navi; ascoltando la esposizione del ministro sul « blocco reale », sul « blocco di crociera », forse queste navi da guerra malgrado tutto servono; diventate tutti keynesiani a questo proposito: tutti spiegano, quando si tratta di bilancio della difesa, che in fondo non è una spesa improduttiva; forse serviranno tutte queste navi da guerra per fare un blocco di crociera, invece di un blocco puramente nominale e formale rispetto alla spesa pubblica; ma io ne dubito perché credo che sia viceversa questo il canale, uno dei canali per la dilatazione della spesa pubblica).

Di fronte a questa comparazione tra bilancio della difesa e bilancio della giustizia — e su questo torneremo perché ce ne siamo fatti carico anche nel proporre emendamenti al bilancio — va fatta una prima considerazione.

Nel nostro sistema abbiamo dei bilanci che sono spediti e forti e dei bilanci tortuosi e deboli; abbiamo dei bilanci spediti e forti come, per esempio, il bilancio della difesa, settore nel quale le determinazioni relative alla spesa avvengono in ambienti militari, in ambienti ministeriali (sono portate qui in Parlamento, certo, vengono fatte affermazioni, addirittura si fanno leggi che prevedono in maniera indeterminata possibilità crescenti di spesa; ricordiamo l'impegno per lo MRCA, di cui abbiamo discusso in questa Camera; non so quanto sia oggi possibile fare il conto di quello che è l'effettivo impegno per quel piano, per quella scelta che è stata allora fatta).

Per questi bilanci forti, nell'amministrazione dello Stato e nell'ambito di uno stesso ministero intervengono la preparazione degli stessi, le determinazioni di spesa, le spese effettive e si ha la rapidità di spesa. Non ho potuto esaminare nei documenti del bilancio la distribuzione dei residui passivi a seconda dei vari bilanci di competenza. Questi residui passivi probabilmente saranno più bassi proprio rispetto a bilanci come quello della difesa. Sono appunto i bilanci snelli e forti quelli che nell'ambito di una stessa amministrazione determinano la possibilità di scelte e, quindi, di reperimento dei fondi relativi e poi di spesa effettiva.

Abbiamo, poi, bilanci che sono particolarmente tortuosi e che riguardano la giustizia e la sanità. Sono bilanci in ordine ai quali le determinazioni relative ad impegni che necessariamente comportano spese intervengono, molto spesso, indipendentemente da ogni previsione relativa alla spesa stessa. Si procede alla riforma del codice di procedura penale: sono norme che passano, poiché non importano direttamente ed immediatamente un aumento della spesa, anche se lo comportano come dato di necessità. Dicevo che tali norme passano, anche se ci si trova poi nella impossibilità di attuarle, poiché si è di fronte ad una catena di provvedimenti necessitati che dovrebbero concretizzarsi in effettiva spesa,

per la quale — naturalmente — non esistono i fondi.

Vi è di peggio. Di fronte a questi bilanci — si veda il bilancio della giustizia, ad esempio — abbiamo un frazionamento di competenze che è uno degli aspetti più assurdi e folli del nostro sistema amministrativo. Si guardi alle esigenze della giustizia, che è un campo di attività che appartiene allo Stato. Non vi è, in materia, il problema delle regioni o degli enti locali minori; la giustizia l'amministra lo Stato. Tuttavia abbiamo una spesa che passa attraverso comuni e province, con giri spaventosi dal punto di vista finanziario. I comuni, ad esempio, debbono provvedere all'edilizia giudiziaria, senza magari avere i fondi. Se si tratta di istituire un nuovo tribunale o di allargare una sede già esistente, deve esservi una determinazione specifica, imposta tra l'altro da leggi di carattere sostanziale. Le leggi in questione obbligano ad una dilatazione di determinati uffici e, conseguentemente, a nuovi impegni per l'edilizia giudiziaria. Tutto ciò comporta una sollecitazione nei confronti dei comuni perché provvedano alla costruzione di detto nuovo edificio giudiziario. Poiché il comune non ha mezzi, ecco che lo Stato deve sovvenzionarlo con contributi su mutui che l'ente locale deve accendere, magari presso un altro ente pubblico. Alla fine ci si trova con tre o quattro enti pubblici coinvolti in un'operazione di particolare difficoltà, con ritardi, mancanza di tempestività, spaventose complicazioni, ulteriori motivi di accrescimento dei residui passivi, quali tutti possiamo immaginare.

Ecco, questa è una delle strade che determinano l'aumento dei residui passivi, non soltanto presso i comuni, ma presso i vari enti pubblici, con quell'appesantimento di ogni possibilità di governo economico che è tipica, prima ancora che di una finanza non funzionale, di un'attività dell'esecutivo (non risale tutto a responsabilità dell'esecutivo, bensì anche della legislazione e quindi del legislativo) quale quella che delizia il nostro paese.

È la mia una premessa sul tipo di bilancio in esame, individuabile sulla base

di talune caratteristiche di fondo: bilanci snelli e più funzionali, spese e metodi di spesa più snelli, rapidi ed incisivi e, viceversa, bilanci non snelli che poi, guarda caso, sono quelli in ordine ai quali opera con maggior efficacia la lesina. Diremmo che si tratta di una lesina dei metodi... È un metodo che, essendo ritardante, è tale da comportare automaticamente una riduzione del contenuto e dell'entità della spesa stessa. Non si può immaginare un'attività di ritardo della spesa che non rappresenti allo stesso tempo anche una riduzione dell'entità della medesima, quanto meno come dato concreto, come spesa reale e non soltanto sul piano delle competenze.

A questo punto, è chiaro che quando si vanno a confrontare le cifre ci si rende conto di taluni dati assolutamente spaventosi. Nel nostro paese abbiamo un enorme « vivaio », un bilancio della difesa che, per la sua stranezza, è paragonabile soltanto a quello di grandi potenze oppure a quello dei paesi in cui, per situazioni di sottosviluppo ma di notevoli disponibilità finanziarie come avviene in alcuni paesi del terzo mondo, si registra la preminenza della spesa sul piano militare, proprio perché rappresenta la forma più facile e trainante.

Teorie analoghe a quelle fatte valere da una classe dirigente del terzo mondo, per lo più militare, sono molto in voga nel nostro paese, ritenendosi che, mentre si sostiene l'opportunità di contenere la spesa pubblica in tutti i settori e di seguire la politica della lesina anche in situazioni certamente drammatiche dell'economia e della finanza, dobbiamo e possiamo affrontare, proprio nei settori militari, problemi di spesa senza troppe preoccupazioni, senza domandarsi se in momenti come quelli attuali non sarebbe opportuno contrarre drasticamente la spesa pubblica proprio nei settori in cui la spesa ha una funzione essenzialmente distruttiva di ricchezza.

Ogni volta che si pone un problema come questo, tutti si rivelano sostenitori e seguaci delle teorie keynesiane secondo cui una spesa maggiore comporta una di-

latazione dell'economia, con meravigliosi riflessi sulla situazione del paese. In ogni altro settore, spendere troppo può comportare disastri: il settore militare, invece, data la sua efficacia trainante rispetto alle esportazioni, all'industria meccanica (come se dovessimo dare il buon esempio del consumo di armi, come se il nostro incremento nel consumo delle armi determinasse anche l'incremento altrui), viene considerato come uno dei settori nel quale l'aumento della spesa pubblica non avrebbe effetti negativi per l'economia del paese; avrebbe anzi positive ripercussioni. Per molti aspetti, sembra che si ritenga che la spesa pubblica, qui, possa avere una funzione di superamento dei dati di crisi, superamento già considerato come uno dei compiti fondamentali del Governo, nei momenti di depressione economica.

Se il nostro paese ha questo triste primato nella produzione degli armamenti, proprio perché siamo grossi esportatori di armi, riteniamo che una riduzione della spesa in questo settore, data la proporzione tra il consumo interno e quello esterno, possa incidere sul consumo interno compensandolo con l'esportazione. Sarebbe uno dei pochi settori in cui la riduzione della spesa pubblica, rispetto ai dati di produzione in cui si verifica, non avrebbe incidenze negative, come viceversa potrebbe avvenire nel settore delle opere pubbliche. Oggi, queste non rappresentano più uno degli elementi con cui si cerca di governare la crisi economica, con il ricorso all'incentivazione. Non credo che ciò avvenga perché sono mutati dati di fondo della nostra economia, in relazione ad una diversa collocazione dei settori produttivi concernenti i lavori pubblici; ciò avviene perché lo sfasciamento della pubblica amministrazione, dei meccanismi di spesa, dei tempi di spesa, è tale che in realtà, ormai, non c'è alcuna possibilità di programmare un piano di lavori pubblici che abbia una minima possibilità di effettiva tempestività, tale da avere una incidenza nei momenti più opportuni e tale da poter consentire ai pubblici poteri di usare questo strumento come mezzo di superamento dei

momenti di crisi e di difficoltà economica del paese.

Tutto ciò ci riporta al discorso circa la verifica, che dovrebbe essere fatta in sede di discussione del bilancio, di quelle strutture che possono consentire forme, metodi e tempi diversi alla spesa pubblica e che, proprio in questo momento ed in questa fase della conoscenza e delle decisioni del Parlamento, dovrebbe essere l'oggetto maggiore della nostra attenzione. Sarebbe difficile altrimenti, se non in momenti particolari e con una visione, che non sarebbe certamente d'assieme, dell'economia del paese, affrontare problemi come quello dell'assetto di determinate amministrazioni in funzione della loro operatività nel settore economico e della spesa pubblica e, di conseguenza, nel governo dell'economia del paese.

Altra considerazione da fare, per quel che riguarda le linee generali di questo bilancio, è quella concernente la proporzione esistente nel bilancio stesso fra le imposte dirette e le indirette. È una vecchia questione sulla quale non vi è molto da aggiungere, tranne qualche considerazione. Credo che le aspettative che sono sorte nel paese circa le conseguenze della riforma tributaria nei confronti di questo specifico problema — e cioè di una collocazione proporzionale delle une e delle altre e del raggiungimento di un tipo di sistema contributivo che sia realmente corrispondente agli interessi costituzionali — siano state completamente frustrate. Non vedo come si possa affermare — se andiamo a confrontare i dati di questo bilancio — che nel bilancio stesso sia da considerare confortante il riequilibrio tra le imposte dirette e quelle indirette.

Abbiamo sentito in quest'aula affermazioni ottimistiche per quel che riguarda la soluzione — diciamo così — del problema generale del bilancio in un momento diverso. Tali affermazioni sono ottimistiche non per i contenuti del bilancio, ma per la possibilità che uno strumento valido possa essere realizzato anche in momenti diversi da quelli istituzionalmente

stabiliti. Ho sentito parlare, e con una certa disinvoltura, della possibilità di approntare, rispetto al programma governativo, strumenti finanziari ed economici adeguati nel momento in cui saranno determinate queste famose note di variazioni — il famoso vero bilancio — che dovrebbero essere varate entro il mese di maggio.

Ciò che ci colpisce particolarmente è la mancanza di un approfondimento critico circa quelle che possono essere le conseguenze di questo frazionamento del momento di conoscenza e di determinazione, che viene ad aversi attraverso la formulazione di un bilancio ed il successivo passaggio a massicce note di variazioni. Credo che in quella fase sarà ben difficile poter affrontare quel dibattito sulla situazione economica del paese, sulle responsabilità, che dobbiamo tutti quanti assumerci, rispetto alla situazione economica del paese, sugli indirizzi dei vari dicasteri che emergono — o dovrebbero emergere — dalla legge di bilancio. Non è questo soltanto un problema di ossequio alla tradizione, quanto piuttosto il fatto che è questo l'unico momento — io penso — in cui il Parlamento può affrontare nella sua completezza problemi come quello dei rapporti con l'esecutivo, in maniera così pregnante e così immediata, così determinante e così estesa.

Io credo che di qui a qualche tempo saremo tutti chiamati ad un nuovo esame, quello delle note di variazioni al bilancio, che discuteremo come sempre si fa, e cioè con atteggiamento settoriale. Anche se si tratterà di note di variazioni di notevole entità, ci verrà ricordato, indubbiamente, che non è quella la sede per affrontare problemi di vasto respiro, per affrontare problemi che riguardano la politica generale del Governo. In quel momento saremo quindi tornati ancora all'origine del problema, alla nascita di quell'anomalia che stiamo vivendo.

Non abbiamo discusso della crisi di Governo: si è trattato di una crisi in pratica maturata, determinata, risolta al di fuori del Parlamento. Non abbiamo discusso del programma di Governo per le

circostanze drammatiche in cui ci trovavamo. Ci è stato promesso che si sarebbe arrivati comunque ad una discussione in un momento successivo. L'intento della discussione generale sul programma di Governo, sulla sua politica, sulla politica generale del paese, che avrebbe dovuto aver luogo in occasione dell'esame del bilancio, è stato frustrato. Ci siamo ormai resi conto chiaramente dell'andazzo di questa discussione del bilancio: non vi saranno approfondimenti, poiché ci è stato già preannunziato che non potranno esservene in questa situazione. Passeremo poi a discutere delle note di variazioni, ma non sarà quella, istituzionalmente, la sede per questo tipo di discussione. Ancora una volta il Parlamento sarà mancato a questo suo appuntamento.

A questo punto dobbiamo allora porci un interrogativo. Sono state fatte numerose considerazioni in ordine al primato del bilancio come dato di conoscenza. Esso, in realtà, non può essere uno strumento di conoscenza e di determinazione che non passi per il Parlamento: non è semplicemente ossequio alla tradizione dire che, storicamente, il bilancio è documento che ha un suo momento di dibattito nel Parlamento; se così non è, è inutile immaginarne forme più funzionali o più adeguate. Possiamo immaginare il bilancio nei modi più incredibili, in quelli più perfezionati, ma il problema rimane sempre quello: se esso sia dibattuto o no in Parlamento.

Io dubito — lo dicevo poc'anzi — che anche soltanto all'esecutivo questo bilancio possa servire, se l'esecutivo non se ne vale, se l'esecutivo non usufruisce di questo momento di confronto dialettico con il Parlamento, se il Parlamento verrà meno a questo suo compito.

Non credo che il bilancio possa costituire oggetto di dibattito soltanto nelle vostre discussioni a sei, o a cinque, o a sette (non sono sicuro del numero, che varia sempre: anche qui ci sono i residui passivi, che poi vengono immessi in bilancio, che influiscono sulle cifre delle vostre forze politiche, delle forze che partecipano alla vostra combinazione governativa e alle

vostre maggioranze). Come ho detto, il bilancio è stato snaturato: avremo soltanto dei gesti formali, ma in realtà la discussione sarà altrove. Anche l'anno prossimo, speriamo in circostanze meno drammatiche, avremo comunque motivi, occasioni e certo la volontà di eludere questo impegno, di evitare la discussione in Parlamento, di evitare questo confronto, questo dibattito. Crediamo, allora, che le migliori organizzazioni del bilancio, le leggi che possono darci una struttura più adeguata a quella che può essere una modernità della funzione del bilancio stesso, non avranno alcun valore se mancherà questo dato di confronto con il Parlamento.

Credo che non ci sia da pensare ad una vostra diversa determinazione; siamo convinti che le vostre scelte, a questo proposito, siano in realtà anzitutto le scelte di un modo di governare, di un modo di assumere determinazioni politiche che sempre meno passa attraverso il Parlamento, attraverso questi dibattiti, attraverso queste sedi istituzionali. Siamo convinti, quindi, che questo problema fondamentale mancherà poi dell'unico riscontro, che è quello della centralità vera, effettiva e non soltanto verbale dell'organo che solo può conferire al bilancio quella che è non solo la sua nobiltà ma, direi, anche la sua stessa funzionalità, e cioè il punto di confronto nella dialettica tra Governo e Parlamento, che se non si esplica nella sua pienezza, fa sì che tutte le migliori tecniche siano da gettar via e non servano assolutamente a niente.

Ecco perché, per un motivo sostanzialmente di metodo, del tipo di confronto che il Governo ricerca nel Parlamento anche su questi argomenti, per i dati fondamentali della struttura di questo bilancio, per la debolezza di questo bilancio, delle voci corrispondenti ad esigenze fondamentali, noi dobbiamo dare sin da ora un giudizio totalmente negativo di questo bilancio. Si tratta di un bilancio che pone la giustizia come la « cenerentola » e poi ci propina spese ingenti per quello che riguarda la difesa; un bilancio che rispetto ai problemi del-

l'ordine pubblico ci dà, attraverso quella che è la sua struttura e più ancora formalmente ci darà quando saranno approvate le variazioni che ci avete promesso (il vero bilancio che ci proporrete successivamente), un'immagine di un tipo di atteggiamento che sarà quello di una reazione certamente non confacente alla struttura ed alle finalità dello Stato costituzionale, e nello stesso tempo non confacente ad esigenze effettive di conclusione sui problemi dell'ordine pubblico, che siamo sempre convinti debbano essere corrispondenti ai dettati costituzionali; altrimenti si tratta di forme distraenti tali che non possono che aggravare anziché risolvere i problemi relativi.

Credo che vada ancora sottolineato il nostro giudizio negativo per avere il Governo voluto eludere il dato del dettato costituzionale relativo all'obbligo dei tempi concernenti la vera approvazione del bilancio dello Stato. È stata tentata, anzi state realizzando in realtà una proroga ulteriore dell'esercizio provvisorio, fatta in forme diverse e surrettizie.

Siamo convinti che l'espedito di queste note di variazioni, che ci vengono preannunciate come il vero bilancio su cui dobbiamo discutere, aggraverà, anche dal punto di vista metodologico, quello che sarà il modo di discussione dei problemi che si apriranno, e quindi tutto questo non potrà che essere giudicato negativamente. Siamo altresì convinti che l'aver affrontato problemi come quelli della innovazione legislativa, relativa alla struttura dei bilanci, alla loro meccanica ed ai loro tempi, e l'aver voluto inaugurare questa innovazione in questa atmosfera anomala, senza l'osservanza delle sostanziali disposizioni che essa conteneva, non sia un problema che possa essere risolto affermando che per quest'anno ancora non se ne vedrà la realizzazione. Il problema è un altro, il problema è che, a nostro avviso, si va già delineando uno sviamento effettivo, come spesso avviene, di queste disposizioni che andranno probabilmente a sortire effetti diametralmente opposti, pro-

prio per la mancanza di questo confronto, che è poi quello che rende e misura la loro opportunità, la loro funzionalità, e dà un significato alla essenza di queste nuove leggi.

Noi crediamo che per tutti questi motivi il nostro giudizio sul bilancio proposto dal Governo all'approvazione del Parlamento non possa che essere negativo. Ci auguriamo che gli sforzi che noi faremo per dare momenti di discussione e di approfondimento non siano considerati soltanto come elementi di fastidio. Noi riteniamo infatti che appaia già chiaro — e può apparire ancora più chiaro se questo dovesse essere l'atteggiamento rispetto a tentativi che dovessero essere fatti — che fastidio a questo punto può significare soltanto fastidio per la funzione del Parlamento.

Questa approvazione a tamburo battente, questi termini iugulatori che vengono posti perché poi sarà necessario superare altri termini per altre operazioni tutte assieme caratterizzate dall'intento di scavalcare e di sviare il dettato costituzionale, tutto ciò certamente non lascia ben presagire circa quello che può essere lo avvenire dello stesso istituto parlamentare, che — torno a dirlo — proprio in un momento come quello della discussione e dell'approvazione del bilancio deve trovare un momento di esaltazione della propria essenza e non un momento di avvilito come quello che è dato da questa fretta, da questa approssimazione, da questo rimettersi a momenti successivi, cui seguono poi sempre ulteriori momenti successivi rispetto ai quali viene differito il confronto con il Parlamento stesso e soprattutto — e questo è ancora più grave — con la realtà del paese.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare lo onorevole Citterio. Ne ha facoltà.

CITTERIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, questo mio contributo si muove su alcuni punti di merito e non di metodo in una proposta costruttiva riguardante una politica della entrata intesa in senso allargato e non

tanto sul punto specifico del bilancio 1978, anche perché su questo saremo chiamati ad un ulteriore e più approfondito esame in occasione della nota di variazioni del bilancio stesso, annunciata dal Governo e già in preparazione.

Molte delle cose che brevemente dirò hanno per altro avuto il conforto di un ricco ed approfondito dibattito, anche qui di sostanza e non metodologico, avvenuto nella VI Commissione finanze e tesoro.

Alcune considerazioni generali sulle entrate del bilancio dello Stato per il 1978, e in particolare di quelle tributarie (che coprono oltre il 90 per cento di tutta la entrata), sembrano però utili.

Un importante elemento di riflessione, agli effetti dei giudizi sulla tabella 1 dell'entrata del bilancio dello Stato, sta nell'andamento delle entrate accertate nel corso dell'anno 1977. Dirò, per inciso, che quanto ha annunciato il ministro Pandolfi circa le differenze tra somme introitabili e riscossioni, e quindi su tutto quanto si intende fare per superare questa divaricazione, è molto importante. Le entrate del 1977 si sono realizzate ad un livello elevato e nettamente superiore alle entrate inizialmente previste, confermando una tendenza positiva e tale da avvicinare, con un eccezionale recupero in termini di pressione tributaria, per la parte strettamente fiscale, il nostro paese agli altri paesi europei. Le entrate accertate sono rimaste comunque al di sotto delle ultime previsioni, deliberate con le variazioni di bilancio di cui alle leggi 23 maggio 1977, n. 232, e 8 agosto 1977, n. 629, allo scopo di avvicinarsi al reale andamento del gettito e di tener conto dei provvedimenti successivi alla presentazione al Parlamento del bilancio stesso.

Alcuni provvedimenti fiscali assunti nel 1977 — di sgravio o di alleggerimento —, pur giustificati, hanno contribuito obiettivamente ad abbassare il livello delle entrate accertate. Ma la ragione più importante sta nell'appesantimento della situazione economica e nella flessione dell'attività produttiva, che si è fatta sentire nell'ultima parte dell'anno in termini più accentuati del previsto. È significativo, in-

fatti, che il « buco » più consistente lo si è riscontrato nell'IVA e nella imposta sugli oli minerali.

Opportunamente quindi, con gli importanti provvedimenti assunti nell'ultima parte dell'anno e ampiamente dibattuti in Parlamento, il precedente Governo ha cercato di tamponare parzialmente i riflessi sul bilancio 1978 con una prima serie di interventi, che hanno comportato un miglioramento complessivo di 1.875 miliardi.

Sembra opportuno, a questo riguardo, confrontare alcuni dati significativi del bilancio per la parte « gettito tributario », evidenziando alcune tendenze di fondo: e mi fermerò su queste.

I dati, però, vanno assunti con molta cautela, in quanto, trovandoci nei primi anni di avvio di un sistema tributario nuovo, nonché in presenza di un eccezionale fervore legislativo e di continue innovazioni (per altro, largamente necessitate: si veda, ad esempio, la famosa questione del cumulo dei redditi dei coniugi), la scarsa omogeneità dei dati stessi nei vari anni va tenuta presente. In particolare, nei dati delle entrate tributarie per l'anno 1978 sono comprese componenti di una certa consistenza con carattere di *una tantum*, per quanto riguarda l'ILOR, per la novità dell'autotassazione dell'acconto (evidentemente, con effetti di cumulo). Per il 1977, la componente *una tantum* è stimata in 3.600 miliardi nella relazione del Governo alla tabella 1 ed è riferita ad anticipi IRPEF e IRPEG, a ruoli arretrati, a tributi soppressi e al diverso sistema di riscossione dell'IVA. Anche tale cifra può non essere ritenuta esatta e va ridimensionata al ribasso, in quanto le minori entrate realizzate nel 1977 toccano anche le voci di cui sopra.

La disaggregazione analitica delle voci si presenta molto difficile e tale da non lasciare una sufficiente tranquillità e da creare altri dubbi interpretativi ed altre disomogeneità: probabilmente, in un lasso più lungo di anni potremo avere dati un po' più significativi.

Comunque, ritengo che, da un confronto delle entrate tributarie tra il 1975 e il 1978, appaiono evidenti alcune linee di

tendenza di fondo, come emerge chiaramente dalla relazione dell'onorevole Squeri.

I punti sono questi: l'incremento delle entrate si mantiene ad un livello superiore all'aumento del prodotto interno lordo; il tasso percentuale di incremento delle entrate tributarie tende a diminuire, ad eccezione delle ritenute sui redditi da lavoro; le imposte dirette aumentano considerevolmente di più delle imposte indirette (e a questo proposito mi sarei aspettato una considerazione di merito un po' più interessante dall'onorevole Mellini, il quale ha posto il problema ma non ha tentato di proporre su di esso un'analisi valida e politicamente significativa); le ritenute sui redditi da lavoro crescono ad un ritmo nettamente superiore a tutti gli altri indici.

Delle principali linee di fondo, mi pare di dover sottolineare quella che ritengo la più significativa ai nostri effetti e che attiene alla diminuzione del tasso di incremento delle entrate tributarie, rapportate al prodotto interno lordo, ad eccezione della ritenuta sui redditi di lavoro, che per altro contribuisce a tenere alto il livello della pressione complessiva. Ciò significa molto semplicemente che, senza una precisa iniziativa nell'anno 1978 (per altro già preannunciata nelle dichiarazioni del Governo) e per i successivi anni, le difficoltà in ordine al disavanzo dell'intero settore pubblico potrebbero crescere, anche in ordine alla componente entrata, con quanto a ciò consegue agli effetti dell'uscita dalla crisi economica.

Una breve considerazione merita il giudizio sulla prudenzialità delle entrate 1978. La questione non è di poco conto. Taluno propende a riconoscere che esistono i caratteri di una sostanziale prudenzialità. Ciò darebbe una certa tranquillità alle nostre previsioni in ordine anche alla spesa. Personalmente, credo che, senza un piano preciso a breve, sarà difficile conseguire i livelli preventivati, anche se l'aggiustamento della nota di previsione n. 912-ter migliora il giudizio in termini, appunto, di prudenzialità.

Inoltre, tenendo conto di una maggiore quota di straordinarietà del 1977 - l'*una*

tantum del 1977 in confronto all'*una tantum* del 1978 - lo sforzo da fare sarebbe ancora più elevato, e si può stimare un aumento intorno al 25 per cento. Pertanto, senza un recupero di evasione e con un aumento del prodotto interno lordo stimato intorno al 14-15 per cento a prezzi correnti, sembra proprio difficile conseguire i risultati di previsione.

Appare, quindi, estremamente utile porre all'attenzione del Parlamento l'esigenza di mettere a fuoco alcune questioni, per decidere un piano concreto. Problemi come quelli dell'accertamento tributario, del concorso dei comuni, della potestà impositiva degli stessi, della lotta all'evasione, di alcuni interventi immediati per acquisire maggiore efficienza all'amministrazione finanziaria devono essere approfonditi singolarmente, pur in un quadro di riferimento complessivo, con finalità operative e rifuggendo dalla tentazione di pur importanti analisi generali.

Il problema della politica delle entrate del bilancio dello Stato è, nello stesso tempo - è detto anche nella relazione dell'onorevole Squeri - qualitativo e quantitativo. L'analisi e l'approfondimento critico - ho qualche dubbio che l'onorevole Mellini abbia letto la relazione dell'onorevole Squeri - del relatore si presentano di grande interesse. La proposta complessiva dell'onorevole Squeri, confortata per altro da una diffusa convinzione delle forze politiche e della coscienza comune, nel senso di una preferenza per aumenti delle tariffe dei servizi, siano essi gestiti direttamente dallo Stato, dagli enti locali, dalle aziende autonome, di un aumento dei contributi sociali di alcune categorie non a reddito di lavoro dipendente, nonché di un piano organico articolato e multiforme contro l'evasione fiscale, come emerge appunto da questa relazione, merita la massima attenzione.

Paiono, altresì, molto fondate le considerazioni circa l'inagibilità, in forma consistente almeno, di aumenti di aliquote IVA e IRPEF per i temuti riflessi economici negativi. In particolare, l'analisi e le proposte specifiche del relatore sul fenomeno dell'evasione sono una fondamentale

riflessione, specie per quanto attiene ai riflessi sull'economia. Ci sono, al riguardo, anche altre considerazioni interessanti, ma mi fermo su quelle che riguardano l'economia — là dove si dice che l'evasione influenza negativamente l'economia di mercato, favorendo appunto l'evasore, ed inoltre ha un suo costo e implica una destinazione contraria agli interessi del paese e verso consumi superflui e forme speculative, anziché verso investimenti, siano essi in una linea di sviluppo generale, siano essi in forme di reimpiego aziendale.

Un consenso pieno merita la serie di proposte concrete che tendono a dare giustamente spazio ai controlli basati sul contrasto degli interessi e sul controllo generalizzato dei contribuenti più che alle possibilità della stessa amministrazione finanziaria, la quale si trova in un momento difficile, di appesantimento, di eccessivo carico di lavoro. Aggiungerei, alle proposte che sono state annunciate analiticamente e che il Governo ha già annunciato con scadenze precise, quella di una pubblicità seria dei ruoli dei contribuenti. L'effetto positivo che si è verificato, allorché l'anno scorso furono pubblicati i ruoli relativi all'anno 1974, è un fatto molto importante anche se vi furono delle strumentalizzazioni nella pubblicazione dei dati. Ciò otterrebbe, ovviamente, l'effetto opposto a quello di una seria pubblicità.

Molto pertinente è altresì il ragionamento pacato che il relatore propone, nel concetto di finanza allargata, sul concorso dei comuni alla soluzione dei problemi dell'entrata propria e pubblica in generale. Si dice nella relazione che si tratta di ridurre le sperequazioni create con la politica dell'indebitamento degli enti locali nella convinzione — favorita anche da sistemi di controllo formali dall'alto — che alla fine avrebbe pagato Pantalone, come si è puntualmente verificato. Si dice che occorre creare i fondi che garantiscano, secondo opportuni ma semplici parametri, una parità di condizione tra gli enti locali, e i meccanismi per arrivarvi progressivamente; accrescere, sempre progressivamente, la quota dei tributi propri: fare, del

pareggio economico su base pluriennale, il fondamentale se non, addirittura, l'unico criterio di controllo dal basso e dall'alto della correttezza della gestione finanziaria degli enti periferici.

Si tratta, quindi, sulla scia della strada imboccata con i provvedimenti urgenti per la finanza locale, di rovesciare la situazione precedente che era tendenzialmente deresponsabilizzante. Infatti i tributi propri degli enti locali si presentavano e si presentano a livelli irrisori e la spesa degli enti stessi, con le storture derivanti da molteplici cause, finiva a gravare, come ho già ricordato — in una incertezza di dati e a conoscenza soltanto a consuntivo — sul bilancio dello Stato senza una possibilità di controllo reale.

Un diverso meccanismo, che adotti giusti e perequativi criteri di trasferimento — ebbi occasione di associarmi con quanto detto dall'allora ministro delle finanze, onorevole Pandolfi, il quale affermava che questo era il problema più rilevante politicamente della riforma della finanza locale, cioè quello delle modalità dei trasferimenti in una forma che non è quella attuale — che lasci agli enti locali partecipazione al gettito erariale in funzione del concorso all'accertamento e che ipotizzi una ricerca di entrate proprie in relazione a servizi aggiuntivi o in riferimento alla proposta specifica di imposta sui redditi immobiliari (si parla di un « potere impositivo limitato ») configura, questo insieme di elementi, una valida proposta sintetica.

Ciò darebbe, e lo ripeto, certezza al bilancio del settore pubblico allargato, riducendo la labilità — come ha ricordato il ministro del tesoro nella sua relazione sui flussi di cassa — e conferendo quindi maggiori entrate e maggiori responsabilità agli enti locali.

In ordine a quanto sopra sembra importante ricordare che allo scopo di ridurre i meccanismi di automatismo, pur presenti nei trasferimenti agli enti locali, è importante la quantificazione annuale in funzione delle scelte e delle politiche di bilancio, portando il bilancio ad una posizione di « primato » nelle scelte generali

economiche e finanziarie: concetto questo che è stato espresso dall'onorevole ministro del tesoro e che è stato ripreso poi dall'onorevole Emilio Rubbi. Si tratta di politiche di bilancio alle quali però gli enti elettivi, locali e regionali, debbono responsabilmente poter partecipare in uno con la riappropriazione del bilancio, come è stato detto, da parte del Parlamento.

In conclusione, quindi, noi dobbiamo porci l'obiettivo continuo di rendere sempre più equo il sistema fiscale reale. Proprio dopo anni di verifica, il nuovo « castello » tributario rimane valido nella sua struttura complessiva e ciò deve essere giustamente riconosciuto e valorizzato anche per quanto si è fatto; ma è tempo di prendere coscienza piena che gli aspetti gestionali (leggi, strutture ed organizzazione) sono oggi prioritari sugli aspetti strettamente normativi.

Oltre l'obiettivo di equità e progressività complessiva ci dobbiamo porre quello di finalizzare il sistema fiscale alla soluzione dei problemi economici del paese e di rilancio degli investimenti, in equilibrio con le esigenze degli investimenti produttivi privati, anche per conseguire — sia pure indirettamente — l'obiettivo primario di un ampliamento dell'occupazione. Per fare ciò bisogna anche mettere in movimento tutto quanto può avvicinare il cittadino allo Stato, creando consenso e corresponsabilità per uscire dalla crisi, anche con risposte mature al dovere tributario.

L'ampia convergenza espressa dalle forze politiche che costituiscono l'attuale maggioranza parlamentare può sicuramente favorire sia la realizzazione di importanti interventi per aumentare l'entrata, sia il consenso dei contribuenti. Per le favorevoli tendenze accolte in questo bilancio, ma specialmente per le novità di metodo e di merito già acquisite o *in itinere* sul piano legislativo in materia di chiarezza e di contenuti politici, il bilancio merita il nostro giudizio positivo.

Tutto questo è, per altro, nelle intenzioni dichiarate del nuovo Governo ed il bilancio al nostro esame è pure espressione, anche per la parte delle entrate og-

getto del mio specifico intervento, dello sforzo difficile di superare le difficoltà del nostro paese. Anche per questo aspetto esso merita un giudizio favorevole (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Luigi Dino Felisetti. Ne ha facoltà.

FELISETTI LUIGI DINO. Signor Presidente, signor ministro, onorevole relatore, la nostra mente, come quella di tutti, in questo momento è volta purtroppo ad altro, a qualcosa di ben più grave sul piano umano e della solidarietà, di quanto non sia l'argomento che si occupa. Tuttavia diamo buona prova di partecipazione anche a questi aspetti preoccupanti, emotivi e gravi della nostra vita, se siamo in grado, come siamo in grado, di continuare ad occuparci dei doveri che ci spettano, con particolare riferimento a quelli che stiamo svolgendo in questo momento.

È per questo che ognuno di noi trova la forza di continuare a svolgere questo suo dovere, così come ha fatto molto egregiamente il nostro relatore e come ha fatto il signor ministro poc'anzi.

Intervengo anch'io in questa materia che nel suo complesso mi è piuttosto ostica, parlando in particolare (o almeno scegliendolo come elemento emblematico per un ragionamento che si estenda al complesso del bilancio) del settore della giustizia. Vi è una ragione per la quale scendo su questo argomento in modo particolare; e la ragione sta nel fatto che, in sede di espressione del parere sul relativo progetto di bilancio da parte della Commissione giustizia, il gruppo socialista si è astenuto dal voto. È un discorso che è limitato all'argomento specifico della giustizia, che non coinvolge, non investe la globalità del bilancio nel suo complesso (onde al momento dell'espressione del voto il nostro atteggiamento sarà diverso), ma che tuttavia responsabilmente abbisogna di un momento di spiegazione anche in questa sede al fine di mettere in evidenza che il nostro atteggiamento di astensione in quella occasione rimane purtrop-

po tuttora motivato, e risponde non già a ricerche — anche inutili, in fondo — di volontà di distinzione, ma piuttosto tende allo scopo unico ed esclusivo di funzionare da elemento (scusate la nostra immodestia) di stimolo.

Noi dichiariamo qui il nostro consenso globale e senza riserve alle linee di esposizione programmatica che l'onorevole ministro della giustizia ha fatto in occasione dell'esame del bilancio della giustizia in sede di Commissione. Non starò a ripetere, elencandoli, tutti gli elementi di questa relazione programmatica che ci trova completamente concordi, sia per quanto attiene al preannuncio di proposte e di disegni di legge, sia per quanto attiene alla materia dell'adeguamento degli organici, anche attraverso la risistemazione degli uffici giudiziari (con quella iniziativa, alla quale noi siamo consenzienti, della convocazione anche delle istanze delle autorità locali, da investire di questa tematica della ristrutturazione dei servizi della giustizia), sia per quel che riguarda i preannunciati concorsi per magistrati (vi è un vuoto di organico di mille unità), sia per quanto attiene ai concorsi preannunciati per il personale ausiliario (là dove vi è un vuoto di 10 mila unità di organico: dovremmo stupirci a sentire queste notizie!). Eppure questo è il vuoto che noi registriamo in questi settori, per cui forse riusciamo a darci una spiegazione, anche da questi limitati angoli visuali, della situazione dell'amministrazione della giustizia nel nostro paese.

Su queste posizioni, su queste richieste, su queste indicazioni, su queste linee programmatiche, noi siamo completamente d'accordo. Ma io credo — e desidererei non essere frainteso — di poter dire che in via Arenula, a Roma, vi è ricchezza di dottrina, di scienza giuridica e di idee; ma non v'è forse sufficiente ricchezza di altrettanto coraggio e di altrettanta volontà politica: quella necessaria per far sì che siano reperiti i mezzi perché le idee e i programmi possano diventare concreta realtà.

Mi spiego meglio. C'è, per esempio, un passaggio della relazione Squeri (sulla qua-

le concordo completamente e che, al di là della sua enunciazione — anche estremamente pregnante nel suo contenuto — porta poi a sviluppi di constatazione) che dice testualmente: « Le linee delle spinte emotive, della non programmazione, dello sfascio delle istituzioni scolastiche, delle reticenze conclusive sulle grandi riforme di struttura, come quella sanitaria e quella dell'ordine pubblico, sono destinate ad entrare in rotta di collisione con la nuova realtà, che emerge anche da questo bilancio, pena l'aggravarsi delle condizioni generali del paese, già seriamente compromesse dall'ondata di terrorismo e dalla crisi persistente nella nostra economia ».

Signor Presidente, onorevole ministro, da questa dichiarazione, che condivido totalmente, deriva una constatazione che sottopongo alla vostra riflessione.

Il bilancio di previsione della giustizia, che nel 1972 rappresentava l'1,54 per cento del bilancio totale dello Stato, è sceso all'1,41 per cento nel 1973, all'1,19 per cento nel 1974, all'1,13 per cento nel 1975, all'1,6 per cento nel 1976 e 1977, fino ad arrivare all'1 per cento nel 1978 (come a dire che su cento lire del bilancio dello Stato noi spendiamo una lira per i problemi della giustizia, problemi che sono, come sapete, assai gravi; come a dire che dal 1972 ad oggi la quota percentuale destinata al dicastero della giustizia si è ridotta di un 50 per cento, essendo appunto passata dall'1,54 all'1 per cento; secondo alcune stime addirittura ad una percentuale ancor più bassa).

La nostra denuncia e la nostra preoccupazione derivano appunto da questo confronto: da una parte, il continuo crescere ed aggravarsi dei problemi della giustizia (ricordo, tra gli altri, la delinquenza, il terrorismo, la corruzione eccetera) dall'altro, il progressivo decrescere del bilancio della giustizia, cioè dei mezzi messi a disposizione per la soluzione di tali problemi. Sono certo che voi tutti, onorevoli colleghi, la pensate come me. Da queste considerazioni dunque la nostra riserva.

Ho ascoltato ed ho apprezzato - per la verità il ministro di grazia e giustizia lo aveva già detto in sede di Commissione giustizia - l'impegno del ministro delle finanze, attualmente del tesoro, di mettere la propria competenza - che gli abbiamo già riconosciuto e che pubblicamente gli riconosciamo nella cura del dicastero che ha testé abbandonato - anche in questo settore; in particolare ha fatto riferimento all'impegno del Governo, nel corso dell'esercizio, circa l'introduzione di note di variazioni del bilancio (e mi auguro siano anche riferite al Dicastero della giustizia). E tuttavia al ministro - che consente ed io ne prendo atto -, non per una polemica che riguarda il passato, ma per uno stimolo che riguarda la conferma del proposito per l'avvenire, debbo ricordare alcune cose. Nei patti di luglio del 1977 - e sono ancora lì scritti, almeno sulla carta - per quanto attiene al settore della giustizia vi era una serie di impegni di carattere più o meno generale o generico, ma ve ne era uno anche di carattere specifico, che non ha bisogno di grosse spiegazioni per far comprendere che cosa volesse dire. Infatti si diceva espressamente « lettera f): nota di variazione al bilancio 1977 »; è quello passato, intendiamoci. Nei patti di marzo, quelli che abbiamo testé concluso e che costituiscono la piattaforma programmatica di incontro per la maggioranza che sorregge questo Governo, c'è nuovamente scritto: « l'impegno all'adeguamento dei fondi in bilancio per il Dicastero della giustizia », proprio per far fronte ai problemi che la giustizia oggi ha sulle spalle.

Né voglio ricordare con questo l'impegno che è uscito circa un mese fa dalla riunione del Consiglio superiore della magistratura, alla quale ha presenziato il Capo dello Stato. In un ordine del giorno finale, tra le altre cose, c'è scritto: « raddoppio del fondo di bilancio per il Dicastero della giustizia ». Ora noi vediamo che questo fondo non solo non si è raddoppiato, ma è diminuito. Le nostre riserve discendono appunto da questa considerazione.

Il nostro impegno, la nostra speranza, il nostro sostegno ci portano ad accettare il discorso delle note di variazioni del bilancio. Ma lasciatemi dire che il bilancio lo stiamo discutendo adesso. È solo ed esclusivamente un bilancio preventivo. È questa la sede nella quale, a mio giudizio, le note di variazioni avrebbero dovuto essere fatte. Tuttavia vi è l'impegno del Governo che abbiamo ascoltato. Noi ne prendiamo atto e in questo senso sciogliamo la riserva che avevamo espresso in sede di Commissione. Riteniamo di essere, modestamente, in grado di contribuire in qualche misura alla concreta attuazione delle note di variazione, che ci consentano di dire che abbiamo visto giusto, tutti quanti insieme e responsabilmente, quando a questo bilancio abbiamo espresso, come esprimiamo, un voto positivo (*Applausi dei deputati del gruppo del PSI — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Servello. Poiché non è presente, s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Giampaolo Mora. Ne ha facoltà.

MORA GIAMPAOLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, il mio intervento sarà limitato ai riflessi della previsione di spesa sul comparto agricolo.

Il completamento dell'ordinamento regionale, con l'attribuzione alle regioni di ampie competenze in materia di agricoltura e foreste, ha comportato e comporta evidenti conseguenze in termini di bilancio dello Stato e, correlativamente, un mutamento dell'attività del Parlamento, la cui funzione dovrà sempre più corrispondere alla esigenza di una programmazione legislativa.

È per altro evidente che, per non vanificare questo sforzo di programmazione legislativa, attraverso una programmazione della spesa più rigida in termini di compatibilità ma più elastica nel momento dell'attuazione poliennale, con la possibilità di una verifica annuale, è necessa-

rio, a mio parere, che il Parlamento proceda nel modo più sollecito alla emanazione di vere e proprie leggi-cornice, soprattutto nei settori nei quali le funzioni amministrative sono state definitivamente trasferite alle regioni. Ciò comporterà anche la previsione di una possibile funzione di verifica da parte del Parlamento dell'attuazione degli indirizzi di politica agricola, sia per quanto riguarda la politica comunitaria sia per quella svolta dall'ente regione. Non si può — io credo — non sottolineare, in una discussione sul bilancio dello Stato, l'importanza della legge n. 863 del 3 ottobre 1977, che ha istituito un conto di tesoreria per rendere effettivamente operativo il principio della diretta applicabilità dei regolamenti comunitari, sancito nell'articolo 189 del trattato istitutivo della Comunità e ribadito in due note sentenze della Corte costituzionale (la n. 183 del 1973 e la n. 232 del 1975) che contengono indicazioni valide anche per il legislatore.

La vischiosità che si è verificata fino ad oggi nell'applicazione delle normative comunitarie, soprattutto da parte delle regioni, non dovrebbe più avere ragione d'essere, così come non dovrebbero più verificarsi certi inammissibili ritardi, come quello nel recepimento della direttiva del 28 aprile 1975, n. 268, sull'agricoltura di montagna e sulle zone più sfavorite, e nell'attuazione della legge n. 153 del 1975, che hanno impedito ai nostri produttori agricoli di accedere a provvidenze, inadeguate finché si vuole, ma certamente non irrilevanti.

L'auspicata indispensabile ripresa del settore agricolo ha dunque bisogno, in primo luogo, di un migliore funzionamento degli organi pubblici, per conseguire i risultati indicati dal piano agricolo-alimentare, alla base del quale sta sì la definizione degli obiettivi generali e particolari dei singoli comparti, ma anche e soprattutto la corretta applicazione delle procedure di programmazione, di cui il CIPAA rappresenta lo strumento innovatore, la cui principale funzione è di valutare la coerenza degli schemi regionali

rispetto allo schema di programmazione nazionale e la loro compatibilità con la politica comunitaria.

A questo proposito, occorre ribadire chiaramente che in talune proposte, che nascono anche dai fervidi dibattiti che non mancano in questo momento sulla questione agricola, il problema della compatibilità, del raccordo tra le norme nazionali e quelle comunitarie, rivela un certo grado di insofferenza — talvolta comprensibile — rispetto ad un pieno adeguamento della norma interna alle regole del Mercato comune, cui pure ci obbliga la nostra partecipazione alla Comunità.

Il vero problema di cui il Governo ha responsabile consapevolezza è la revisione della politica comunitaria, di cui è occasione il prossimo allargamento della Comunità alla Grecia, alla Spagna e al Portogallo; in tale sede si discuterà il cosiddetto pacchetto mediterraneo, caratterizzato da una maggior considerazione della specificità territoriale. Questo pacchetto mediterraneo dovrà appunto impedire che la nuova politica agricola comunitaria rimanga o diventi (come in parte è oggi) strumento di sperequazione e di approfondimento degli ulteriori squilibri tra le zone più favorite e quelle meno favorite. Ne è un esempio evidente il problema delle eccedenze ed il conseguente invio agli organismi di intervento di enormi volumi di derrate, in seguito all'eccessivo garantismo dei prezzi in atto per le produzioni continentali.

In questo contesto di programmazione regionale, nazionale e comunitaria, va posto l'accento sull'esigenza di una riforma istituzionale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, che deve diventare strumento unificante di tutta l'azione che il programma intende attivare, a monte ed a valle dell'agricoltura. È esplicita, in questa proposizione, l'esigenza di fare evolvere la attuale organizzazione del Ministero della agricoltura e delle foreste verso forme integrate, caratteristiche di una struttura agro-alimentare. Ciò come riflesso di un passaggio della politica agricola nazionale verso una politica di tipo agro-alimentare. Vanno inquadrati in tale prospettiva i rap-

porti di integrazione verticale del settore primario con quelli della industria di trasformazione e del commercio, allo scopo di migliorare i circuiti produttivi interni e di coordinare e rilanciare le esportazioni di taluni prodotti nazionali, sia ovviamente di quelli per i quali il paese è eccedentario, sia — e soprattutto — delle produzioni tipiche.

Nel quadro del coordinamento degli interventi pubblici, è stata giustamente inserita nel piano agricolo-alimentare, tra i compiti della mano pubblica, la necessità di dare vita ad una valida politica di orientamento dei consumi, non già per impensabili ritorni a posizioni autarchiche, ma per razionalizzare questi consumi e differenziarli a favore di quelli per i quali il paese è autosufficiente. A questo proposito, assume straordinaria importanza l'imminente approvazione del disegno di legge sulle associazioni di produttori, il cui funzionamento potrà garantire, attraverso la programmazione della produzione, il controllo delle norme di qualità, l'unificazione delle normative contrattuali, la valida risposta dei produttori agricoli alla richiesta razionalizzazione dei settori produttivi e all'esigenza dell'industria alimentare di disporre di un interlocutore efficiente e capace di programmare. Il rafforzamento della competitività dell'industria alimentare che rappresenta un grosso problema nazionale, richiede forme di integrazione con il settore primario, cui occorre guardare da parte di questo ultimo senza diffidenza e prevenzione ma — credo — con un po' di fantasia e con la consapevolezza che il proposito, in ogni sede affermato, di attribuire una sempre maggiore quota di valore aggiunto ai produttori agricoli può essere perseguito non solo incentivando, da parte di questi ultimi, la trasformazione dei propri prodotti, ma anche attraverso intese normative contrattuali ed una vera e propria integrazione con il settore industriale di Stato e con quello privato.

Le funzioni di indirizzo e di sostegno di enti pubblici, quali l'ICE, vanno incentivate e valorizzate, soprattutto, come dicevo prima, a sostegno delle produzioni tipiche, di cui mi pare non si sia com-

presa pienamente, e comunque non si è sufficientemente valorizzata, la possibilità di ridurre il *deficit* della bilancia agricolo-alimentare.

Vi sarebbe da parlare del problema fondamentale della ricerca, che è connesso al problema della ristrutturazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, soprattutto in vista di una auspicata razionalizzazione ed unificazione dei vari istituti — e sono numerosi — che fanno capo al Ministero stesso. Ma non è possibile — nella brevità che mi sono imposto e nel rispetto del regolamento — accennare a tutta la problematica che interessa il settore agricolo. Tuttavia, non potendo non richiamare l'importanza dei problemi risolti o avviati a soluzione dal Parlamento lo scorso anno ed in questi mesi — la « legge quadrifoglio », i contratti agrari, le terre incolte, l'associazionismo, le leggi sulla montagna, sull'AIMA, sul fondo di solidarietà nazionale — e di quelli che attendono d'esser discussi — la legge sul credito agrario, sulla riforma della cooperazione e degli enti di bonifica — vorrei limitarmi a sottolineare che una pagina nuova si è aperta nell'agricoltura italiana. Gli interventi pubblici non risponderanno più alla logica delle sollecitazioni contingenti, ma all'esigenza di una programmazione articolata, secondo priorità definite, avendo come obiettivo, nella tutela della imprenditorialità, l'attuazione di una politica agricola che si prefigga l'allargamento della base produttiva, l'aumento dell'occupazione giovanile, la valorizzazione delle risorse, l'aumento della produzione e la elevazione dei redditi agricoli.

Concludendo, ho già espresso in Commissione, e non posso che rinnovare qui, il pieno consenso della mia parte politica all'impostazione del bilancio, soprattutto per ciò che attiene al comparto agricolo, ove si evidenzia uno sforzo crescente per sovvenire, in modo sempre più adeguato, alle esigenze del settore ed alle aspettative del mondo agricolo (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**Annuncio di interrogazioni
e di interpellanze.**

COCCIA, *Segretario*, legge le interrogazioni e le interpellanze pervenute alla Presidenza.

**Ordine del giorno
della seduta di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Mercoledì 19 aprile 1978, alle 15:

1. — Assegnazione di progetti di legge alle Commissioni in sede legislativa.

2. — Interrogazioni.

3. — *Seguito della discussione dei disegni di legge:*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 (*Approvato dal Senato*) (2103);

— *Relatore:* Squeri;

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1976 (*Approvato dal Senato*) (2104);

— *Relatore:* Squeri;

Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli delle aziende autonome per l'anno finanziario 1977 (terzo provvedimento) (1844);

— *Relatore:* Bassi.

4. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

Istituzione del Servizio sanitario nazionale (1252);

TRIVA ed altri: Istituzione del servizio sanitario nazionale (971);

GORLA MASSIMO ed altri: Istituzione del servizio nazionale sanitario e sociale (1105);

TIRABOSCHI ed altri: Istituzione del Servizio sanitario nazionale (1145);

ZANONE ed altri: Istituzione del servizio sanitario pubblico (1271);

— *Relatori:* Morini, *per la maggioranza;* Rauti, *di minoranza.*

5. — *Seguito della discussione della proposta di legge costituzionale:*

Senatori BRANCA ed altri: Modifica dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, recante norme sui giudizi di legittimità costituzionale (*Approvata dal Senato in prima deliberazione*) (1441);

— *Relatore:* Labriola.

6. — *Discussione delle proposte di legge (ai sensi dell'articolo 81, comma 4, del Regolamento):*

MELLINI ed altri: Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle vicende che hanno determinato la fine della detenzione del criminale di guerra Herbert Kappler (*Urgenza*) (1742);

— *Relatore:* Accame;

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE: PANNELLA ed altri: Modificazione all'istituto dell'immunità parlamentare previsto dall'articolo 68 della Costituzione (29);

— *Relatore:* Caruso;

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE: BOZZI ed altri: Modificazioni all'istituto della immunità parlamentare previsto dall'articolo 68 della Costituzione (41);

— *Relatore:* Caruso;

MELLINI ed altri: Norme per la tutela delle prestazioni di attività lavorativa nella produzione di beni e di servizi da parte di membri di comunità religiose e per la somministrazione degli alimenti in favore di religiosi e ministri di culto (1833);

— *Relatore:* Ciannamea;

BALZAMO ed altri: Libertà di espressione e comunicazione (13);

— *Relatori:* Mastella e Pennacchini;

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 18 APRILE 1978

MATTEOTTI ed altri: Disciplina giuridica della rappresentazione in pubblico delle opere teatrali e cinematografiche (648);

— *Relatori*: Mastella e Pennacchini;

PICCINELLI ed altri: Abolizione delle commissioni di censura cinematografica (700);

— *Relatori*: Pucciarini e Pennacchini.

7. — *Discussione delle proposte di legge (ai sensi dell'articolo 107, comma 2, del Regolamento)*:

MARZOTTO CAOTORTA ed altri: Obbligo dell'uso del casco protettivo per gli utenti dei motocicli (*Urgenza*) (61);

— *Relatore*: Piccinelli;

PENNACCHINI: Aumento del contributo annuo a favore dell'Istituto per la contabilità nazionale (*Urgenza*) (155);

— *Relatore*: Grassi Bertazzi;

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE:
NATTA ALESSANDRO ed altri: Norme in materia di elettorato attivo e passivo (*Urgenza*) (191);

— *Relatore*: Segni;

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE:
FRACANZANI ed altri: Modifiche agli articoli 48, 56 e 58 della Costituzione in materia di limiti di età per l'elettorato attivo e passivo (*Urgenza*) (533);

— *Relatore*: Segni.

La seduta termina alle 19.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI
Avv. DARIO CASSANELLO

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. MANLIO ROSSI

VII. LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 18 APRILE 1978

ALLEGATO ALLA RISPOSTA DEL SOTTOSEGRETARIO BERNARDI
 ALLA INTERROGAZIONE GUERRINI N. 3-01876

Quantità: in quintali — Valore: in milioni di lire.

VOCI	1975		1976		Variazioni %		1976 (5 mesi)		1977 (5 mesi)		Variazioni %	
	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore	Quantità	Valore
Importazioni dalla Spagna:												
Mirili (VD 03.03/650) . . .	57.748	1.279	40.276	941	— 30,3	— 26,4	35.293	810	14.436	383	— 59,1	— 52,7
Esportazioni verso la Spagna:												
Vongole (VD 03.03/689) . . .	347.628	4.516	275.472	3.620	— 20,8	— 19,8	125.979	1.666	11.021	171	— 91,3	— 89,7

Fonte: ISTAT.

**INTERROGAZIONI E INTERPELLANZE
ANNUNZIATE**

**INTERROGAZIONE
A RISPOSTA IN COMMISSIONE**

BERTANI ELETTA, BELARDI MERLO ERIASE E FABBRI SERONI ADRIANA. — *Ai Ministri del tesoro e del lavoro e previdenza sociale.* — Per sapere entro quali termini intendano dichiarare, in base alla legge n. 903 sulla parità di trattamento fra uomini e donne in materia di lavoro, articolo 1, secondo comma, la decadenza delle norme palesemente illegittime contenute nella circolare 13 marzo 1978 del Ministero del tesoro alle Ragionerie centrali, regionali e provinciali dello Stato in materia di applicazione della legge n. 285 nella parte che riguarda i congedi per maternità e di assenza facoltativa.

Infatti malgrado che la legge n. 903 del 9 dicembre 1977 vieti esplicitamente ogni discriminazione di sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro anche se attuata « attraverso il riferimento allo stato matrimoniale, o di famiglia, o di gravidanza »; e malgrado che già la legge n. 1204, proibendo il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza a un anno di età del bambino, palesemente indicasse la volontà del legislatore a non porre in contraddizione la maternità e la gravidanza col manteni-

mento del posto di lavoro, le norme indicate nella predetta circolare 13 marzo 1978 dispongono che le sezioni di collocamento rifiutino l'avviamento al lavoro quando la donna si trovi nel periodo compreso fra i due mesi precedenti e i tre mesi successivi al parto; e che le amministrazioni rifiutino l'assunzione delle donne già avviate e che si trovino nelle predette condizioni: e ciò senza neppure garantire la conservazione del posto di lavoro. Oltre a ciò gli uffici suddetti vengono impegnati a richiedere alle lavoratrici avviate che « presumibilmente possono trovarsi » in quelle condizioni, certificati di gravidanza attestanti la loro condizione, onde poterne rifiutare l'assunzione.

Nella convinzione della illegittimità e inefficacia di tali norme in base all'articolo 19 della legge n. 903; e nella convinzione altresì che la temporanea impossibilità da parte della donna in gravidanza a prestare attività lavorativa, non possa comportare la perdita del diritto al posto di lavoro spettante in base alle graduatorie, gli interroganti chiedono ai ministri interessati:

se ritengano negativa per il prestigio dello Stato la emanazione di circolari contrastanti con le leggi approvate dal Parlamento italiano;

se ritengano altamente diseducativo il fare della gravidanza e della maternità della donna un fattore di esclusione dal diritto al posto di lavoro;

quando intendano esplicitamente abrogare le dette norme onde restaurare un clima di certezza indispensabile per le stesse amministrazioni interessate.

(5-01095)

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA SCRITTA**

CASALINO. — *Al Ministro del tesoro.* — Per conoscere lo stato attuale della pratica di pensione di vecchiaia del signor Della Rocca Tommaso nato a Gallipoli il 22 maggio 1909, già dipendente dal comune di Gallipoli e collocato a riposo il 16 giugno 1976.

La pratica di pensione del signor Della Rocca Tommaso è stata trasmessa al Ministero del tesoro, Direzione generale istituti di previdenza, il 26 ottobre 1977 con protocollo n. 15771 e posizione numero 477740/77. (4-04934)

CASALINO. — *Al Ministro del tesoro.* — Per conoscere lo stato attuale della pratica di reversibilità della pensione di guerra n. 1685237, posizione n. 244042 a favore di Martignano Salvatore nato a Tuglie il 25 gennaio 1921, orfano di Martino.

Il signor Martignano Salvatore avvalendosi delle leggi vigenti, ha presentato a suo tempo tramite la Direzione provinciale del tesoro, la documentazione intesa ad ottenere la pensione di guerra goduta dalla madre deceduta il 24 marzo 1970, titolare della pensione di reversibilità ordinaria n. 1971484. (4-04935)

FRANCHI E TRANTINO. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere i motivi per i quali i vincitori del concorso per esami a 111 posti di cancelliere in prova nella carriera direttiva delle cancellerie e segreterie giudiziarie, indetto nientemeno con decreto ministeriale del 3 novembre 1975 e pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 19 del 22 gennaio 1976, non siano stati ancora assunti malgrado la graduatoria dei vincitori sia stata resa nota da oltre un anno. (4-04936)

BANDIERA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri dell'interno e dei lavori pubblici.* — Per sapere

quali provvedimenti urgenti sono stati adottati per un primo aiuto ai centri della Sicilia colpiti dal terremoto, nella notte fra sabato 15 e domenica 16 aprile 1978.

Secondo le prime, incomplete rilevazioni, nella sola provincia di Messina le case lesionate sono circa duemila, numerose sono crollate, i senza tetto sono circa duemila; numerosi opifici, inoltre, nella zona fra Patti e Gioiosa Marea, a causa dei danni subiti, sono rimasti inattivi e necessitano di notevoli lavori di ripristino.

L'interrogante chiede di sapere se il Governo non intende disporre uno stanziamento urgente in favore dei comuni colpiti per un primo soccorso ai senza tetto, alcuni dei quali, a cura delle Amministrazioni comunali, sono stati sistemati in alberghi o in case private; e se non ritenga opportuno di disporre tutte le misure previste per le calamità naturali, così da consentire, con snellezza di procedure, l'urgente concessione dei contributi per il restauro dei centri abitati e il ripristino delle aziende industriali, commerciali e agricole. (4-04937)

QUARANTA. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere le ragioni della mancata liquidazione della pensione da parte dell'INPS di Salerno dei seguenti aventi diritto:

1) Spadafino Onofrio, nato il 3 gennaio 1935 a Padula. Domanda di pensione del 31 luglio 1976 in convenzione CEE;

2) Rotella Rosa, nata a Padula il 1° febbraio 1925. Domanda di pensione del 29 novembre 1975 in convenzione CEE;

3) Spinillo Maria Loreto, nata a Montesano l'8 settembre 1945. Domanda di pensione di reversibilità in convenzione CEE. (4-04938)

ZOPPETTI E BALDASSARI. — *Ai Ministri del lavoro e previdenza sociale e della sanità.* — Per sapere:

a) quali sono gli elementi che hanno causato il grave incidente avvenuto

nella ditta « Reeves » di Lodivecchio nella giornata di lunedì 17 aprile 1978 che ha determinato il ferimento di tre lavoratori che solo per puro caso non è stato mortale;

b) quali sono state le iniziative adottate dagli organi ispettivi dei Ministeri per accertare le eventuali responsabilità di questo incidente e di altri non meno gravi che si sono verificati precedentemente sempre nel medesimo reparto.

Per sapere se risulta agli organi ispettivi vero che la fabbrica è stata più volte segnalata per una serie di infortuni derivati da carenze nella messa in ope-

ra delle misure antinfortunistiche previste dalla legge.

Inoltre si vuole conoscere quali misure hanno inteso adottare nei confronti della direzione della ditta « Reeves » (azienda facente parte di un gruppo multinazionale U.S.A.) per superare il veto opposto alla richiesta più volte fatta dalle organizzazioni sindacali aziendali di accesso del Servizio di medicina ambiente-lavoro (SMALT) all'interno dello stabilimento per poter procedere alle rilevazioni ambientali necessarie per conoscere ed evitare i rischi presenti nello stabilimento. (4-04939)

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA ORALE**

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dei trasporti, per conoscere le loro determinazioni, sul piano generale e su quello più particolare, per evitare che - a causa delle condizioni del nostro territorio nazionale - abbiano a ripetersi altre tragedie del tipo di quella ferroviaria di Murazze di Vado (Bologna) del 15 aprile 1978.

« Sono ormai decenni che larga parte del territorio della penisola si degrada sotto vari aspetti, senza che si assumano iniziative adeguate e sistematiche intese a difenderlo, evitando che ogni evento atmosferico quasi prevedibile si trasformi in qualche grossa sciagura con perdita di vite umane e di beni.

« Per gli aspetti più contingenti, l'interrogante desidera sapere:

se è vero che il 19 aprile 1960 nella stessa zona dell'appennino bolognese e per le stesse cause, la Freccia della Laguna deragliò. Allora si riuscì ad evitare la collisione col treno che giungeva nella direzione opposta soltanto per la non simultaneità e per la presenza di spirito dei macchinisti della Freccia;

quali opere dopo tale data sono state realizzate nella zona per evitare ulteriori frane e smottamenti, in considerazione anche del fatto che illustri geologi affermano da tempo che i terreni della vallata sono tutti in notevole movimento;

quali particolari controlli sono stati disposti, nei periodi di forti precipitazioni atmosferiche, per verificare la permanente abilità e non rischiosità del tronco ferroviario in questione;

se, infine, è vero che la " Freccia della Laguna " sabato 15 aprile 1978 aveva il " ripetitore dei segnali " guasto, mentre il locomotore proveniente dal sud ne era del tutto sprovvisto.

(3-02668)

« SERVADEI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dell'interno per conoscere:

quali notizie abbia in ordine alla selvaggia aggressione subita a Milano ad opera di elementi di sinistra dallo studente sedicenne, del Fronte della Gioventù, Carlo Rosini ridotto in fin di vita a colpi di spranga di ferro mentre usciva di casa per recarsi a scuola;

quali responsabilità vi siano da parte dei preposti all'ordine pubblico che hanno omesso le cautele indispensabili per stroncare sul nascere atteggiamenti e comportamenti di aggressività e di violenza posti in essere da elementi di sinistra al fine di creare condizioni di terrore e di panico incompatibili con la vita civile di una operosa città nella quale le minoranze teppistiche della sinistra non possono essere autorizzate ad esercitare mediante la violenza la lotta politica con i pretesti più folli.

(3-02669) « SERVELLO, BOLLATI, FRANCHI, TREMAGLIA, VALENSISE ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Governo per conoscere quali urgenti provvedimenti intenda adottare per rimuovere in tempi brevissimi la paradossale situazione denunciata dalla stampa locale secondo cui a Campo Calabro, in provincia di Reggio Calabria, una industria di ceramiche che potrebbe dare lavoro a 65 addetti non può iniziare l'attività produttiva perché gli enti competenti non sono riusciti ad assicurare alla detta industria l'approvvigionamento idrico necessario, richiesto da ben due anni;

per conoscere, altresì, se esistano responsabilità per la denunciata situazione di ritardo nell'apprestamento di infrastrutture da parte della pubblica autorità, situazione assolutamente incompatibile con le drammatiche necessità occupazionali di tutta la Calabria ed in particolare della provincia e della città di Reggio Calabria dove le iniziative industriali, specie dei privati, dovrebbero essere in ogni modo appoggiate e non colpevolmente sabotate attraverso inerzie, incomprensioni e buro-

cratismi che si risolvono in ulteriori attese per i lavoratori e per i giovani non occupati.

(3-02670) « VALENSISE, TRIPODI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro delle finanze per conoscere quali urgenti misure intenda adottare per eliminare il grave disagio dei medici convenzionati con l'INAM (Istituto nazionale assistenza malattie) i quali, per il primo trimestre del 1978, hanno ricevuto la liquidazione delle prestazioni effettuate senza l'IVA, per cui i medici stessi saranno nella necessità di dover anticipare entro il 5 maggio prossimo importi di IVA che non sono stati loro corrisposti;

per conoscere se non appaia conforme a giustizia disporre che i medici in parola siano tenuti a corrispondere soltanto gli importi IVA che hanno ricevuto, a meno che non sia possibile che la corresponsione dell'IVA da parte degli enti inadempienti avvenga entro il prossimo 30 aprile.

(3-02671) « VALENSISE, RAUTI, BAGHINO, SANTAGATI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dei trasporti, per conoscere quali urgenti misure siano state adottate per consentire la sollecita riapertura al traffico dell'aeroporto di Reggio Calabria, chiuso in conseguenza di danni alla torre di controllo derivati dalle recenti scosse telluriche.

(3-02672) « VALENSISE, TRIPODI, BAGHINO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro degli affari esteri per conoscere se non ritengano urgentissimo domandare al Governo dell'Unione Sovietica chiarimenti in ordine alla nota della agenzia TASS la quale attribuisce alla CIA la responsabilità del rapimento e della morte dell'onorevole Aldo Moro.

(3-02673) « DI GIANNANTONIO ».

INTERPELLANZE

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri, per conoscere quali iniziative intende prendere per fronteggiare la situazione di emergenza che si è venuta a determinare nei comuni della provincia di Messina colpiti dal terremoto del 16 aprile 1978 - di pronto intervento, di assistenza, di solidarietà - per alleviare il disagio delle popolazioni rimaste prive di alloggio per le loro case distrutte o seriamente danneggiate, per ripristinare l'attività dei servizi di interesse pubblico (municipi, ospedali, scuole, opifici);

per sapere se non ritenga di approntare strumenti legislativi snelli e idonei - sulla base di solleciti e rigorosi accertamenti di organi pubblici dei danni subiti dai singoli e dalle opere pubbliche - coinvolgendo nella loro gestione la Regione siciliana e le strutture democratiche elettive locali.

(2-00346) « OCCHETTO, LA TORRE, BISIGNANI, BOLOGNARI, BOTTARI ANGELA MARIA, MANCUSO, GUGLIELMINO, CERRA, CORALLO, ROSSINO, BACCHI DOMENICO, FANTACI, ARNONE, SPATARO, MICELI VINCENZO ».

« Il sottoscritto chiede di interpellare il Ministro delle partecipazioni statali per sapere se non ritiene di dover intervenire nei confronti della Fincantieri per una positiva soluzione della vertenza della navalmeccanica del settore pubblico, che si trascina da oltre 14 mesi.

« I dirigenti della Fincantieri e l'Inter-sind hanno sino ad oggi eluso le richieste dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali, volte ad una riorganizzazione e ad un rilancio della cantieristica navale nella prospettiva di un organico piano di settore.

« Centinaia di lavoratori dei maggiori stabilimenti continuano a subire provve-

dimenti di cassa integrazione, né si registrano ancora iniziative capaci di bloccare l'erosione dei livelli occupazionali in questo comparto produttivo, su cui poggia la economia di intere regioni del nostro paese.

« Mentre altre vertenze riguardanti le finanziarie IRI si sono positivamente concluse (Italimpianti, Italsider, Alfa Romeo, Aeritalia), per la navalmeccanica continua l'atteggiamento di ingiustificata intransigenza da parte della Fincantieri. Intransigenza che ha provocato già numerosi scioperi, che hanno visto la solidarietà degli Enti locali, delle forze politiche e delle popolazioni a fianco dei lavoratori in lotta.

« L'atteggiamento della controparte appare tanto più grave ove si consideri la estrema delicatezza del momento politico ed economico attraversato dal paese. Ciò rappresenta una ragione di più per definire in tempi brevi la vertenza e per procedere con la massima rapidità alla formulazione ed alla realizzazione dei piani di settore.

« Si chiede perciò un'iniziativa immediata volta a sbloccare l'attuale situazione di stallo, gravemente pregiudizievole per l'attività ed il futuro delle aziende navalmeccaniche.

(2-00347)

« CUFFARO ».