

378.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 DICEMBRE 1978

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE BUCALOSSÌ

INDI

DEL VICEPRESIDENTE SCALFARO

INDICE

	PAG.		PAG.
Missioni	24445	Disegni di legge (Seguito della discussione):	
Disegni di legge:		Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria) (2433);	
(Assegnazione a Commissione in sede referente)	24505	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 (2432);	
(Trasmissione dal Senato)	24478	Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1977 (2372)	24445
Proposte di legge:		PRESIDENTE	24445, 24537
(Assegnazione a Commissione in sede referente)	24505	AIARDI, Relatore per l'entrata sul disegno di legge n. 2432	24500
(Proposte di assegnazione a Commissione in sede legislativa)	24445		

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 5 DICEMBRE 1978

	PAG.		PAG.	
BARCA	24455	Interrogazioni, interpellanze e mozione (Annunzio):		
CICCHITTO	24446			
COSTAMAGNA	24479		PRESIDENTE	24549
GAMBOLATO, <i>Relatore per la spesa sul disegno di legge n. 2432</i>	24502		BIAMONTE	24549
GARGANO MARIO, <i>Relatore per il disegno di legge n. 2372</i>	24507		PANNELLA	24549
MALFATTI, <i>Ministro delle finanze</i>	24537		Corte dei conti (Trasmissione di documenti)	24445
MORLINO, <i>Ministro del bilancio e della programmazione economica</i>	24543		Richiesta di parere parlamentare al sensi dell'articolo 1 della legge n. 14 del 1978 (Trasmissione dal Presidente del Consiglio dei ministri)	24470
PANNELLA	24486		Ordine del giorno della seduta di domani	24549
RUBBI EMILIO	24471			
SCALIA, <i>Relatore per il disegno di legge n. 2433</i>	24493			
SERVELLO	24465			
SILVESTRI	24490			
SPAVENTA	24482			

La seduta comincia alle 10,30.

MORINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 1° dicembre 1978.
(*E approvato*).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, i deputati Granelli, Martinelli e Papa De Santis Cristina sono in missione per incarico del loro ufficio.

Proposte di trasferimento di progetti di legge dalla sede referente alla sede legislativa.

PRESIDENTE. A norma del sesto comma dell'articolo 92 del regolamento, propongo alla Camera l'assegnazione in sede legislativa dei seguenti progetti di legge, per i quali la VIII Commissione permanente (Istruzione), cui erano stati assegnati in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa:

Senatori DE GIUSEPPE ed altri: « Equivalenza delle lauree in economia politica e in economia aziendale con la laurea di economia e commercio » (*approvato dal Senato*) (2152);

Zoso: « Interpretazione autentica dell'ultimo comma dell'articolo 133 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente il voto della prova scritta di cultura generale di concorso a posti di direttore didattico » (2460).

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

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 della Cassa marittima Tirrena per gli infortuni sul lavoro e le malattie, della Cassa marittima Adriatica per gli infortuni sul lavoro e le malattie e della Cassa marittima meridionale e per gli infortuni sul lavoro e le malattie, per gli esercizi dal 1967 al 1974 (doc. XV, n. 107/1967-1968-1969-1970-1971-1972-1973-1974).

Il documento sarà stampato e distribuito.

Seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria) (2433); Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 (2432); Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1977 (2372).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria); Bilancio di

previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981; Rendiconto della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1977.

E iscritto a parlare l'onorevole Cicchitto. Ne ha facoltà.

CICCHITTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, il bilancio dello Stato e la legge finanziaria, presentati dal Governo insieme alla relazione previsionale e programmatica per il 1979, confermano i limiti presenti nei conti ufficiali della finanza pubblica rispetto alle crescenti esigenze di un puntuale controllo e di una corretta valutazione della politica economica governativa.

Tale circostanza, tuttavia, è aggravata, in misura maggiore del passato, da due serie di considerazioni.

La prima, di ordine generale, prende le mosse dalla constatazione delle sempre più vaste dimensioni assunte dal settore pubblico e delle incertezze che caratterizzano il quadro economico complessivo; e porta necessariamente a sottolineare le gravi conseguenze che sulle possibilità di una concreta ripresa dell'economia potrebbero produrre la mancanza o la lacunosità di informazioni circa l'evoluzione del bilancio pubblico.

L'esperienza, infatti, insegna come la oscurità o l'incertezza di tale settore possano tradursi nell'adozione di manovre di politica economica suscettibili di esercitare effetti perversi sul livello della domanda, dell'occupazione, dei prezzi.

Oggi, questa lacunosità è accentuata dal fatto che un bel pezzo di economia italiana è sommerso, in termini di reddito, di occupazione, di profitto, di salari e, ancor di più, di contributi sociali e di fisco. Al nostro sistema economico, malgrado alcune apparenze, si adatta il detto famoso « eppur si muove », nel senso che fra rilevazioni ufficiali e realtà c'è un distacco profondo, che è l'unica spiegazione delle ragioni per cui la situazione economica reale è meno catastrofica, in alcune aree del paese, di quanto risulterebbe da alcuni dati.

La seconda motivazione, di carattere più specifico, si ricollega alle profonde innovazioni legislative introdotte di recente in materia di contabilità generale dello Stato e si traduce nella constatazione delle incompletezze e delle distorsioni che si sono manifestate nella prima applicazione del nuovo sistema di conti pubblici.

Il processo di riforma della finanza pubblica si è concretizzato con l'adozione di alcuni provvedimenti legislativi (le leggi nn. 249, 407 e 468) diretti a restituire trasparenza alla gestione, a garantire un maggior coordinamento fra le decisioni, a definire meglio responsabilità e poteri nel governo della spesa.

La concreta applicazione delle innovazioni introdotte, quale risulta dalla lettura dei documenti di bilancio presentati quest'anno, evidenzia lacune e oscurità che vanno oltre le difficoltà obiettivamente connesse con una necessaria fase di sperimentazione.

Tale constatazione coinvolge sia la rilevata assenza di un chiaro quadro economico generale per il 1979, sia il contenuto specifico e le modalità di redazione dei singoli documenti, sia infine l'individuazione di una organica strategia generale dell'azione pubblica.

Quanto al primo punto, occorre puntualizzare come, pur essendo frequenti i richiami ad una proposta governativa per il 1979, la definizione e la presentazione di esse siano avvenute informalmente, al di fuori di quella che sarebbe stata la necessaria collocazione istituzionale.

Dare quindi per scontata l'esistenza di un quadro globale per il 1979 e, a fortiori, la definizione di precisi indirizzi di politica economica costituisce non solo una rimarchevole finzione giuridica, ma anche un discutibile metodo di governo. Per di più nella sostanza il documento Pandolfi, per dichiarazione del suo stesso autore, non è un piano, ma un documento sulla finanza pubblica che enuncia l'obiettivo, anche accettabile, di una complessa manovra di politica economica il cui centro sarebbe quello del trasferimento di risorse dai consumi agli investimenti mantenendo inalterato il livello della domanda

interna, operazione che più volte è stata tentata ma non è mai riuscita. Attualmente, tramite la legge finanziaria e lo stacco tra essa e il piano triennale, stiamo operando innanzitutto l'operazione restrittiva.

L'intervento produttivo è rinviato a tempi migliori. Diciamoci la verità, siamo, onorevole ministro del bilancio, in piena politica dei due tempi, rischiando di ripercorrere in questo modo un itinerario già tracciato, con i brillanti risultati che conosciamo, nel 1964, dall'onorevole Colombo e dal dottor Carli.

Questa, allo stato attuale, non è una politica di austerità strettamente congiunta ad una politica produttiva, che è il tipo di politica economica da noi socialisti propugnata in quest'aula, oltre che nel progetto socialista ed in documenti pubblici, il che quindi toglie ogni attendibilità alle rampogne rivolteci in questi giorni dall'onorevole Amendola, il quale non solo polemizza con noi — il che né ci offende né ci angoschia — ma attacca la caricatura, fatta a suo uso e consumo, della nostra linea politica e della nostra proposta di politica economica.

Per ritornare al Governo, però, questa rischia di essere, se non viene corretta, una linea di rigorismo fine a se stessa con un forte impatto di carattere deflazionistico. La predetta circostanza comporta conseguenze sui documenti in esame, i quali risultano fondati su considerazioni macroeconomiche, per altro non sempre esplicitate, e non sottoposte al necessario vaglio delle forze politiche e parlamentari.

In secondo luogo il disegno di legge sul bilancio, la relazione previsionale programmatica e la legge finanziaria risultano privi di quel necessario coordinamento che costituiva il cardine della riforma. Il bilancio dello Stato continua a conservare il carattere di strumento puramente contabile e ricettivo di provvedimenti decisi in altra sede, fuori del controllo parlamentare. Risultano pertanto impossibili una valutazione economica ed una verifica del contributo ad esso riconducibile in termini di realizzazione degli obiettivi generali di politica economica.

La legge finanziaria, a sua volta, risulta scollegata da una manovra generale di politica economica, rappresentando, anche con riguardo allo specifico contenuto di alcune disposizioni, più una ulteriore occasione legislativa per varare provvedimenti particolaristici e talora anche arbitrari — basti pensare alla presenza di articoli sulla SARA e sull'utilizzazione dei residui impropri, sui quali presenteremo emendamenti soppressivi — che non la sede istituzionale per tradurre in atto, in un'ottica annuale, le manovre di politica economica rispondenti ad un orizzonte di vasto respiro dell'azione governativa.

Infine occorre rilevare che a seguito dell'arbitraria decisione di prescindere dalla presentazione di un bilancio pluriennale programmatico da accompagnare a quello tendenziale, l'azione di politica economica del Governo risulta limitata al breve periodo, ed isolata rispetto ad un necessario quadro di più ampio respiro. Risulta pertanto impedita una valutazione completa delle più importanti decisioni dell'operatore pubblico.

In conclusione, ove ci si dovesse attenere alla lettera dei documenti sottoposti all'esame del Parlamento, non si potrebbe non rilevare ancora una volta, che, nonostante le precise indicazioni delle leggi di riforma della contabilità dello Stato, non è possibile formulare un giudizio tecnicamente fondato sulle implicazioni economiche del bilancio dello Stato e della pubblica amministrazione.

Le insufficienze e le lacune che impediscono una rigorosa valutazione economica della manovra di finanza pubblica appaiono poi particolarmente gravi in una fase come quella attuale, nella quale, come ci ricorda l'onorevole Spaventa, si fa di nuovo un gran parlare, dopo una lunga tregua, di medio periodo e di programmi. Sotto questo aspetto non pare accettabile che a giustificazione di numerose inadempienze rispetto al dettato legislativo — bilancio triennale programmatico, valutazioni di cassa, eccetera — sia addotta la circostanza che il Governo sta elaborando un programma triennale e che solo in quella

sede potranno essere compiute le analisi e le valutazioni di contabilità economica.

Ci troviamo, in altri termini, di fronte ad un singolare procedimento, all'inizio ed alla fine del quale si collocano gli unici documenti ai quali è assegnato il ruolo di quadro di riferimento organico della politica economica proposta dal Governo, il cosiddetto piano Pandolfi ed il programma triennale, ai quali però non è riservata vita parlamentare, mentre nel frattempo sono sottoposti al Parlamento la *Relazione previsionale e programmatica*, il bilancio dello Stato e la legge finanziaria, documenti tenuti insieme da legamenti assai labili, meramente formali ed inadeguati a consentire una riflessione approfondita sulle prospettive economiche italiane nel 1979 e negli anni successivi, e sui connessi problemi di politica economica. Fatte queste premesse e riaffermata l'esigenza che sia lo stesso Parlamento a chiedere un'attuazione più seria delle prescrizioni legislative in materia di finanza pubblica, affrontando anche il problema di autonomi servizi incaricati di effettuare la necessaria opera di controinformazione — come ci ricorda l'onorevole Spaventa — ritengo non opportuno limitare le osservazioni agli aspetti procedurali o all'analisi di singole disposizioni o dati contenuti nei documenti in esame.

Al riguardo, come dicevo prima, valutazioni critiche e proposte di emendamenti sono state già avanzate nel corso del dibattito e ad essi mi rifaccio, così come mi rifaccio agli interventi svolti in Commissione e in Assemblea dagli onorevoli Mariotti, Capria e Colucci, confermando che ripresenteremo in Assemblea quegli emendamenti che intendono accentuare il rigore della legge finanziaria nel rifiuto di logiche particolaristiche e di interessi settoriali.

Ritengo ugualmente indispensabile introdurre nella discussione elementi di giudizio sui problemi più generali di politica economica e sulla congruenza della manovra di finanza pubblica proposta al raggiungimento degli obiettivi da assumere nell'attuale situazione economica italiana. Per far ciò è inevitabile ricercare informa-

zioni e punti di riferimento sia nella proposta di politica economica contenuta nel documento Pandolfi, alcuni punti rilevanti della quale sono tradotti in norme di finanza pubblica dalla legge finanziaria, sia nella verifica delle modalità secondo le quali la manovra proposta si va concretamente attuando.

È opportuno ricordare innanzitutto i termini della proposta governativa con riguardo alle prospettive economiche per il 1979; in sintesi, lo schema semplificato del ragionamento economico che ispira i documenti governativi sembra essere il seguente. È necessario assicurare all'economia italiana una crescita sufficientemente sostenuta, almeno il 4 per cento, senza strappi, per garantire una progressiva riduzione della disoccupazione; è necessario procedere ad un graduale rientro verso tassi di inflazione più in linea con quelli prevalenti all'estero; è necessario, a tal fine, puntare su una ricomposizione della domanda che privilegi la destinazione di risorse agli investimenti e alle importazioni; è indispensabile attivare gli interventi sull'offerta di prodotti e di lavoro in grado di allentare le rigidità che oggi restringono i margini di manovra nella nostra economia. Ne discende, a livello di azione immediata di politica economica, l'esigenza di attuare per il 1979 una manovra selettiva di finanza pubblica: riduzione del disavanzo corrente e accelerazione degli investimenti, congegnate in modo che non si indeboliscano gli effetti di stimolo sulla domanda interna esercitati dalla finanza pubblica nel suo complesso.

Ne discende parallelamente l'esigenza di una norma salariale che guidi i rinnovi contrattuali nel settore privato e nel settore pubblico con due formule, una sola delle quali condividiamo. Infatti, una formula fa riferimento al costo del lavoro per unità di prodotto, e a nostro avviso è corretto questo provvedimento, mentre un'altra formula si richiama all'invarianza delle retribuzioni e non è condivisibile in linea di principio, non regge sul piano reale e non è seguita dal Governo come dimostra il progetto presentato al Senato

per quello che riguarda gli aumenti ai magistrati.

Di questo disegno di politica economica che nelle intenzioni del Governo dovrebbe essere sviluppato nel programma triennale, previsto per la fine del 1978, la legge finanziaria riprende e precisa la manovra di finanza pubblica per il 1979. Gli interventi proposti, consistenti in riduzioni della spesa corrente, nell'aumento del gettito tributario, e nella contestuale accelerazione degli investimenti pubblici, si dovrebbero tradurre, secondo la legge finanziaria, in una riduzione netta del fabbisogno complessivo del settore pubblico, ma non in impulsi deflazionistici in virtù dei più elevati effetti moltiplicativi connessi agli investimenti aggiuntivi.

La relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria sottolinea al riguardo l'assoluta necessità che vengano tenute ferme le cifre in cui si esprime la linea proposta dal Governo. Senza soffermarsi nel merito di alcuni nessi causali che caratterizzano lo schema di analisi proposto dal Governo e che appaiono quanto meno discutibili sotto il profilo dell'analisi economica e dei riscontri empirici per la meccanicità un po' propagandistica — mi si consenta — con cui vengono assunti: riduzione del disavanzo pubblico uguale riduzione del tasso d'inflazione, riduzione del disavanzo pubblico uguale maggiore investimenti delle imprese, è necessario riconsiderare oggi l'adeguatezza delle valutazioni e delle proposte di politica economica e in particolare di politica fiscale che il Governo ci ha sottoposto alla luce delle nuove prospettive internazionali e delle tendenze spontanee della finanza pubblica, vale a dire del prevedibile andamento delle entrate e della spesa pubblica a legislazione invariata, del grado di realismo e di attuabilità politico-amministrativa delle misure di finanza pubblica proposte, delle implicazioni di una diversa ipotesi di crescita delle retribuzioni pubbliche e private anche a seguito degli esiti di alcune recenti vertenze. Si tratta di elementi che, senza alcun dubbio, concorrono nel determinare l'esi-

genza di un aggiornamento e di una revisione del quadro di riferimento della politica economica per il 1979, almeno per quanto attiene alle dimensioni degli interventi previsti. Questo aggiornamento ed approfondimento dovrebbe essere fatto — ci auguriamo — in sede di elaborazione del piano triennale.

Un breve cenno vorrei fare anzitutto alle prospettive internazionali ed alle implicazioni per l'economia italiana. I problemi che dominano la scena internazionale sono quelli connessi all'aggiustamento dello squilibrio della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti ed alle modalità di attuazione del sistema monetario europeo. Divergenti ed incerte sembrano essere le valutazioni sui modi e, soprattutto, sui tempi dell'operazione di aggiustamento in atto negli Stati Uniti. Alcuni centri di ricerca (in Italia un centro vicino al partito di maggioranza ed anche al Governo, tramite il ministro Prodi, il « Prometeia ») propendono per l'ipotesi di un ulteriore indebolimento del dollaro rispetto alle valute forti e di una costanza del cambio lira-dollaro, se non di una ulteriore rivalutazione della lira. In queste condizioni si amplierebbero evidentemente i margini di libertà per la nostra economia, per gli aspetti favorevoli sull'inflazione interna e sulle ragioni di scambio. Si vanno tuttavia accentuando i sintomi di una evoluzione per noi meno favorevole: il fallimento dei piani internazionali per una deflazione concentrata riduce i margini di manovra degli Stati Uniti; l'aggiustamento tende a realizzarsi con pesanti implicazioni recessive per la economia mondiale. I recenti provvedimenti adottati dal governo degli Stati Uniti sembrano tali da indurre un consistente rallentamento nella crescita di quel paese nel 1979. Per il complesso dei paesi OCSE maggiormente industrializzati ne deriva un ridimensionamento delle previsioni già grigie di sviluppo, che resterebbero molto lontane dal tasso del 4,5 per cento ritenuto dall'OCSE adeguato ad invertire la tendenza all'aumento della disoccupazione. Deve essere considerata in questo ambito la possibilità che, in tempi più o

meno brevi, si consolidi un processo di recupero del dollaro rispetto alle altre valute, compresa la lira. Ove tale recupero prendesse consistenza già nel corso dei prossimi mesi, verrebbe progressivamente eliminata una delle condizioni più favorevoli di cui si è giovata l'economia italiana negli ultimi tempi, cioè l'attenuazione delle spinte inflazionistiche ed il mantenimento di una competitività relativa in una misura superiore a quella giustificata dalla dinamica comparata dei costi. In questa eventualità, il più elevato grado di indicizzazione della nostra economia comporterebbe — non c'è dubbio — tassi di inflazione interna più rapidi di quelli dei paesi concorrenti, riproponendo la necessità di prevedere l'uso di manovre di aggiustamento del cambio almeno nei limiti richiesti dal mantenimento della competitività.

Ciò rafforza la convinzione che l'adesione dell'Italia al sistema monetario europeo debba avvenire nei tempi e nei modi che consentano di minimizzare i rischi connessi alla scelta della parità iniziale. Ciò richiede due punti di riferimento. In primo luogo che l'operazione monetaria venga realizzata introducendo gli elementi di garanzia sul terreno dei meccanismi monetari ed in riequilibrio nelle politiche reali, specie per quello che riguarda l'agricoltura, le politiche regionali ed il peso del fondo comune, più volte richiesto anche dal nostro partito in quanto essenziali e sulla base dei quali giudicheremo l'accordo, se si farà. Voglio chiarire però il senso delle nostre critiche e sollecitazioni al Governo che, su questo nodo, sono di segno positivo. Vogliamo cioè che la costruzione dell'Europa vada avanti e riteniamo che l'operazione monetaria sia comunque un passaggio ineliminabile. Non si può arrivare al limite di teorizzare la positività assoluta di una politica di fluttuazione e di svalutazione che, alla lunga, non ci porta in Europa, né ci spinge ad ammodernare la nostra industria. Né si può sottovalutare il fatto che oggi tutti i paesi europei vogliono misurarsi con la oscillazione eccessiva del dollaro, il suo

modo troppo facile di acquisire competitività e l'inondazione di petrodollari.

Altra cosa è poi vigilare affinché questa operazione non si traduca in un puro e semplice rafforzamento del marco. Su questo siamo molto critici ed attenti, ma ciò non ci porta a trascurare l'importanza per l'Europa di un'operazione monetaria e a dimenticare un po' troppo — come ci sembra abbia fatto il collega Barca in un recente articolo su *l'Unità* — che il problema di un riequilibrio rispetto al dollaro è reale e che questo obiettivo non possiamo lasciarlo soltanto ai tedeschi. In sintesi, comunque, dalle più aggiornate prospettive internazionali sembrano discendere sia un'ulteriore attenuazione degli impulsi espansivi provenienti dalla domanda mondiale, e quindi delle possibilità di sviluppo delle esportazioni italiane — certamente al di sotto del 6 per cento ipotizzato dal documento Pandolfi e forse anche del 4,5 per cento previsto dalla relazione previsionale — sia la necessità di selezionare gli interventi capaci di controllare, sul terreno della lotta all'inflazione e del recupero della competitività industriale, un eventuale andamento meno favorevole del cambio.

Non meno importanti appaiono gli elementi di aggiornamento da introdurre nelle variazioni della finanza pubblica. Stime più realistiche e recenti di quelle governative (mi riferisco sia all'ISPE sia a « Prometeia ») pervengono ad una previsione tendenziale, per il 1979, che, in termini di fabbisogno del settore pubblico, risulta inferiore di 3.500-4.000 miliardi rispetto alle valutazioni del Governo; ciò sia a seguito di una previsione meno pessimistica dell'andamento del gettito tributario, la cui previsione ufficiale è fortemente criticata anche nella relazione Spaventa, sia per effetto di un ridimensionamento di alcune voci di spesa del bilancio statale.

Se si accettano tali correzioni, ne derivano due conseguenze di notevole rilievo per l'impostazione di una corretta politica economica: innanzitutto si riduce la diminuzione della manovra di finanza pubblica necessaria a riportare il disavanzo

nei limiti indicati nei documenti governativi; quindi, risulta assai ridotto l'impulso del bilancio pubblico alla formazione della domanda e, quindi, assai più delicato il compito di avviare un'azione di riqualificazione della finanza pubblica, evitando che, per le dimensioni o per le scadenze temporali degli interventi progettati, si comprima eccessivamente il tasso di crescita dell'economia.

Ciò non significa, naturalmente, optare per un rinvio dell'indispensabile opera di risanamento della finanza pubblica, ma richiede semplicemente che ne siano valutati accuratamente e preventivamente gli effetti economici. Al riguardo, ad esempio, deve essere sottoposto a più attenta riflessione il requisito di neutralità della manovra proposta dal Governo. Alla luce dei più recenti dati sulle prospettive internazionali e sulla base delle previsioni tendenziali circa l'andamento delle altre componenti della domanda e del bilancio pubblico, si prospetta, infatti, un quadro economico per il 1979 assai più depresso di quello che risulta nei documenti del Governo: tasso di sviluppo del reddito di poco superiore al 6 per cento, nessuna sostanziale riduzione della disoccupazione, ampio *surplus* della bilancia corrente dei pagamenti.

In questa prospettiva, una manovra neutrale quanto agli effetti sulla domanda non appare accettabile. Si tratta, invece, di riconsiderare le proposte di intervento, correggendole ed integrandole in modo da consentire, nel complesso, effetti di sostegno della domanda più congruenti con lo obiettivo di sviluppo del 4,5 per cento.

Il rischio che, nelle condizioni descritte, la manovra di finanza pubblica progettata possa aggravare la situazione di quasi ristagno dell'economia italiana, è confermato da un'analisi più accurata dei contenuti, delle modalità e delle possibilità di attuazione delle misure proposte dal Governo.

Sotto questo aspetto, le misure in questione sollevano serie perplessità, oltre che per una insufficiente valutazione delle implicazioni economiche, per le difficoltà politico-amministrative di attuazione di mol-

te di esse; difficoltà che si traducono in un forte ridimensionamento della manovra complessiva, ma con un'incidenza negativa particolarmente pronunciata nel settore degli investimenti.

La manovra, così come originariamente impostata avrebbe dovuto consistere nelle operazioni previste dalle relazioni e dai documenti presentati alla Camera.

Sulla base di tali considerazioni, è da notare, innanzitutto, che le valutazioni sugli effetti economici di tali provvedimenti sono state effettuate, nei documenti governativi, come se le cifre in questione fossero cifre di cassa, in grado cioè di dar luogo ad effettivi flussi in aumento o in diminuzione nel corso del 1979. In realtà, la legge finanziaria riprende la proposta governativa, ma con riferimento a cifre di competenza; e, a differenza, di quanto affermato nella relazione, non è vero che i risultati siano « tali da corrispondere, come ordine di grandezza in termini globali e voce per voce, agli obiettivi indicati nella proposta governativa ». E ciò riguarda in modo specifico l'attendibilità dell'obiettivo di accelerazione degli investimenti.

Ma vi è un'osservazione più importante, che supera il problema competenza-cassa: nella concreta traduzione in termini normativi molte delle proposte di intervento risultano « svuotate » di contenuto operativo, in misura tale da ridurre l'intera manovra a ben poca cosa. Valgono, al riguardo, alcune brevi precisazioni. Per quanto concerne la spesa previdenziale, i recenti accordi tra Governo e parti sociali sui contenuti della riforma del sistema pensionistico hanno dato origine a una normativa contenuta in parte nella legge finanziaria e, in parte, in un apposito disegno di legge.

I meccanismi correttivi introdotti a seguito di tali accordi (soprattutto in materia di indicizzazione) non appaiono tali da consentire i risparmi di spesa previsti. Quanto alla spesa sanitaria, se si escludono gli effetti (dubbi) dell'introduzione del *ticket*, non vi sono motivi per ritenere realistica, nel 1979, alcuna riduzione di spesa.

Per quanto concerne l'aumento delle entrate tributarie, previsto in 2.000 miliardi, la stessa relazione al disegno di legge finanziaria rinvia ai « risultati della lotta all'evasione » e « a successive determinazioni ». I propositi formulati, tuttavia, appaiono fin troppo ottimistici, sia per quanto riguarda l'entità del gettito aggiuntivo richiesto, sia per quanto riguarda le remore manifestate in merito all'introduzione di una strumentazione idonea a ridurre le sacche di evasione, tuttora proliferanti in determinati settori della vita economica del paese. Non può, infatti, essere trascurata la constatazione che l'aumento del gettito registrato in questi ultimi anni non costituisce tanto il frutto di un deciso rilancio dell'attività amministrativa di accertamento, quanto l'effetto o dei noti provvedimenti estemporanei, o di una maggiore pressione dell'imposizione diretta, conseguita, soprattutto, attraverso l'autotassazione e l'accelerazione delle riscossioni. Esso, pertanto, lungi dal costituire un sintomo di recupero di aree di evasione, continua ad essere ottenuto a spese delle solite categorie di contribuenti: i consumatori indiscriminatamente considerati, i lavoratori dipendenti e tutti quei soggetti che, per il tipo di attività svolta e per il carattere formale e vincolante degli obblighi cui sono sottoposti, difficilmente possono sottrarsi all'adempimento della prestazione tributaria. Le fasce di evasione tributaria sono perciò rimaste pressoché invariate, specie per quanto riguarda i settori dell'IVA e delle imposte sui redditi dovute dagli artigiani, dai commercianti al dettaglio, che si avvalgono del regime di contabilità semplificata, e da quei lavoratori autonomi che non sono assoggettati alla ritenuta d'acconto sui propri compensi.

La previsione di un'ulteriore manovra di prelievo per l'anno 1979, dell'ammontare di circa 2 mila miliardi, non accompagnata da specifiche illustrazioni attinenti agli strumenti operativi, pone, quindi, gravi problemi. Non sfugge a nessuno quanto essa, se condotta con gli stessi discutibili criteri delle precedenti, possa avere effetti perturbanti specie se aggiun-

ta alle ultime stangate, e alle promesse, da parte dei ministri responsabili, di risparmiarne altre per il prossimo futuro e di puntare la strategia di politica economica e finanziaria tutta sul taglio della spesa pubblica e su una organica ed effettiva lotta all'inflazione.

Tuttavia, non è soltanto sul terreno della manovra di politica fiscale che occorre svolgere delle riflessioni. Devono, infatti, nutrirsi seri dubbi sul fatto che parte rilevante del prelievo aggiuntivo di 2 mila miliardi possa essere conseguita con la sola attuazione delle misure anti-evasione, che sono l'unica via indolore — ed anzi auspicabile — per acquisire maggiori entrate e, insieme, raggiungere effetti perequativi tra i diversi ceti. Nessuna delle misure preannunciate sembra avere quel carattere di organicità che sarebbe necessario per raggiungere tali obiettivi; poche, comunque, hanno avuto finora attuazione e quelle già approvate dal Consiglio dei ministri hanno dinanzi un lungo e difficile *iter* parlamentare.

Ci sembra, però, giunto il momento di passare, da queste valutazioni, al nodo di fondo, che riguarda tutta l'operazione di politica economica del Governo. Nella logica della proposta governativa, l'accelerazione degli investimenti pubblici (per 2.250 miliardi in termini di cassa) doveva costituire l'elemento qualificante dell'operazione di ricomposizione nella finanza pubblica, e, al tempo stesso, l'intervento in grado di compensare l'effetto deflazionistico nella manovra di aumento delle entrate tributarie e di riduzione della spesa corrente.

Questo obiettivo, che appariva già in sede di formulazione palesemente irrealizzabile, si è rivelato — nel momento della traduzione in termini legislativi degli interventi proposti — in larga parte inattuato. Da un lato, infatti, occorre rilevare come la completa effettuazione della spesa aggiuntiva prevista avrebbe comportato nel 1979, rispetto all'evoluzione tendenziale, una notevole espansione delle operazioni in conto capitale della pubblica amministrazione (del 18 per cento); in particolare, rispetto al 1978, i pagamenti

in conto capitale, sia dal lato degli investimenti, sia dal lato dei contributi agli investimenti, avrebbero dovuto aumentare di quasi il 40 per cento. D'altra parte, i termini e le modalità con cui la legge finanziaria traduce in provvedimenti concreti gli interventi proposti (e il disegno di legge di bilancio per il 1978 li recepisce) costituiscono la chiara rappresentazione di uno svuotamento della proposta iniziale e, nel contempo, forniscono elementi tali da far concretamente ritenere ulteriormente ridotta l'originaria manovra di accelerazione. A tale proposito, si deve rilevare come le misure proposte non sempre costituiscano, nonostante la unitaria definizione adottata, investimenti diretti dello Stato, mentre, negli altri casi, si è di fronte a trasferimenti in conto capitale, alle imprese, alle aziende autonome e agli enti locali. Il rilievo che precede, naturalmente, non ha carattere puramente formale, ma intende richiamare l'attenzione sui problemi di fattibilità, efficacia e tempi delle singole spese, in relazione all'amministrazione operante e all'impatto diretto o mediato esercitato sulla domanda globale.

La seconda più importante osservazione si riferisce alla pretesa correlazione che, arbitrariamente, si è cercato di fissare, nel settore in esame, fra la proposta governativa e gli strumenti legislativi. Infatti, posto che la proposta del ministro Pandolfi, muovendosi su un terreno strettamente finanziario, esprime gli interventi in termini di cassa (spese per investimenti) mentre la legge finanziaria e la legge di bilancio rispondono a criteri di competenza (autorizzazione di spesa), non può non rilevarsi l'evidente inattendibilità dei tentativi, presenti nella legge finanziaria, di raffigurare una perfetta coincidenza fra spese di cassa ed autorizzazioni di spesa. Si tratta di valutazioni eccessivamente ottimistiche in quanto non tengono conto delle relazioni empiriche intercorse nel passato tra autorizzazioni di spesa, impegni e pagamenti. Da tali relazioni si deduce, infatti, che solo una quota, inferiore al 15 per cento della spesa autorizzata, si traduce in effettivi pa-

gamenti nel corso dello stesso esercizio finanziario.

Come è stato osservato da esperti del settore i tempi di realizzazione si sono progressivamente allungati con il passare degli anni (nonostante le numerose iniziative per lo snellimento delle procedure) a seguito dello sviluppo del sistema dei controlli incrociati Stato-regioni-comprensorici di sviluppo-enti locali, alla perdita di autonomia finanziaria degli enti locali, alle caratteristiche delle leggi di settore, alle difficoltà delle regioni nell'utilizzare fondi trasferiti dallo Stato.

In conclusione, anche sul fronte degli investimenti, la manovra in discussione non potrà tradursi, allo stato attuale, che in aumento di poche centinaia di miliardi del flusso di cassa destinati ad investimenti.

Nel complesso, alla luce delle considerazioni avanzate sulle prospettive economiche generali dell'economia italiana nel 1979, e dati gli ostacoli procedurali e amministrativi a tradurre in realizzazioni i generici propositi di investimento nel settore pubblico contenuti nella proposta del Governo, si deve esprimere una fortissima preoccupazione. Paradossalmente se le cose rimanessero allo stato attuale si dovrebbe quasi ritenere opportuno il ridimensionamento della manovra anche della parte concernente i tagli della spesa corrente. Vorrei che fosse sottolineato il fatto che esprimo questo concetto in forma di paradosso. Infatti, un'eventuale attuazione asimmetrica della manovra di finanza pubblica che si limitasse all'adozione di provvedimenti più incisivi di contenimento del disavanzo corrente, darebbe luogo, inevitabilmente, a pesanti effetti deflazionistici. Del resto, anche nella versione così ridimensionata dei tagli della spesa, la manovra intrapresa può, al più, essere considerata « neutrale » quanto agli effetti sulla domanda, ma con fondati rischi che possa risultare lievemente deflazionistica.

Ciò richiede, in ultima analisi, un serio riesame dell'intero disegno di politica economica diretto, da un lato, a individuare gli interventi in grado di correggere - in

modo più incisivo della politica dei « tagli » - gli squilibri della finanza pubblica; dall'altro che sia in grado di introdurre elementi innovativi e di operatività nel campo degli impegni progettuali e produttivi, modificando le attuali linee di intervento nel senso di un più elevato obiettivo di crescita. Due considerazioni conclusive. La prima consiste nella amara constatazione che in questi anni è fortemente diminuita la complessità e la stessa manovrabilità della politica economica da parte del Governo e dei dicasteri economici. Nella realtà, con la nobile intenzione di superare i difetti della programmazione globale - chiamata « libro dei sogni » - si è prodotta una faraonica legislazione settoriale che al di là della valutazione di merito che si può dare su di essa (e per noi il giudizio non è brillante), si è proiettata su uno Stato già intasato, ingolfandolo completamente. Il risultato è che leggi come la n. 183 o la n. 675 sono praticamente ferme oppure danno esiti molto scarsi. Il governo attuale dell'economia è o latitante, o bloccato, o del tutto corporativizzato. Di conseguenza l'unico strumento che ha fatto politica economica, in effetti, è stata la Banca d'Italia con la sua intelligente manovra sui cambi che ha favorito il livello di competitività della nostra industria. Questa manovra non ha certo risolto, perché non lo poteva, il problema dell'ammodernamento e ristrutturazione della nostra struttura produttiva che rimane quindi del tutto aperto.

A questa constatazione si lega la seconda considerazione. Quale che sia l'esito della trattativa di Bruxelles sul sistema monetario europeo, dobbiamo sapere che con l'adesione immediata, anche ad un sistema positivamente contrattato, sia anche un aggancio rinviato, da alcuni prospettato, le cose non sono destinate a rimanere così come sono oggi. Anche nel caso dell'adesione ad un sistema monetario contrattato positivamente, è indispensabile un riordinamento dell'economia italiana, sia nel senso di una riduzione del tasso di inflazione, sia nel senso di un ammodernamento della struttura industriale, agrico-

la e dei servizi, sia nel senso di una riforma - decisiva per la praticabilità di ogni politica economica di stampo non puramente monetario - dello Stato e del governo dell'economia. Elemento essenziale, a nostro avviso, è costituito dal fatto che, ripeto, anche un sistema monetario basato su un compromesso accettabile avrà, su di noi, un impatto inizialmente deflazionistico. Questa è la realtà, a meno che non vogliamo fare propaganda. Per questo insistiamo tanto nell'unire, a livello europeo, al discorso sulle monete un discorso sulle politiche reali, che riguardi non solo le politiche comunitarie - dalla politica agricola alle politiche regionali - che rivestono grande importanza, ma anche una politica concentrata per lo sviluppo. Non possiamo però trasferire in Europa una serie di nostri difetti e carenze. Il nodo decisivo, che è poi il vero punto di verifica politica che avviene sui contenuti, è rappresentato dalla capacità di esprimere sul problema della politica economica interna forti controtendenze e contromisure sul terreno produttivo ad un impatto deflazionista che comunque ci sarà. Fra l'altro, conoscendo la realtà sociale ed anche politica del nostro paese, se non ci saranno forti contromisure di carattere produttivo, un impatto deflazionistico verrebbe inevitabilmente fronteggiato con una ripresa della spesa corrente; invece di incamminarsi verso un « circuito virtuoso », si accentuerebbe il « circolo vizioso », (tanto per parafrasare il ministro Pandolfi).

Tutto ciò rischia di risolversi in una ulteriore degradazione del Mezzogiorno, con rischi che non riguardano solo la situazione economica e sociale, ma anche la tenuta democratica. Ciò richiede una autentica svolta nella politica economica del Governo, della quale il mio partito ha recentemente rilevato, nella sua riunione di direzione, la insufficienza e la disorganicità. Per entrare realmente in Europa occorrono una politica economica ed un esecutivo efficiente, un governo dell'economia effettivamente in grado di realizzare un salto di qualità, sia per quanto riguarda l'operazione di rientro rispetto all'inflazione, sia sul piano di una politica produt-

tiva e meridionalista. Questa capacità del Governo, allo stato attuale delle cose, non è percepibile. Ci auguriamo che la definizione del piano triennale sia l'occasione di questo passo in avanti che noi auspichiamo, perché i nostri rilievi critici hanno intenti costruttivi e non hanno l'obiettivo di aprire crisi di Governo al buio. Non c'è dubbio che la presentazione del piano triennale sarà l'occasione per tutti per una effettiva verifica della politica economica del Governo (*Applausi dei deputati del gruppo del PSI — Congratulazioni*).

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

BARCA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, credo che in primo luogo vada dato atto ai relatori di aver compiuto un lavoro che non ha molti precedenti nella storia parlamentare di questi anni. Non mi riferisco soltanto alla qualità delle relazioni che ci sono state presentate, ma al faticoso e pregevole lavoro che, a monte di queste relazioni, è stato svolto in tutte le Commissioni, e di cui abbiamo visto i frutti in molti pareri: lavoro duro, per assolvere ai compiti che la modifica della legge di contabilità ha fatto ricadere sul Parlamento, trasformandolo finalmente da notaio del bilancio di competenza in effettivo controllore dell'andamento di cassa delle entrate e delle spese, con una innovazione di cui l'onorevole Carandini, in particolare, ha già sottolineato tutto il valore.

È un peccato che di questo fatto qualitativo l'opinione pubblica non sia stata adeguatamente informata; ed io credo che ciò sia dovuto anche al fatto che di questo salto non sempre ci siamo resi conto noi stessi parlamentari: lo dimostra il fatto — e vorrei pregare il Presidente di turno di segnalarlo anche al Presidente della Camera — che la Camera è arrivata all'appuntamento della prima applicazione di una modifica di grande portata senza aver messo in alcun modo la Commissione bilancio in grado di assolvere al suo

compito con un minimo di supporto tecnico.

I relatori delle varie Commissioni hanno lavorato, in tutti i sensi, a loro spese, facendosi a casa conti e verifiche, dato che alla Camera dei deputati non esiste alcuna attrezzatura (un terminale collegato con la Ragioneria dello Stato, un terminale collegato con la Banca d'Italia, un ufficio specializzato, in grado di verificare capitoli e voci di spesa) finalizzata al controllo del bilancio e dei preventivi trimestrali di cassa.

È augurabile che della questione si discuta a fondo in sede di esame del bilancio interno della Camera, in modo che dal prossimo anno — è questa una precisa richiesta che noi avanziamo — i parlamentari siano messi in grado di assolvere in modo diverso e con strumenti più adeguati ai loro nuovi compiti.

Credo che vadano riviste, a questo proposito, anche alcune norme regolamentari, al fine di tener conto del nuovo ruolo che il carattere di legge sostanziale assunto dalla legge finanziaria assegna alla V Commissione. Occorre evitare, da una parte, che la Commissione bilancio si debba trasformare di volta in volta in Commissione lavori pubblici, in Commissione difesa, in Commissione agricoltura e così via per l'esame dei singoli stati di previsione e, dall'altra, occorre evitare di perdere una visione globale e sintetica di tutti i flussi finanziari.

È anche augurabile che per il migliore assolvimento di un compito così rilevante sotto il profilo politico ed economico, come la redazione della legge finanziaria, la quale ha il potere di modificare ed innovare tutte le leggi in atto, possa aversi un maggiore e più diretto impegno personale del ministro del tesoro. Noi stessi abbiamo in passato elogiato la solerzia e l'attivismo del ministro Pandolfi; e sappiamo che non certamente a lui, ma ad altri ministri, può e deve muoversi l'accusa di essere ministri *part time*, che stanno al massimo nei ministeri due giorni, se non due pomeriggi. L'onorevole Pandolfi è uno dei pochi ministri che lavorano a pieno tempo, e di ciò dobbiamo dargli testimo-

nianza. Ma a mia impressione — esprimo qui una opinione personale — nell'ultimo periodo questo pieno tempo non sempre è stato bene utilizzato. Credo che se l'onorevole Pandolfi avesse viaggiato un po' meno tra Lussemburgo e Olanda (visti i risultati cui le trattative sullo SME hanno portato) e nelle sue pause romane avesse dedicato più tempo alla definizione ultima della legge finanziaria e alla redazione del programma triennale, avremmo certamente evitato un balletto di cifre e di emendamenti governativi, che ad un certo momento si è abbattuto sulla Commissione, e avremmo avuto probabilmente una legge finanziaria più adeguata ai difficili appuntamenti del 1979.

Chi pensa che l'Italia vada guidata sulla base di frustate esterne decise dalla *Bundesbank* non sarà forse d'accordo con noi, ma noi riteniamo — e questa non è una opinione personale — che l'avvicinamento all'Europa, che anche noi vogliamo, dipenda principalmente da noi, da ciò che sapremo o non sapremo fare per determinare una svolta e garantire nel paese una forte crescita senza inflazione. Per questo, anche e proprio in nome di una scelta europea che non sia propagandistica, che non sia mistificante, avremmo voluto un impegno maggiore e più coordinato sui documenti che sono stati sottoposti al nostro esame e su quelli, molti impegnativi, che debbono essere approntati entro il 31 dicembre.

Non possiamo ignorare che il bilancio triennale ubbidisce solo in parte all'articolo 4 della legge di riforma della contabilità dello Stato. Abbiamo infatti avuto solo il bilancio pluriennale redatto in base alla legislazione vigente e non le previsioni di entrata e di spesa coerenti con gli obiettivi esposti nei programmi settoriali o generali presentati dal Governo.

A questa carenza la Commissione ha ovviato con sua iniziativa (mi riferisco all'emendamento La Loggia-Carandini), che rinvia di fatto l'approvazione del bilancio triennale al momento in cui sarà consentito al Parlamento di conoscere e di giudicare il programma triennale, con un

risultato sostanzialmente positivo — come ha rilevato il compagno Macciotta — perché a questo punto il Governo dovrà portare in Parlamento il programma triennale, se vorrà vedere approvato il bilancio triennale.

A questa carenza però se ne aggiungono altre, poste in luce dalla VI e dalla V Commissione, che non sempre consentono al momento di esprimere giudizi fondati su precise documentazioni, su analisi e su comparazioni di dati omogenei. Il ministro del tesoro può dire che molti compiti di approfondimento e di documentazione non spettano direttamente a lui ma alla Ragioneria generale dello Stato; il fatto è che il Parlamento non conosce il ragioniere generale dello Stato, occupato del resto in altre importanti funzioni presso la persona del Presidente del Consiglio, ed è al ministro del tesoro, che ha il diritto e il dovere di far funzionare meglio questa Ragioneria generale dello Stato, che noi ci rivolgiamo. Io sono a questo proposito decisamente più critico del collega Carandini.

Solleviamo questi problemi non solo e non tanto come deficienze di metodo ma come deficienze gravi della politica economica del Governo, che trovano alimento, a nostro avviso, in una mancanza di coordinamento della politica economica e dell'azione governativa in campo economico. Vero è che quando il coordinamento c'è non sempre dà i risultati che sarebbe giusto attendersi. Così è stato per esempio per tutta la vicenda dello SME assunta personalmente nelle sue mani dal Presidente del Consiglio e giocata forse più in chiave di mossa politica che di meditata valutazione degli interessi dell'Italia e degli interessi della costruzione dell'Europa. Ci sono state molte riunioni, fino a quella ultima del Consiglio dei ministri; ma qual è stato il risultato? Il risultato è che l'onorevole Andreotti è partito (con l'adesione della democrazia cristiana, dobbiamo pensare; non dobbiamo prendercela troppo con la persona dell'onorevole Andreotti; è da presumere che la democrazia cristiana abbia seguito tutta la vicenda e non potrà non essere considerata

responsabile delle decisioni che saranno prese a Bruxelles) esaltando quanto già ottenuto, minimizzando le richieste italiane, già indicate in Parlamento come condizioni irrinunciabili, e lasciando intendere, nell'intervista televisiva, che l'Italia aveva già di fatto accettato di entrare, quali che fossero le condizioni, nello SME. Questo è veramente uno strano modo di andare ad una trattativa e di far giocare un potere contrattuale! Se devo cercare un precedente di questo strano modo di condurre una trattativa, lo trovo soltanto nella capacità con la quale il senatore democristiano Medici è riuscito a svendere per meno di 50 miliardi il controllo della Montedison al finanziere cosmopolita Pharaon.

Vero è che, secondo le notizie giunte questa notte da Bruxelles, sembra finalmente che di fronte alle nostre pressioni, ai nostri attacchi, alla posizione assunta dalla Gran Bretagna, all'irrigidimento tedesco e francese, il Presidente Andreotti abbia finalmente trovato accenti più consoni alla gravità della decisione che si deve assumere ed accenti più netti nel far valere le ragioni dell'Italia. D'altra parte l'onorevole Pandolfi ha smentito (abbiamo visto in seconda pagina del *Corriere della Sera* una pasticciata notizia) di avere mai scritto un articolo per il *Corriere della Sera* che giustificasse il titolo secondo cui in ogni caso l'Italia deve entrare nel serpente monetario.

A quanto sembra però - noi contiamo domani di avere qui in Parlamento prime notizie dirette dall'onorevole Pandolfi, il quale penso che anticiperà quanto dovrà poi essere discusso in un dibattito specifico sulle decisioni che saranno prese - l'accento è stato posto, secondo le tradizioni di un'Italia che vede i problemi sempre in chiave di aiuti, sulle misure assistenziali che gli altri dovrebbero prendere per consentire a questa derelitta Italia di stare dentro al serpente.

Per noi invece le condizioni principali, di cui richiamo solo i titoli dato che mi sono già occupato in molte sedi del problema dello SME, sono a nostro avviso: in primo luogo il ruolo effettivo dello scu-

do e gli obblighi che il paese deviante deve assumere quando si allontana dalla media europea; in secondo luogo, la definizione di una politica verso il dollaro e l'area del dollaro. È strano, ho visto che se ne meraviglia anche l'onorevole Cicchitto, che tocchi a un comunista ricordare che il mondo non finisce a Bonn, che l'*import-export* italiano è un po' diverso dall'*import-export* tedesco e che esiste anche un dollaro con il quale bisogna fare i conti. È vero che per conto della democrazia cristiana il senatore Andreatta, e per lui « Prometeia » hanno sottolineato che ormai il dollaro è una moneta in declino e che di questa moneta si può anche non tener tanto conto. Ma a mio avviso continua ad essere essenziale sapere chi deciderà i rapporti con il dollaro. Esso, certo, deve essere un rapporto basato sulla competizione e non sull'accettazione all'infinito di una politica del dollaro che cerca la competitività in Europa in una continua svalutazione. Ma ciò che occorre sapere è se il rapporto con il dollaro lo deve decidere la Bundesbank, cioè il marco e tutti si devono adeguare al cambio che la Bundesbank deciderà, sulla base degli interessi legittimi della Repubblica federale di Germania, oppure se questo cambio con il dollaro lo deciderà la media delle monete europee. Questo è il punto: la prima è una soluzione che nulla ha a che fare con l'Europa e che spingerà l'Europa alla deflazione; la seconda comincia ad avviare un discorso europeo.

La terza condizione concerne le misure parallele, misure parallele che non significano sovvenzioni ma in primo luogo una revisione della politica agricola per evitare che siano i paesi più deboli a dover finanziare i paesi più forti. L'Italia finanzia i paesi più forti per quanto riguarda la politica agricola per 500 miliardi all'anno. Ciò mi sembra un assurdo ed è inutile che in cambio di questo andiamo poi a chiedere l'elemosina. Discutiamo della politica agricola e vediamo se è giusto finanziare la Germania e l'Olanda con 500 miliardi, pagando la carne il

25 per cento in più di quanto la pagheremo sul libero mercato internazionale.

La quarta condizione per un « sì » concerne il coordinamento delle politiche da cui matura e può maturare una reale unità e solidarietà europea. Il minimo di coordinamento delle politiche che si può chiedere, ammesso che la Germania occidentale non voglia rivedere la sua politica e voglia continuare a restringere la sua base produttiva licenziando gli immigrati, il minimo che si possa chiedere è che sia almeno riconosciuto il diritto dell'Italia a crescere più del 4 per cento cui ha fatto riferimento l'onorevole Cicchitto.

Noi ci auguriamo che tutta la vicenda concernente lo SME si concluda senza pericolose strette; ma state attenti colleghi della democrazia cristiana, la stretta è già cominciata. La lira ha già cominciato a « ballare » questa notte, e quando vedete annunciato che forse lo SME non entrerà in funzione il 1° gennaio, ma il 6 dicembre, non è perché è nato improvvisamente un tale « amore europeo » per cui si è deciso di anticipare la unità monetaria dell'Europa: è invece perché si comincia a pensare di non poter reggere fino al 1° gennaio, dato che già ieri la lira e altre monete hanno cominciato a subire i colpi della speculazione, non appena si è avviata in un certo senso la discussione sul serpente monetario.

Tutta la vicenda dello SME, dicevo, dimostra che il coordinamento della politica economica italiana, considerata in tutti i suoi aspetti e in tutte le sue componenti, non dà di per sé, automaticamente, positivi risultati.

Ma nonostante queste prove infelici, di cui mi guardo bene di fare carico soltanto all'onorevole Andreotti, perché la democrazia cristiana che di tale Governo è l'unica forza costitutiva non può non assumere interamente la responsabilità delle decisioni che si prendono, noi riteniamo tuttavia che il rafforzamento del coordinamento sia essenziale per cominciare ad avere una politica economica degna di questo nome e per far compiere i primi

passi alla programmazione, sia pure con 16 anni di ritardo rispetto al momento in cui, in suo nome, il partito socialista italiano entrò nel Governo e dette vita al centro-sinistra.

Per questo abbiamo posto il tema del coordinamento come centrale sia nelle consultazioni avvenute con il Presidente Andreotti, sia nella recente risoluzione della direzione del nostro partito.

Questo maggiore coordinamento ha per presupposto il superamento delle incertezze e delle resistenze che, all'interno della democrazia cristiana, ritardano o impediscono l'attuazione degli impegni programmatici. Chiedo a voi quale coordinamento sia possibile e quale avvicinamento dell'Italia all'Europa possa aversi, nel momento in cui la destra democristiana, — con l'inerzia o con l'appoggio diretto dell'onorevole Galloni, neopresidente del gruppo — la cui principale preoccupazione mi sembra sia quella di far dimenticare che egli è stato il principale redattore degli impegni che la maggioranza ha firmato nel momento in cui ha dato vita a questo Governo — continua a battersi nella difesa di un istituto quale la mezzadria, che nei paesi europei con i quali dobbiamo competere è stato abolito da più di quattro secoli.

Questo maggiore coordinamento è assolutamente necessario a fronte dei compiti immediati che la situazione ci pone davanti ad azioni programmatiche, spesso intersettoriali, che debbono costituire il fulcro del programma triennale.

Noi siamo estremamente preoccupati; lo abbiamo già detto in Commissione — ho avuto io stesso occasione di dirlo ai rappresentanti del Governo nella V Commissione — e in aula, dove sono intervenuti con grande efficacia i colleghi Gambolati, con la sua ampia e seria relazione, Carandini e Macciotta. Noi siamo estremamente preoccupati per la situazione che abbiamo di fronte e per l'andamento economico del 1979.

Sappiamo che non tutti condividono questa nostra preoccupazione, o per valutazioni diverse, o per strumentale mano-

vra politica volta a far considerare superata l'emergenza.

Abbiamo visto, per esempio, che « Prometeia », le previsioni per l'Italia di *Business Week*, l'AREL (ora rafforzatasi come corrente organizzata con l'ingresso del professor Prodi al Ministero dell'industria), la sezione moneta e credito della democrazia cristiana, danno un giudizio molto più ottimistico del nostro sul 1979. È un peccato, però, che dietro tutte queste sigle ci sia sempre e soltanto la stessa persona: il senatore democristiano Nino Andreatta, lo stesso che in passato ha troppo spesso sbagliato nelle previsioni e fatto sbagliare anche qualche Presidente del Consiglio. Forse, in questo caso, è stato tratto in inganno dall'eccessiva attenzione data alla bilancia dei pagamenti della FIAT non sempre, anzi quasi mai, coincidente con quella di tutto il resto dell'industria italiana e dell'Italia.

Ma non è solo il senatore Andreatta ad essere ottimista; non vorrei personalizzare troppo la critica. Negli scorsi giorni — debbo dire che ora mi pare di avere percepito una correzione nell'intervento che ho ascoltato con grande attenzione, del collega Cicchitto — anche nelle file del PSI ci è sembrato che non fossero pochi quelli che pensavano che i tempi duri fossero finiti e che ora ci fosse soltanto da tornare ad amministrare con i vecchi metodi del centrosinistra (ed anche con il vecchio metodo spartitorio del centro-sinistra) i risultati accumulati in questi due anni.

Anche l'onorevole Zaccagnini sembra essere rimasto vittima di questa suggestione.

È indubbio, onorevoli colleghi, che i risultati della politica di emergenza, che vengono sottolineati per giustificare l'ottimismo, non sono affatto da « buttar via », sono dei risultati importanti.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
SCALFARO

BARCA. Abbiamo avuto dei risultati importanti per quanto riguarda la ricostitu-

zione delle riserve valutarie; abbiamo avuto dei risultati importanti per l'attivo della bilancia dei pagamenti che toccherà i 5 miliardi di dollari; abbiamo avuto dei risultati importanti non solo per quanto riguarda la quota delle esportazioni italiane, ma anche per quanto riguarda la composizione qualitativa delle esportazioni, che qualche economista comincia a considerare come un mutamento strutturale. Inoltre, abbiamo avuto risultati importanti anche per quanto riguarda il credito estero di cui l'Italia dispone.

Si diceva che l'ingresso dei comunisti nella maggioranza avrebbe alimentato timori ed avrebbe aggravato il « rischio Italia »: ebbene l'ingresso dei comunisti nella maggioranza ha cancellato il « rischio Italia » ed ha fatto sì che non sia più necessario trasferire l'oro sotto bandiera tedesca per avere dei prestiti ad interessi molto ragionevoli. Mai abbiamo avuto a disposizione tanto credito internazionale come in questo periodo.

Contemporaneamente abbiamo raggiunto un altro risultato positivo rappresentato dalla riduzione del tasso di inflazione che le conseguenze della politica del centro-sinistra avevano portato ad oltre il 23 per cento.

Ma è proprio la consapevolezza di ciò che sarebbe possibile fare, utilizzando bene questo potenziale, per modificare alcuni problemi strutturali dell'Italia, per allargare realmente la base produttiva e per fare avanzare il nostro paese, che deve farci considerare come un atteggiamento di estrema irresponsabilità quello di quanti intendono sperperare questo potenziale tornando a ripercorrere vie fallimentari, invece di affrontare i problemi che stanno di fronte al paese e le tensioni che una ripresa fugace e limitata ad alcune parti dell'Italia rischia di acutizzare in altre regioni: mi riferisco al Mezzogiorno.

Quando noi sottolineiamo la nostra preoccupazione, nonostante quei risultati, noi guardiamo in primo luogo ai grandi problemi irrisolti. Guardiamo al problema delle masse giovanili che è fondamentale un problema di occupazione, ma non solo l'occupazione, anche se essa rap-

presenta la condizione necessaria per cominciare a risolvere il problema dei giovani; guardiamo al problema delle masse femminili e guardiamo soprattutto al dramma della disoccupazione nel sud. Guardiamo inoltre - « Prometeia » permettendo con le sue previsioni per il 1979 - ai segni più generali con cui il prossimo anno si annuncia. Guardiamo un po' questo 1979! Che cosa ci porta? In primo luogo ed in ogni caso ci porta una più aspra guerra commerciale, in una situazione più difficile per noi dopo l'accordo - comunque già avvenuto - tra Parigi e Bonn, ed estremamente difficile nel caso in cui Andreotti e Pandolfi, con l'adesione e l'appoggio della democrazia cristiana e senza una adeguata garanzia, facciano della lira il primo bastione esterno del marco nello scontro con il dollaro.

Non v'è solo l'aggravata guerra commerciale tra area statunitense ed area europea a creare del resto allarmi sul mercato internazionale: ci sono anche le aggravate tensioni che, con buona pace del propagandismo su certa Europa che tende a mascherare ben altri problemi, vanno determinandosi proprio all'interno di questa Europa.

Basta pensare agli ultimi discorsi di Giscard d'Estaing e alla posizione di riconsolazione assunta dalla Francia in merito alla sesta direttiva della CEE in campo fiscale. La Francia ha fatto chiaramente capire che non solo non intende discuterla, ma che la ricusa e che, quindi, intende muoversi su di una linea protezionistica. È vero che non c'è solo la Francia; la Germania non ha riconsolato tale direttiva, ma sta chiaramente manovrando per non applicarla.

Che cosa farà oggi l'onorevole Andreotti a Bruxelles di fronte a questa riconsolazione della Francia? Incasserà e porgerà l'altra guancia?

Tutto ciò rende più difficile, e non più facile, la costruzione dell'Europa, che anche noi riteniamo essenziale. Tutto ciò rende anche più difficile la difesa della nostra quota di esportazione.

Siamo molto soddisfatti del fatto che la politica del ministro per il commercio con l'estero ed uno sforzo generale, al quale tutti hanno partecipato - dobbiamo dare atto di questo anche alle imprese pubbliche e private italiane - hanno fatto raggiungere un *record* alla quota delle esportazioni italiane in rapporto al prodotto interno lordo. Il fatto che noi esportiamo il 26,4 per cento, in lire correnti, del prodotto interno lordo, è un *record*, che però ci espone anche ad un massimo di rischio di fronte al pericolo di una guerra commerciale e ad eventuali tensioni che dovessero verificarsi sul mercato internazionale.

Desidero aggiungere che quanto sta accadendo sul piano internazionale renderà ancora più difficile - su questo non possiamo ingannarci né ingannare l'opinione pubblica - la lotta all'inflazione.

Vorrei che domani mattina l'onorevole Pandolfi, tornando da Bruxelles, ci spiegasse con quali ricette pensa di portare il tasso di inflazione al di sotto del 10 per cento, in modo non rovinoso evidentemente per la produzione italiana di ricchezza e per la occupazione, nel momento in cui il saggio di interesse negli Stati Uniti è salito all'11 per cento e nel momento in cui gli interventi dell'eventuale fondo monetario europeo si avranno a tassi del 10-15 per cento. Come pensa di manovrare? Non vede un rapporto tra il costo del denaro, fra gli spostamenti di capitale che l'alto tasso di interesse può determinare e il saggio di inflazione italiano? Non lo vede questo rapporto? Staremo a vedere i capitali che si spostano verso gli Stati Uniti o contromanoveremo, garantendo più alti tassi di interesse in Italia? E se garantiremo questi alti tassi, dove andrà a finire il progetto di portare l'inflazione al di sotto del 10 per cento? Vogliamo parlare con chiarezza di queste cose, invece di fare propaganda tra di noi?

A mio avviso, il quadro diventa ancora più difficile se si riflette sul fatto che sta contemporaneamente accentuandosi in altri paesi europei, a cominciare dalla Germania e dalla Francia, una tendenza deflazionistica.

Quello che si annuncia per il 1979 non è dunque un periodo di vacche grasse da celebrare con la fine dell'emergenza e della solidarietà nazionale, ma l'aggravamento di una situazione di stagnazione-inflazione, di *stag-inflation*.

Ora, vedete, vi sono altri paesi che, per la loro condizione, possono anche sopportare la somma di stagnazione e inflazione, ma l'Italia non è in grado di sopportarla. Questo è il punto. Questa somma è per l'Italia socialmente e politicamente insopportabile. È insopportabile in un paese che ha Napoli, Ferrandina, Ottana, Brindisi. Questo è il nodo centrale.

In questo senso, l'Italia anticipa una crisi più generale, perché la crisi della stagnazione-inflazione è generale, è il modo di manifestarsi attuale della crisi del capitalismo. L'Italia anticipa questa crisi più generale e la vive in modo più acuto. Ed è per questo che essa deve ricercare con urgenza una linea di politica economica capace di battere contemporaneamente la stagnazione e l'inflazione. Parlo di « ricercare » perché una tale linea non esiste e non ha alcun modello di riferimento: deve essere costruita con uno sforzo unitario di tutti. Questo è il vero senso dell'emergenza e della solidarietà e il giorno che noi avessimo trovato questa linea, allora sì che avremmo dato un contributo a tutta l'Europa e marcheremmo un vero nostro ruolo europeista!

C'è qualcuno che pensa di affrontare da solo questa battaglia? C'è qualcuno che pensa di avere in tasca la bacchetta magica per risolvere insieme i problemi della stagnazione e dell'inflazione? Se c'è questo qualcuno, si accomodi e si gestisca Governo e maggioranza: verrebbe proprio voglia di vederla, la democrazia cristiana, alla prova, come ha detto Berlinguer, e farla accomodare, insieme a chi pensa di poter risolvere il problema senza l'appoggio dell'intera classe operaia e di un movimento dei lavoratori tutto unito.

C'è qualcuno che pensa che si sia andati troppo oltre nel riconoscere pari dignità ai partiti che costituiscono la maggioranza e che ritiene che si debba tor-

nare, subendo il ricatto democristiano, a dignità non pari, per cui vi sia chi ha superato gli esami e chi no? Ci sono i buoni e ci sono invece quelli da rinviare agli esami cui dovrebbe sottoporci il compagno Craxi con l'aiuto del professor Pellicani? Ebbene, si accomodi anche lui, se per avventura pensa questo, e si assuma la relativa responsabilità (*Proteste dei deputati del gruppo del PSI — Commenti del deputato Cicchitto*).

MARIOTTI. La classe operaia è stufa di tutti, anche di voi!

BARCA. Noi vogliamo che la classe operaia sia unita, perché soltanto questa è la condizione per poter tentare una strada che non è stata per ora percorsa da nessun altro paese, caro Mariotti.

MARIOTTI. Non facciamo questione di primogeniture. La gente è stufa di tutto.

BARCA. No, sei tu che forse in questo momento stai cercando di farti una primogenitura.

Se l'analisi è quella che noi andiamo facendo, se i compiti che ci attendono, e nel campo delle entrate e nel campo della spesa pubblica, sono quelli che i relatori e i colleghi intervenuti ci hanno delineato, allora l'unica strada aperta davanti a noi, se vogliamo portare fuori dalla crisi l'Italia, è quella di rafforzare la unità, facendone scaturire, nella pari dignità e responsabilità di tutti i partiti democratici, soluzioni più avanzate e non più arretrate, non ritorni a deleterie formule del passato, che certamente non potrebbero avere il nostro appoggio. L'unità non si rinsalda operando sulla via delle divisioni e delle contrapposizioni; tanto meno, accentuando contrapposizioni all'interno del movimento operaio.

Ho accennato alle difficoltà che ci attendono nella gestione delle entrate e delle spese. Non tornerò su quanto detto dai miei colleghi di gruppo: per quanto riguarda le entrate, tra l'altro, c'è un'interessante relazione del collega Spaventa alla VI Commissione, relazione che rap-

presenta a sua volta un fatto nuovo, per lo sforzo originale di analisi e di elaborazione che è stato compiuto.

Richiamerò soltanto un aspetto della politica delle entrate, per venire poi ad una considerazione centrale e finale sulla politica della spesa.

Per le entrate, è stato giustamente detto che con il 1979 iniziano gli anni della verità, una volta esauritosi il ricorso ad anticipi e marchingegni finanziari. Purtroppo, dobbiamo dire che questi anni della verità cominciano senza che siano stati predisposti efficaci strumenti per la lotta alle evasioni, campo in cui va ricercata la fonte di maggiori entrate.

Abbiamo preso atto della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* (finalmente!) del provvedimento sulle bollette di accompagnamento delle merci; abbiamo preso atto dell'annuncio di misure per ampliare gli accertamenti e per riservare ad essi una parte definita del personale, e ci auguriamo di trovare queste misure nel piano triennale.

Ma a nostro avviso rimane insoluto quello che è il problema centrale se vogliamo fare un salto negli accertamenti, e se vogliamo fare un salto nella lotta alle evasioni, ed è la partecipazione degli enti locali. Ma non è su queste questioni che io voglio in dettaglio tornare, quanto su di una questione di enorme portata connessa al problema della erosione della base imponibile: mi riferisco all'economia sommersa.

Siamo tutti d'accordo che oggi la coesistenza di una economia ufficiale e di una economia sommersa costituisce uno dei più gravi problemi italiani; soltanto l'altro ieri sono improvvisamente comparse 200 mila imprese, non appena si sono predisposti i primi controlli incrociati, 200 mila imprese di cui non si conosceva la esistenza. Si pongono a questo proposito difficili compiti sul mercato del lavoro, si pongono difficili compiti generali se noi vogliamo, onorevoli colleghi, che l'economia sommersa diventi economia ufficiale senza che ciò dia luogo a distruzione di ricchezza. Perché se noi pensiamo di far emergere l'economia sommersa distruggen-

do imprese, ponendole fuori mercato, costringendole a chiudere, l'operazione complessivamente sarebbe negativa. Questa è una delle operazioni più difficili, che richiede un grosso coordinamento della politica fiscale (perché far emergere l'economia sommersa vuol dire sottoporre al prelievo complessivo anche le imprese che oggi ad esso si sottraggono) con misure che siano tali da incentivare le imprese oggi nascoste nel cosiddetto mercato nero, per spingerle a venire a far parte del mercato ufficiale.

Se non si risolve questo problema, o distruggeremo della ricchezza, oppure aggraveremo la crisi fiscale dello Stato, crisi fiscale che ci ha colpito a un livello più basso che in altri paesi. A questo proposito, desidero ribadire, esprimendo un parere che già altri hanno espresso, che non è possibile — dobbiamo in questo senso tranquillizzare l'opinione pubblica — risolvere la crisi fiscale attraverso un aumento delle aliquote.

Basterebbe questo problema da solo, il problema delle entrate, a giustificare l'emergenza, ma le cose appaiono ancora più drammatiche quando si passa alla spesa pubblica: è qui, nel modo di affrontare questo problema, che si distinguono con maggiore nettezza le differenze di fondo tra le due linee che stanno di fronte a noi, o tra le due versioni che le parti politiche danno al documento Pandolfi, le cui ambiguità non sono state del tutto risolte dalla *Relazione previsionale e programmatica*.

La prima linea, o versione, è quella che prospetta le correzioni da apportare alla spesa dal punto di vista quantitativo, correzioni consistenti in tagli della spesa pubblica che dovrebbero aggiungersi, perché l'effetto deflazionistico sia più traumatico, al blocco dei salari reali. Per questa linea sulla cui denuncia vedo che è tornato ora con grande lucidità il professor Reviglio, tutto il problema della politica economica italiana si ridurrebbe ad un contenimento della dinamica della spesa pubblica ed a un aumento della pressione fiscale. In tal modo verrebbero liberate risorse che poi i privati, liberistica-

mente e felicemente, utilizzerebbero per effettuare investimenti, guarda caso, proprio nel Mezzogiorno.

Credo che non ci sia nessuno in quest'aula che, in buona fede, possa credere che questa linea sia socialmente e politicamente praticabile in Italia. Se c'è, in questo momento non è presente. Non lo è, e il pensarlo dimostrerebbe soltanto che non si è capito nulla delle condizioni necessarie perché una politica di austerità possa passare ed affermarsi nella democrazia. A me interessa sottolineare tuttavia non soltanto l'inaccettabilità politica e sociale di una simile interpretazione, ma anche che questa linea sarebbe economicamente fallimentare. Non sono le risorse finanziarie che mancano, non è la liquidità che manca, non è la mancanza di credito che impedisce la realizzazione di investimenti. Basta telefonare a una qualsiasi banca per rendersi conto che tutte hanno impieghi largamente al di sotto dei *plafonds* stabiliti. Quindi, non è la liquidità che manca. In ogni caso quella linea, quella interpretazione rimane interamente all'interno dell'alternanza tra deflazione e inflazione che ha colpito le masse giovanili, le masse femminili, il Mezzogiorno. Non poteva non colpirli in presenza di meccanismi che tutelano i già occupati, almeno in parte, dall'inflazione ma che non tutelano nessuno dagli effetti della deflazione e della stagnazione.

Per questo noi respingiamo ogni interpretazione del documento Pandolfi e del piano triennale come piani di deflazione e richiamiamo l'attenzione del Governo sul problema che era stato posto al centro e che dava un segno di novità e di svolta alla politica economica del Governo di emergenza. Il problema da cui siamo partiti non era quello di tagliare la spesa pubblica, ma di qualificarla e di cambiarne la composizione, tagliando e riducendo l'incremento della spesa corrente, il disavanzo di parte corrente e aumentando contemporaneamente la spesa pubblica in conto capitale e specificamente le risorse da dedicare a investimenti pubblici e a imprese pubbliche.

È su questa seconda linea che l'austerità assume tutto il suo significato innovatore e il problema del costo del lavoro per unità di prodotto — sono d'accordo con il compagno Cicchitto — può essere affrontato in condizioni tali da poter essere accettato dalla classe operaia.

Sulla prima linea il Governo si scontrerà con il movimento operaio e con noi, mentre sulla seconda avrà il nostro appoggio; ma muoversi sulla seconda linea richiede grande fermezza e coraggio. Non si tratta di aumentare gli stanziamenti della spesa pubblica in conto capitale, si tratta — come hanno sottolineato i miei colleghi — di fare qualcosa di molto più difficile; si tratta cioè di aumentare la fattibilità della spesa in conto capitale per investimenti. Che senso ha, lo diciamo anche ai colleghi con i quali spesso volte abbiamo dovuto discutere in questi giorni perché venivano nella Commissione bilancio, quasi che questa, garantendo stanziamenti maggiori potesse risolvere i problemi; che senso avrebbe aumentare gli stanziamenti quando per gli investimenti fissi riusciamo a spendere soltanto il 27 per cento di quello che il Parlamento ha deciso? Quando la Cassa per il mezzogiorno ha speso per il 1977, come è stato ricordato da Macciotta, soltanto 30 dei 1.200 miliardi che gli erano stati assegnati per investimenti e occupazione nel Mezzogiorno? Quando i ministri continuano a gestire in modo clientelare le vecchie leggi, invece di dedicarsi e di appassionarsi ad un'applicazione rapida delle nuove leggi, a partire dalla legge n. 675? Quando lasciamo imputridire questioni grosse, ma in un certo modo delimitate — penso alla SIR e alla Liquichimica? Perché queste situazioni devono imputridire per mesi quando tutti sappiamo che dovremo comunque intervenire e quando abbiamo creato gli strumenti per intervenire? Aumentare gli investimenti pubblici vuol dire affrontare il nodo delle partecipazioni statali che si dimostrano incapaci di esprimere una qualsiasi imprenditorialità. Non è tollerabile che il problema delle nomine continui a

ritardare una gestione nuova delle partecipazioni statali e una modifica delle partecipazioni statali stesse. L'IRI non sarà mai un centro di imprenditorialità fino a che sarà un impero decadente, in cui una serie di baroni feudali amministrano le loro finanziarie.

Questi sono i problemi di cui dobbiamo occuparci; questi sono i problemi della ricomposizione qualitativa della spesa pubblica; questi sono i problemi che vogliamo trovare nel piano triennale. Quest'ultimo, per quanto ci riguarda, non deve recare un elenco infinito di cose, tanto per far contenti tutti, ma deve concentrarsi su questi temi. E a questo proposito, per ragioni di brevità, richiamo semplicemente i punti che abbiamo indicato nella risoluzione approvata dalla direzione del nostro partito (assumendoci precise responsabilità, perché indicare sei o sette punti significa dire dei no). Ricordo i titoli dei punti: 1) politica delle entrate; 2) piano agricolo alimentare; 3) effettiva entrata in funzione dei meccanismi di programmazione che ci siamo dati a partire dalla legge n. 675; 4) revisione dei programmi pluriennali e riassetto delle partecipazioni statali; 5) messa a punto di una serie di misure per accelerare la spesa, anche a livello degli enti locali, per la casa, l'energia, i trasporti eccetera; 6) definizione di un progetto organico di riforma del collocamento e di politica attiva del lavoro; 7) definizione di un progetto di riordinamento della pubblica amministrazione, contro l'attuale degrado.

PRESIDENTE. Onorevole Barca, le ricordo che il tempo a sua disposizione sta per terminare.

BARCA. Concludo immediatamente, signor Presidente, se non altro perché mi sembra che sia possibile rinviare a quanto abbiamo, con grande fermezza ed autorità (maggiore certamente di quella che posso avere io singolarmente), indicato come direzione del partito.

Noi diamo grande importanza ad un programma triennale che sia costruito in modo tale da essere strumento di questa manovra di ricomposizione della spesa pubblica. Non si tratta quindi di una manovra di deflazione, bensì di una manovra che taglia e rompe con l'inflazione per quanto riguarda la spesa corrente e fronteggia i problemi della deflazione e della stagnazione con interventi qualificati sotto il profilo degli investimenti.

Ma, cari colleghi, lo stesso programma triennale è credibile solo se la maggioranza ritrova una unità attorno agli accordi sui quali si è costituita ed agli impegni che ha sottoscritto. A quale quadro di riferimento dovrebbero guardare con fiducia non dico soltanto la classe operaia, ma quella imprenditoriale in attesa di fare investimenti, se perfino impegni elementari, chiari, netti come quelli assunti per i patti agrari, sono rimessi in discussione dalle fondamenta? Qualcuno ha detto cinicamente che, in definitiva, i mezzadri sono solo 100 mila e che, pertanto, non vale la pena di farci per essi tanto chiasso. Si è detto ancora che noi comunisti abbiamo colto questa occasione in luogo di eventuali altre perché questo sarebbe per noi il terreno più facile per aprire la crisi. Se fosse un terreno tanto facile perché, allora, la democrazia cristiana non ce lo sottrae portandoci su terreni più difficili? Per noi non si tratta di terreni facili o difficili, né di scelta di pretesti: si tratta della ferma volontà — che qui confermiamo — di mettere alla prova la nostra e l'altrui scelta strategica. Per noi l'emergenza non era e non è un grimaldello per entrare nella maggioranza, è la consapevolezza che soltanto una grande unità e mobilitazione delle forze democratiche può salvare il paese da un degrado che non è soltanto economico. Ed è proprio perché dobbiamo confermare la grande novità storica della diretta assunzione, anche sulle nostre spalle, di una eredità drammatica, pesantissima, attraverso la diretta partecipazione alla maggioranza, che abbiamo tenuto duro e terremo duro sui punti programmatici caratterizzanti la linea at-

torno la quale si è costituita la maggioranza e per la quale chiameremo non soltanto i comunisti a lottare (*Applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

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

SERVELLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, ascoltando stamane il dibattito sulla legge finanziaria e sul bilancio di previsione per il 1979 mi domandavo se sia o meno appropriata, per la nostra Assemblea, in questi giorni, la definizione che si tratterebbe di una sorta di Bisanzio. Ho qualche dubbio su tale definizione, poiché ritengo che questo dibattito non sia completamente inutile. Comunque gli interventi di questa mattina hanno confermato quanto meno che si tratta di un dibattito interlocutorio.

I due esponenti della maggioranza che mi hanno preceduto, quello del partito comunista e quello del partito socialista, hanno parlato al futuro, rinviando una vera e propria manifestazione di volontà politica alle prossime settimane o ai prossimi mesi. Ed è significativa la conclusione dell'onorevole Barca, che ha affermato che il partito comunista « terrà duro ». Non si sa su quale argomento, avendo il collega spaziato lungo un ventaglio di problemi che, per la verità, sono talmente impegnativi che una promessa ed una intimazione di questo tipo appare quanto meno ardata.

Dunque, un dibattito interlocutorio. Comunque, anche per dare un piccolo riconoscimento ai relatori e in particolare all'onorevole Scalia, pensiamo che si tratti di un passo avanti rispetto ai precedenti, in conseguenza dell'attuazione della legge 5 agosto 1978, n. 468, che ha introdotto la legge finanziaria, quale strumento contestuale al bilancio di previsione.

Di fatto, è avvenuto che la legge finanziaria, che dovrebbe avere lo scopo di indicare i livelli complessivi della spesa pubblica e i « tetti » limite del ricorso al mercato finanziario, e quindi avrebbe dovuto precedere e non seguire il bilancio

annuale, abbia viceversa assorbito la funzione del bilancio, snaturandone scopi e finalità. Nessuno parla, infatti, del bilancio di previsione; tutti si collegano esclusivamente alla legge finanziaria.

Dal punto di vista del metodo, sarebbe stato più corretto presentare prima la legge finanziaria, poi il bilancio annuale e quindi il piano triennale, rappresentando la legge finanziaria il presupposto fondamentale di questi strumenti. La fretta difficilmente è accompagnata dalla serietà, che è indispensabile in una materia così complessa e in una procedura innovativa che impone l'accertamento della compatibilità del bilancio con le disponibilità annuali e con le proiezioni poliennali, che avrebbero meritato analisi e verifiche ben più approfondite. Abbiamo visto queste proiezioni in una tabella, ma francamente riteniamo che si debbano esprimere molte riserve sulla attendibilità concreta di esse.

Malgrado i migliori propositi, il quadro della finanza pubblica si è presentato, ancora una volta, spezzettato, frammentario, privo di un organico coordinamento. Non lo diciamo soltanto noi, poiché poc'anzi l'oratore socialista ha dovuto riconoscere questo scarso coordinamento. Si tratta di un fatto che suscita perplessità circa la reale volontà di riordinare la finanza pubblica e di programmare un effettivo recupero del nostro sistema economico e produttivo al sistema europeo.

Nel merito, per quanto attiene alla riduzione della spesa pubblica allargata, appare inconfutabile la divaricazione tra intendimenti e atti esecutivi, dal momento che la legge finanziaria assicura disponibilità certe, provenienti dalla riduzione del fabbisogno allargato, nel solo settore dei trasferimenti finanziari alla gestione previdenziale.

Questa linea di tendenza trova conferma negli articoli riguardanti la finanza locale, i quali, se non denotano la propensione ad una ulteriore dilazione dei mezzi finanziari necessari alla vita vegetativa degli enti locali, non sono certo stimolanti per un effettivo incremento degli investimenti in beni e servizi.

Lo stesso principio della globalità delle disponibilità e della loro utilizzazione viene disatteso, se si pone mente alla esclusione dalla legge finanziaria di qualsiasi riferimento al comparto agricolo, dando, in tal modo, l'impressione che la agricoltura non rientri, in qualche modo, nelle disponibilità e negli impieghi di denaro pubblico, intesi a sostenere il recupero ed il rilancio dell'economia. È una omissione grave, ove si consideri che, per attuare provvedimenti in favore dell'agricoltura, nell'ambito comunitario, occorre un preventivo impegno finanziario dello Stato e degli operatori privati, all'incirca del doppio delle somme che il Mercato comune agricolo è disposto ad erogare per la nostra economia rurale.

Un cenno a parte merita il comparto di spesa delle partecipazioni statali, nel quale interagiscono piani di settori diversi, investimenti ordinari ed aggiuntivi e piano Pandolfi, senza che emerga alcun raccordo ed emergendo, anzi, indicazioni programmatiche ed impegni di spesa contrastanti con le finalità delle partecipazioni statali e, più in generale, della proposta programmatica ispirata dal ministro Pandolfi.

In questo settore pesano le aziende ex EGAM, la crisi della siderurgia, della produzione energetica, dei tessili artificiali e della stessa alimentazione, senza contare il dramma della chimica. Sarebbe stato auspicabile che la legge finanziaria avesse dettato norme e condizioni di coordinamento e di raccordo delle disponibilità e degli impieghi, anche in relazione al fatto che una qualsivoglia strategia di razionalizzazione della spesa a fini produttivi, e non di trasferimento, deve farsi carico della soluzione del problema dell'indebitamento pregresso, il cui ammontare, di oltre 18.000 miliardi, non può essere estrapolato, ma deve essere compreso nel quadro complessivo del disavanzo pubblico statale.

La compatibilità della politica di piano con l'economia di mercato, cioè con il modello economico europeo, passa per la conoscenza compiuta degli stati e delle consistenze economiche e per la razionale utilizzazione degli impieghi finanzia-

ri. La tentazione che induce alle estrapolazioni e integrazioni va nella direzione opposta.

I settori della ricerca e della sperimentazione non trovano certo nelle cifre impegnate dalla legge finanziaria una risposta adeguata al grave problema del disavanzo, o *gap* tecnologico, che affligge il nostro sistema produttivo. Nel settore delle opere pubbliche, l'analisi degli impegni e della consistenza degli investimenti necessari fa sorgere seri dubbi circa la effettiva congruità del sia pur differito stanziamento triennale, in relazione alla finalità, conclamata a premessa della legge finanziaria, di riqualificare la spesa pubblica privilegiando gli investimenti produttivi. Appare del tutto insufficiente lo stanziamento di 245 miliardi per l'edilizia scolastica, il cui flusso di erogazione di 100 miliardi nel triennio, non copre, secondo una stima prudenziale, neppure la differenza di valore, dovuta all'inflazione, dell'impegno finanziario previsto dalla legge n. 641 e la revisione dei prezzi contrattuali, reclamata dalle imprese appaltatrici, che detta legge pone a carico del Ministero del tesoro.

Un particolare riferimento merita il capitolo che riguarda le pensioni, sul quale ci ripromettiamo di intervenire in sede di esame degli articoli. Si tratta, a nostro avviso, di un inserimento surrettizio: si è voluto, non anticipare la riforma Scotti, ma introdurre parte della riforma Scotti in una legge finanziaria, che avrebbe dovuto, semmai, recepirla *a posteriori*. Su questa riforma si è avuto un ampio dibattito, tra tutte le forze politiche e sindacali, anche a livello culturale: bene, non si è compiuto l'*iter* normale e vediamo che, attraverso la legge finanziaria, si introduce una normativa che, almeno in parte, recepisce quella riforma prima che sia stata approvata.

In sintesi, possiamo rilevare che la gestione del Ministero del tesoro non fornisce dati certi, tali da consentire la adozione di elementi interdisciplinari, nonché la possibilità di adeguare la politica finanziaria alle reali disponibilità e risorse del paese.

La ricostruzione della finanza pubblica viene contrastata dall'esistenza di autorità decentrate di spesa che sfuggono alla programmazione ed al preventivo controllo circa la compatibilità con le risorse disponibili. Su questo punto mi pare che le relazioni convengano: parlo della difficoltà di reperire i dati e anche di elaborarli in sede centrale, stante anche l'impreparazione tecnica dei quadri della Ragioneria generale dello Stato.

La ristrutturazione finanziaria dell'impresa pubblica e privata non trova riscontro nei limiti della disponibilità di spesa, che sono tuttora finalizzati verso economie di trasferimento e non verso economie produttivistiche. L'esosità degli interessi che gravano sul reddito pubblico è destinata ad incrementarsi, in presenza di una rarefazione del credito disponibile e di una maggiore esigenza di finanziamenti pubblici, da conseguire mediante il ricorso all'indebitamento centrale e locale.

In conclusione, la legge finanziaria, diversamente dal passato, è frutto di orientamenti e di indicazioni tecnocratici indubbiamente validi, ma posti al servizio del sistema e di una formula di Governo e di maggioranza che per sopravvivere hanno bisogno di istituzionalizzare l'emergenza. Questo è apparso chiarissimo dall'intervento dell'oratore comunista, il quale ritiene che l'emergenza debba essere permanente e cerca riconoscimenti e validità alla presenza comunista nella maggioranza in talune vicende di carattere valutario che possono avere aspetti significativi, ma non comportano un processo di ripresa economica e sociale nel nostro paese tale da poter dire che l'esperimento in atto abbia qualche possibilità di successo: noi abbiamo, viceversa, la preoccupazione contraria.

In questo quadro si inserisce l'adesione dell'Italia al sistema monetario europeo. Esperti e commentatori si chiedono se si tratti più di un atto politico (taluno parla di espediente e di manovra politica) o di una misura finanziaria, destinata a tutelare il sistema economico-produttivo italiano.

Noi cominciamo con il confermare, come partito politico, la scelta europea, che per noi è irreversibile sia in sede politica sia in sede economica. Ogni intesa che muove in questa direzione va appoggiata e sostenuta. Viene tuttavia il sospetto che l'attuale Governo abbia posto in essere fretta e zelo eccessivi nell'impegnare il nostro paese all'adesione. Di qui l'insorgere di inquietanti interrogativi.

Primo: perché ci si è riferiti in un primo momento alla posizione dell'Inghilterra, abbandonandola successivamente, e quindi mettendo allo scoperto, « spiazzando » l'Inghilterra e la nostra stessa posizione? Sarebbe stato molto più saggio rimanere collegati, nella trattativa, alla posizione inglese, in maniera da dare maggiore credito, maggiore possibilità contrattuale alla nostra delegazione.

Secondo: perché si è voluto con ogni pretesto evitare il dibattito parlamentare? Mi sembra che questo sia stato deplorato da gran parte delle forze politiche, con l'eccezione del gruppo della democrazia cristiana. Il dibattito politico era necessario, indispensabile; credo non sia avvenuto in nessuno degli altri otto paesi della Comunità europea che un dibattito politico-parlamentare non abbia preceduto la riunione di Bruxelles. Solo in Italia, dove il Governo dispone di una maggioranza del 90 per cento, abbiamo assistito a questo strano fatto: che un Governo partecipi all'estero ad un convegno di carattere internazionale di grande momento per impegnare il paese nell'immediato, ma soprattutto nella prospettiva europea, senza avere un'autorizzazione, una indicazione, un orientamento, senza che si faccia sentire il peso di tutte le forze politiche che, specialmente sui problemi di politica economica internazionale, guardano al di là degli steccati delle maggioranze e delle minoranze. Tutto questo non è avvenuto, e da ieri il Presidente del Consiglio siede a Bruxelles più in rappresentanza di se stesso e della democrazia cristiana che dell'intero arco parlamentare. Sarebbe stato molto più saggio, molto più avveduto, per un uomo del resto molto scaltro come

l'onorevole Andreotti, aver dietro l'impegno del Parlamento e anche l'indicazione dei limiti dell'impegno che egli andava ad assumere davanti alla Comunità europea.

Terzo: perché il Governo ha voluto agire di testa sua, ad occhi bendati, come ha scritto qualche giornale? Su questo punto le ipotesi sono molte; si è ritenuto, da parte di qualche osservatore, che l'onorevole Andreotti non abbia voluto affrontare un dibattito parlamentare in quanto si sarebbero potute manifestare voci contrarie.

Perché le riserve sono venute all'ultima ora? Sono l'effetto dell'irrigidimento franco-tedesco, circa le nostre richieste, o sono la conseguenza dell'alt comunista? L'onorevole Barca si è poc'anzi doluto, con gli esponenti della democrazia cristiana, in quanto non si è ritenuto di dar luogo a consultazioni. Non so se intendeva riferirsi a consultazioni tra i segretari dei partiti i quali hanno ormai espropriato di fatto, se non di diritto, tutti i poteri e le prerogative del Parlamento. È indubbio, però, che da quando è apparso un certo articolo sul monitore del partito comunista, da allora la posizione del Presidente del Consiglio ha assunto una certa dose di prudenza.

Quarto: si temono gli effetti di una svalutazione ufficiale della lira alla quale l'opinione pubblica non è preparata. Questo è un fatto di estrema delicatezza e importanza; è indubbio che se il « super-serpente » monetario dovesse entrare in funzione il 1° gennaio o addirittura — come si dice da parte di taluni commentatori — domani 6 dicembre, per evitare gli effetti speculativi sui mercati dei cambi, dovremmo prevedere una svalutazione ufficiale — non parlo di quella di fatto che si sta verificando da molto tempo — della nostra moneta. Allora, dov'è la preparazione, anche di ordine psicologico, nei confronti della pubblica opinione? Ecco ritornare di attualità la critica al modo in cui il Governo ha condotto questa vicenda alle spalle del Parlamento e delle forze politiche che lo compongono.

In tutta questa vicenda, vi è un intreccio di esigenze interne e internazio-

nali che l'onorevole Andreotti cerca di utilizzare più a sostegno del proprio Governo che nella prospettiva di una Europa monetaria unita. Il Parlamento non discute sul sistema monetario europeo, il Governo non chiede l'autorizzazione e l'appoggio politico parlamentare per trattare con maggior forza e capacità contrattuale. I partiti della maggioranza chiedono una verifica politica, il Presidente della Repubblica ricorre addirittura ad un giro di orizzonte, ma i problemi rimangono sul tappeto irrisolti, dai patti agrari al sindacato di polizia, dalla riforma dell'università e del Mczzogiorno alla riforma sanitaria. Stamane è stata chiesta, dal rappresentante del partito socialista, una verifica politica. Ora si parla addirittura di verifiche con « crisi pilotate »; questo è il modo di porre certi problemi non solo politici ma anche istituzionali e costituzionali.

In sostanza, la crisi vera minaccia di scoppiare sul piano Pandolfi, su quello autentico, non sull'ipotesi o sulla proposta-bozza di cui si è tanto parlato con enfasi nelle settimane scorse. Si tratta di un piano che se si vuole armonizzare con il super serpente europeo presuppone l'esistenza, nel nostro paese, di condizioni di stabilità, di un indirizzo di politica economica coerente, capace di ridurre la disoccupazione e di contrarre la spesa pubblica contenendo la dinamica salariale nel contesto di interventi organici nel campo degli investimenti produttivi. Si tratta di una politica che il partito comunista a parole condivide ma contesta nei fatti, che Lama considera ragionevole ma vanifica nella pratica sindacale, con il ricorso selvaggio agli scioperi e alle agitazioni.

Il sistema monetario europeo va considerato positivamente, ma esige un negoziato attento e penetrante che consenta all'Italia di non essere emarginata nell'area del sottosviluppo. La politica o la manovra dei meccanismi dei cambi, e insieme l'esigenza di evitare la caduta in situazioni inflazionistiche o deflazionistiche, la necessità di perseguire la stabilizzazione della lira, utilizzando anche i flussi monetari esteri di sostegno, nonché

la richiesta di interventi finanziari ed economici di aggiustamento automatico, sono tutti elementi che presuppongono un quadro politico non lacerato né indeterminato come l'attuale.

Certo, non ci è piaciuta l'immagine evocata su qualche rivista, a proposito dell'Italia nel « superserpente », di un naufrago che si aggrappa alla boa dello SME, per consegnare l'Italia all'Europa prima del naufragio. L'Italia si deve aiutare prima di tutto da sé, evitando di ricorrere a soluzioni provvisorie, nella illusione di sostenere dall'esterno un Governo debole ed instabile. L'Italia deve scegliere l'Europa, d'accordo; ma con la consapevolezza che l'Europa non ha bisogno, anzi respinge un « matto in famiglia », come qualcuno ha definito il nostro paese. Non è neppure pensabile che la comunità accetti ad occhi chiusi il « rischio Italia » e la internazionalizzazione delle nostre piaghe, dal Mezzogiorno alla disoccupazione, se si convince che l'Italia non è in grado di mantenere impegni e vincoli liberamente assunti.

Per questo abbiamo sostenuto in altra sede, e qui confermiamo, che la legge finanziaria, bilancio annuale e poliennale, adesione allo SME, dovevano collocarsi in una economia programmata, tradotta in un piano triennale in grado di integrare la programmazione generale con gli strumenti operativi in campo produttivo e del lavoro, dai piani di settore per l'industria al piano agricolo-alimentare. Le cose vanno in Parlamento, nel Governo, nella maggioranza, in senso diverso, se non opposto.

Esempi: a proposito delle compatibilità tra spesa pubblica in crescita e *plafond* dell'ipotesi Pandolfi, l'appuntamento è rinviato a gennaio o forse a febbraio; dopo il giallo dei 5.700 miliardi, come punto di riferimento certo sul disavanzo pubblico e sul relativo tetto, la situazione appare sfumata e piuttosto aleatoria (questo discorso riconduce ai ritardi nei vari rami dell'amministrazione centrale, nonché allo scollamento delle regioni che non forniscono dati sicuri); le vicende della chimica (SIR, Liquigas, Montedison) ripor-

tano la presenza pubblica sulla strada del capitalismo assistenziale, che a parole si proclama non più praticabile; le promesse per il Mezzogiorno appaiono solo come miraggi nel deserto dei programmi e degli impegni reali. Ieri la Calabria è stata turlupinata, per Napoli abbiamo dato luogo in quest'aula ad una commedia delle parti, di cui molti di noi sono stati testimoni: si è avviato un dibattito, in cui tutti i gruppi parlamentari hanno espresso le loro opinioni, il Governo ha taciuto e il seguito della discussione delle mozioni sulla situazione nella città di Napoli è ancora all'ordine del giorno di questa Assemblea.

Il Governo tace, il Governo non assume nessun impegno. La nostra preoccupazione è tutta qui, nella sensazione che Andreotti punti le sue carte sullo SME per evitare una crisi politica, che è in atto, ma che non si vuole formalmente aprire. Probabilmente è attendibile l'ipotesi che si voglia utilizzare lo SME per far accettare ai partiti e ai sindacati i sacrifici, soprattutto in materia di salari e di scala mobile. È probabilmente verosimile che la richiesta di una tregua politica interna, preceduta dall'adesione allo SME, sia interpretabile nel senso di una delega effettiva della nostra politica alle autorità europee.

In sostanza, si tratterebbe di ottenere la delega a mantenere determinati impegni assunti in sede comunitaria ad un Governo che, presentandosi in Parlamento con il piano Pandolfi, con il vero piano triennale, dovrebbe costringere le forze politiche ed i sindacati ad ottemperare a quei vincoli e a quegli impegni. Si tratterebbe di un allarmante segno di paralisi e di impotenza, almeno politica, di fronte al quale esprimiamo le nostre più forti riserve. Il ricorso a questo tipo di *escamotage* è stato già sperimentato attraverso il fondo monetario internazionale. Avevamo assunto anche in quella sede determinati impegni che sono stati regolarmente disattesi. Vi è poi una questione sulla quale si tace pressoché da parte di tutti: la questione del dollaro. Sembra quasi che noi non si abbia interessi nel-

l'area del dollaro. Oggi è diventato di moda lo SME, è diventato di moda il « superserpente », è diventato di moda il marco tedesco, e sembra quasi che non si abbiano legami, collegamenti molto complessi e notevoli con l'area del dollaro. E allora la compatibilità per l'Italia tra l'adesione allo SME a determinate condizioni e la continuazione dei traffici e dei commerci con l'area del dollaro non viene assolutamente considerata. Ben diverso è l'atteggiamento inglese, perché credo che uno degli elementi frenanti dell'adesione a occhi bendati della Gran Bretagna allo SME sia rappresentato proprio dalle implicazioni che questa adesione non sufficientemente meditata comporterebbe nei confronti dell'area del dollaro.

Scelte tanto importanti e che sono una premessa alla costruzione di strutture sovranazionali esigono, a nostro avviso, decisioni chiare, consapevolezza degli impegni che vengono assunti e una volontà politica precisa. La situazione della maggioranza non è tranquillante in questo senso, tuttavia si persevera nell'aggirare anche le prerogative del Parlamento, i cui membri sono costretti a leggere sul *Corriere della Sera* che tutto è stato ormai deciso a Palazzo Chigi. Mi riferisco all'articolo domenicale del ministro del tesoro, che indubbiamente va lodato per talune sue petizioni di principio, ma che certamente attraverso quell'assunzione di responsabilità così aperta e così clamorosa non ha certamente rafforzato - credo - le posizioni contrattuali del nostro paese in una trattativa così difficile e così complicata.

Sullo stesso giornale il Presidente del Consiglio Andreotti aveva chiesto accuratamente giorni fa ai suoi *partners*: « Per favore, non apriamo la crisi in dicembre ». È un appello che riconosce l'esistenza di una crisi ma ne rimanda la soluzione. Il Parlamento quindi con il dibattito in corso rimanda se stesso ad un altro dibattito, quello sul piano triennale: non più ipotesi ma impegno programmatico. Dibattito inutile quindi quello che abbiamo svolto? No, dibattito solo interlocu-

torio, una specie di tregua politica che il Governo si è fatto concedere dai suoi sostenitori proprio nel momento in cui avrebbe dovuto chiedere e ottenere dal Parlamento un mandato pieno e chiaro, che lo ponesse in grado di trattare con autorevolezza con interlocutori tanto potenti, come la Francia o la Repubblica federale di Germania. Andreotti ha invece preferito l'avallo condizionato e critico dell'« ammucchiata » che già si prepara alla crisi di gennaio. Noi osiamo solo sperare che l'assunzione di impegni internazionali sia accompagnata da un minimo di senso dello Stato; per il resto, legge finanziaria e bilancio, il nostro no è scontato, come è scontato il benservito al Governo che queste leggi ha elaborato e presentato alle Camere. Speriamo che ciò avvenga prima che i guasti diventino irreparabili. È questo l'auspicio che noi osiamo formulare in un momento così delicato della vita economica e sociale del nostro paese e mentre i nostri governanti conducono in sede internazionale una trattativa che indubbiamente meritava maggiore attenzione e maggiori approfondimenti. E di fronte a questa trattativa che la nostra posizione pur critica assume però un maggiore senso di responsabilità, dovendosi perseguire sino in fondo la nostra vocazione, che speriamo sia la vocazione comune, per la costruzione di una Europa nuova e libera (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale*).

Trasmissione dal Presidente del Consiglio dei ministri di una richiesta di parere parlamentare ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 14 del 1978.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Consiglio dei ministri ha inviato, a' termini dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del dottor Michele Guido Franchi a presidente dell'Ente autonomo « Fiera campionaria internazionale di Milano ».

Questa richiesta, a' termini del quarto comma dell'articolo 143 del regolamento, è deferita alla XII Commissione permanente (Industria).

Si riprende la discussione.

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

RUBBI EMILIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, le fondamentali modificazioni legislative che sono state apportate nel corso dell'ultimo anno in ordine alla contabilità pubblica e alla formazione e redazione del bilancio dello Stato, contenute nella legge n. 468 dell'agosto scorso, hanno fatto compiere indubbiamente un salto qualitativamente rilevante all'esame dei documenti attraverso i quali può e deve essere accertata la dimensione della finanza pubblica e deve essere recuperato il governo della medesima. Il fatto che da parte di componenti anche di Commissioni non strettamente economiche si sia, nel corso di questi ultimi mesi, proceduto ad analizzare i conti dei fondi globali, ad entrare nella discussione sul *quantum* debba essere considerato come limite per l'indebitamento del settore pubblico, a considerare le compatibilità reciproche, credo stia a testimoniare come con fatica, ma con determinazione, un migliore livello del nostro discorso e della nostra capacità di Governo della finanza pubblica sia andato obiettivamente realizzandosi. Mi sembra però che insufficiente sia il nostro impegno nel rendere manifesto alla pubblica opinione questo nostro sforzo verso una migliore organizzazione degli strumenti di governo della finanza pubblica.

Raramente vediamo la stampa o anche componenti del Parlamento, sforzarsi di comunicare al paese quello che è stato obiettivamente l'impegno che ha contraddistinto la nostra attività nel corso degli ultimi due anni. Sicché oggi ci è dato poter valutare, con un grande salto culturale, come la «cassa» possa e debba

avere maggiore attenzione da parte nostra che non la «competenza». Così come il gruppo parlamentare della democrazia cristiana si è sforzato di ribadire sia in Commissione sia in Assemblea i conti inerenti al flusso di cassa, il bilancio di cassa debbono poter ottenere quell'approfondimento, quell'analisi, quel giudizio critico che fino a pochi mesi addietro non avevano ottenuto; il provvedere contestualmente alla redazione sia del bilancio sia della legge finanziaria è novità capace di rendere il bilancio medesimo strumento di scelte adeguate alla realtà attuale e non di mere registrazioni notarili delle decisioni assunte in precedenza dal Parlamento e, in molti casi, di prefigurare uno sviluppo diverso da quello che poi in concreto si è realizzato sul piano economico. Con questo nuovo assetto degli strumenti di analisi e di governo della finanza pubblica possiamo quindi rapportarci con la cittadinanza, con l'elettorato, con le famiglie del nostro paese in modo più frontale, più documentato e più confacente, quindi, alle responsabilità che su di noi ricadono nel momento in cui esercitiamo il nostro mandato.

Se queste cose sono vere, se — voglio ripetere — ritengo altresì indispensabile che si comunichi al paese questo sforzo di miglioramento, di adeguamento degli strumenti di analisi e di governo della finanza pubblica, non posso però far a meno di sottolineare (e mi rivolgo in particolare all'onorevole Presidente) come in questo primo anno di applicazione delle innovazioni legislative non si sia stati in grado di deliberare in via preventiva e a sufficienza i metodi attraverso cui giungere alla discussione della legge finanziaria, dei bilanci di competenza annuale e di proiezione poliennale.

Credo che occorra compiere, all'indomani dell'approvazione dei provvedimenti al nostro esame, un approfondimento sui modi attraverso i quali le Commissioni parlamentari sono giunte alla discussione di questi fondamentali documenti al fine di trarre da queste constatazioni lo spunto per addivenire ad una identificazione di procedure più adeguate di discussione.

Il fatto che in sede di Commissione bilancio si siano succeduti gruppi di parlamentari — una volta, ad esempio, della Commissione finanze e tesoro perché particolarmente interessati ai problemi della finanza locale, altre volte della Commissione trasporti o della Commissione lavoro — e che si sia quindi formato un consenso, parte del quale era itinerante e variabile nel corso della discussione, sta a dimostrare, appunto, che è necessario un approfondimento in ordine ai metodi di discussione di questi documenti che prendono vita dalla fondamentale modifica della legge di contabilità di Stato.

Si tratta allora di valutare, signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, se debba essere istituita un'apposita sessione di discussione del bilancio nel corso della quale non siano previsti altri lavori d'Assemblea. Si tratta di chiarire se, nello stesso modo in cui varie forze politiche chiedono una modifica della struttura delle Commissioni o se, come diceva ieri il collega Gorla, non debba prevedersi una Commissione *ad hoc* per l'esame dei documenti legislativi sui quali si fonda il bilancio annuale, di competenza e di cassa, e il bilancio pluriennale.

Si tratta altresì, signor Presidente, di riprendere in esame la proposta, che mi permisi di avanzare presso la Commissione finanze e tesoro lo scorso anno come relatore sullo stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1978, tendente alla creazione nell'ambito della Camera dei deputati (i colleghi del Senato potranno portare avanti analoghe esigenze) di una unità operativa di consulenza sistematica, tale da consentire agli onorevoli relatori in primo luogo — e cogliamo questa occasione per ringraziarli dell'enorme sforzo compiuto con l'esame di questi provvedimenti — ma anche agli altri colleghi che debbono intervenire, di avere una documentazione messa a disposizione da appositi uffici della Camera. Si tratta cioè di chiedersi se, oltre ad avanzare al potere esecutivo valide e giustificate richieste di adeguamento alle esigenze di un governo del-

la finanza pubblica degli anni '80, non, si debba analogamente avanzare a noi stessi, e quindi con riferimento all'organizzazione dei lavori della Camera, la richiesta di modifiche metodologiche o inerenti alle strutture di supporto, che si rendono indispensabili perché le nostre discussioni possano più adeguatamente svilupparsi, in modo da rendere poi il colloquio con la cittadinanza più intenso e proficuo.

La legge finanziaria esce dalla discussione nelle varie Commissioni sostanzialmente confermata nella sua struttura fondamentale. È importante rilevare questo, perché indubbiamente la *Relazione previsionale e programmatica*, la legge finanziaria e il bilancio costituiscono una prima attuazione di quanto è previsto nel documento che il ministro del tesoro ha presentato al paese e che passa sotto il nome, più o meno proprio, di piano Pandolfi. Credo che questa constatazione dovrebbe più comunemente essere effettuata. L'onorevole Barca mi consentirà di sottolineare come nei dibattiti di questi due mesi, cioè dopo la presentazione del bilancio preventivo per il 1979 e della relativa legge finanziaria, io non abbia sentito compiere questa constatazione da colleghi del gruppo comunista. Penso invece che sarebbe atto di responsabilità nei confronti della popolazione, informare la popolazione stessa che il Governo ed il Parlamento, con la legge finanziaria ed il bilancio preventivo per il 1979, hanno dato una prima attuazione alle condizioni che il documento Pandolfi prevedeva si dovessero invertere allo scopo di poter avviare quel processo di stabile sviluppo e di crescita senza inflazione necessario per conservare ed anzi per aumentare l'occupazione esistente.

Quindi è importante che, al termine della discussione in sede di Commissione bilancio, i caratteri fondamentali e le dimensioni di spesa previste dalla legge finanziaria siano state sostanzialmente confermati.

Dobbiamo chiederci, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, se

il contenuto della legge finanziaria, che tante traversie ha causato a ciascuno di noi durante il suo esame presso le varie Commissioni, non sia stato — nonostante questo — il frutto di uno sforzo in qualche misura insufficiente, quanto meno se viene rapportato alla realtà che ci troveremo di fronte nel nuovo anno, cioè nel bilancio preventivo per il 1980. Dico questo perché con il provvedimento in discussione, noi, se da un lato provvediamo ad una modifica degli automatismi della spesa tale per cui essa viene ridotta all'incirca di 2500 miliardi, con effetti mantenibili ed anche aumentabili negli anni successivi, per quanto attiene al recupero di fondi che valgano a far diminuire il fabbisogno complessivo (in particolare intendo riferirmi ai 1600 miliardi di disponibilità delle regioni che prima confluivano nello ambito del sistema creditizio, e oggi debbono affluire nell'ambito della tesoreria), ci troveremo nel prossimo anno di fronte al problema di come realizzare questa minore spesa nel bilancio 1980-81. Vale a dire che di nuovo, nel prossimo anno, con costi sociali la cui portata e la cui valenza politica possiamo immaginare, ci troveremo a dover decidere, come una ulteriore compressione di spesa possa essere effettuata.

È questo un limite oggettivo del provvedimento al nostro esame, limite per superare il quale dovremo impegnarci duramente nel corso dei primi sei mesi del 1979 perché la risposta che potremo dare alla fine di tale periodo in ordine al bilancio preventivo del 1980 sia adeguata all'esigenza effettiva di mantenere una crescita senza inflazione, capace di creare ulteriore occupazione.

Credo anche che sia dubbia l'interpretazione data dal Governo in ordine al limite posto al *quantum* di ricorso al mercato. Il Governo, cioè, ha operato nel senso di identificare questo tetto con il fabbisogno risultante dal bilancio di competenza, sicché se, successivamente all'approvazione del bilancio e della legge finanziaria, dovesse essere approvata una qualche ulteriore legge la cui spesa fosse ef-

fettuabile solo a seguito di un nuovo ricorso al mercato, dovremmo provvedere ad una modifica della legge finanziaria.

Pare al sottoscritto che la legge n. 468, lasciasse la possibilità di prevedere un limite di indebitamento da parte dello Stato diverso e quindi superiore rispetto a quello che già fin da oggi, nell'attuale situazione e nell'esame delle realtà già in essere, è preventivabile.

Fatte queste due annotazioni in ordine al merito della legge finanziaria, mi si consentirà di riprendere il discorso in ordine al legame che la stessa ha con il documento presentato dal ministro Pandolfi, il cui contenuto costituirà indubbiamente, onorevoli colleghi — possa piacere o meno, questa è un'altra cosa — una parte essenziale del piano triennale che verrà presentato agli inizi del prossimo anno.

Ora, onorevole Barca, parliamoci con chiarezza (vorrei riprendere una sua frase: « parliamoci con chiarezza, invece di fare propaganda... »): tanti difetti possono essere riconosciuti nei democratici cristiani, ma credo che i più alieni dal fare propaganda possano proprio essere considerati i democratici cristiani.

Allora, in chiarezza e non per fare propaganda, mi sembra non possa essere negato che lo schema Pandolfi, la logica del medesimo, la posizione assunta dalla democrazia cristiana in ordine al contenuto del medesimo, sia sempre stata tale da prevedere che la minore espansione della spesa pubblica dovesse riguardare la « spesa pubblica corrente », sicché potesse essere assicurata una riqualificazione della intera spesa pubblica; sicché potesse essere assicurato quel maggior volume di investimenti capace non già di creare deflazione o ristagno o minore impegno da parte del settore pubblico anzi proprio di fare del settore pubblico quello traente degli investimenti. Tale obiettivo, d'altro canto, da parte del ministro del tesoro, è stato reiteratamente ribadito.

Non pare, allora, al nostro gruppo, che possa essere data interpretazione diversa, se non per artificio polemico; e pare che i tempi — questo almeno è il no-

stro giudizio - non siano tali da lasciare spazio agli artifici polemici di quella o di questa parte, ma piuttosto tali, per la loro gravità e per la drammaticità delle decisioni e delle scelte che devono essere assunte, da richiedere a ciascuno di esplicitare proprie posizioni politiche, senza con ciò stesso volere contraffare o modificare le posizioni politiche delle altre forze, facciano o meno esse parte della maggioranza programmatico-parlamentare che sostiene questo Governo.

Allora, va ribadito - ma ritenevamo che largamente potesse essere superfluo - che l'obiettivo del documento del ministro del tesoro, che formerà appunto parte fondamentale del piano triennale, vuole perseguire una minore espansione della spesa pubblica corrente ed una riqualificazione della spesa pubblica, tutti consapevoli, onorevole Barca, della differente valenza che un disavanzo o un determinato ammontare di disavanzo ha nel caso in cui esso sia frutto di una espansione della spesa corrente o sia invece frutto dell'espansione di spese per investimenti.

Facciamo tutti uno sforzo per crescere sul piano culturale: credo che sia opportuno che tutti insieme si faccia anche uno sforzo per rendere manifesti al paese i salti qualitativi che anche sul piano culturale siamo andati compiendo, senza cioè gettare quei dubbi, senza sistematicamente (forse per difesa di parte o di proprie posizioni non facili, come d'altro canto non facili sono le posizioni di tutti i partiti politici in questo momento) inserire surrettizie polemiche che valgono certamente, ancora una volta, a diminuire la credibilità delle nostre istituzioni.

Ma c'è un altro punto - mi consentirà l'onorevole Barca - sul quale credo debba, con chiarezza e senza volontà di fare propaganda, compiersi un esame. Mi riferirei anche al collega del gruppo socialista che ha parlato questa mattina, se fosse presente: non è presente e non ho quindi il dovere di cortesia di nominarlo.

Il punto è inerente al passo del documento del ministro del tesoro nel quale per il triennio si prevede, come condizione della possibilità di effettuare investi-

menti, che l'aumento di produzione derivante da aumento di produttività non sia totalmente assorbito dall'aumento del costo del lavoro. Vengo cioè al problema del rapporto tra aumento del costo del lavoro in termini orari e aumento del costo del lavoro per unità di prodotto.

Credo che al riguardo un approfondimento sia necessario: dobbiamo dirci, onorevoli colleghi, se effettivamente vogliamo riprendere il processo di accumulazione a ritmi tali da consentire un effettivo aumento dell'occupazione. Ciò che il gruppo della democrazia cristiana ritiene indispensabile è che, senza propaganda ma con chiarezza, i dati vengano approfonditi, gli argomenti esplicitati, sottolineando però anche le loro conseguenze ineluttabili.

Un conto, infatti, è affermare - come d'altro canto il professor Reviglio, se non erro, faceva ieri o ieri l'altro, su un quotidiano - che è difficilmente configurabile un aumento di produttività totalmente riservato ad accumulazione (e quindi ad investimenti, a posti di lavoro per chi oggi nel processo produttivo non è inserito); un conto è affermare - come mi è parso affermasse l'onorevole Barca ed anche il collega del gruppo socialista che ha parlato stamane - che può porsi un vincolo in ordine al costo del lavoro per unità di prodotto e non al costo del lavoro puro e semplice.

Su questo, con spirito costruttivo (e noi abbiamo sempre profondamente rispettato anche le posizioni diverse dalle nostre), è necessario dire al paese quello che si vuole proporre e quali conseguenze derivino da una scelta rispetto all'altra.

Non è infatti concepibile che da un lato, giustamente (come ella ha fatto, onorevole Barca) si sottolineino le gravissime situazioni di Napoli, di Ottana, di Ferrandina, e dall'altro si liquidi con un semplice passaggio un problema fondamentale quale quello di una proposta del mantenimento del salario reale per il triennio 1979-1981. Nessuno di noi...

BARCA. Si parla di salario reale per unità di prodotto.

RUBBI EMILIO. No, io ho parlato di salario reale.

BARCA. Nel piano Pandolfi vi sono tutte e due le affermazioni. Bisogna sciogliere le ambiguità, ma lei le scioglie in una direzione che io non accetto.

RUBBI EMILIO. Onorevole Barca, quando nel documento ci si riferisce al triennio, si parla del mantenimento del salario reale, cioè di un aumento del costo del lavoro non superiore alla diminuzione della capacità di acquisto della moneta.

BARCA. Questa è la versione della democrazia cristiana.

RUBBI EMILIO. No, onorevole Barca, questo è ciò che è scritto nel documento.

BARCA. Se lei lo legge...

RUBBI EMILIO. L'ho letto, onorevole Barca: abbia la compiacenza di fare polemica con correttezza.

BARCA. Io credevo fosse un errore tecnico; capisco invece che è un raffazzonamento politico.

RUBBI EMILIO. Onorevole Barca, lei usa espressioni che io ritenevo fossero confinate in un passato lontano. Debbo prendere atto che oltre al fatto che i tempi duri non sono finiti — di questo sono profondamente convinto e, come vede, concordo con lei — purtroppo non sono finiti nemmeno modi di esprimersi tendenti a terrorizzare gli interlocutori, che io invece ritenevo potessero e dovessero essere superati.

BARCA. Non intendo terrorizzare nessuno, voglio solo dire che nel piano Pandolfi vi sono tutte e due le formule. Si tratta di sciogliere questa ambiguità: lei la scioglie in un modo ed io in un altro.

RUBBI EMILIO. Dicevo che non si può liquidare un problema di così fondamentale importanza, dedicandogli esclusi-

vamente un passaggio nel proprio intervento; per tale problema dobbiamo, con grande rispetto delle posizioni reciproche, cercare le soluzioni più adeguate con chiarezza, indicando alla popolazione non solo il contenuto delle nostre tesi, ma anche il contenuto delle conseguenze che la attuazione delle tesi stesse comporta. Questo avevo detto, onorevole Barca. In fondo il contenuto della sua interruzione rafforza la mia convinzione in ordine alla necessità di un pacato approfondimento al riguardo.

Non le consentirei poi di dire che questa o quella è la tesi della democrazia cristiana, avendo io sottolineato come ritengo difficilmente attuabile che l'intero aumento di produttività possa essere destinato alla accumulazione, all'investimento, e quindi ai nuovi posti di lavoro.

Vengo ora al punto sul quale l'onorevole Barca, nel suo intervento, ha usato termini duri, che comunemente caratterizzano la presenza in Parlamento di un gruppo di opposizione e non di un gruppo facente parte della maggioranza. Mi riferisco ai termini da lei usati, in ordine all'adesione che potrà essere data dal nostro paese al nuovo sistema monetario europeo.

Io mi rendo conto, onorevole Barca, che il contenuto del suo intervento, soprattutto in questa giornata, può essere anche utile ai membri del Governo che negoziano le condizioni per l'ingresso del nostro paese nello SME. Non c'è dubbio che chi rappresenta un paese, il Presidente del Consiglio, il ministro degli esteri, il ministro del tesoro, nel corso di trattative può rafforzare la propria richiesta anche rappresentando la molteplice sfaccettatura delle posizioni, non solo economiche, ma anche politiche, presenti nel proprio Parlamento nazionale. Sotto questo profilo, quindi, il contenuto del suo intervento potrebbe anche avere un effetto positivo sull'esito delle trattative. Ma se questo lo ritengo vero e quindi non ho esitato ad esplicitarlo, ritengo per altro che il suo attacco (non posso considerarlo altrimenti) al Presidente del Consiglio,

per il modo in cui è stato obiettivamente formulato non possa, per la verità delle cose, inquadrarsi nell'ambito di quelle azioni tendenti a rafforzare la delegazione italiana che in questi giorni sta trattando. Forse intendeva attaccare solo la democrazia cristiana; però, il testo del suo discorso, lo potremo controllare, ha sempre unito in maniera stretta il Presidente del Consiglio alla democrazia cristiana. Su quanto sia legittima questa affermazione non desidero soffermarmi; la democrazia cristiana ha dato un proprio orientamento e così come per il passato è sempre stata protesa a far sì che il nostro paese partecipasse al processo di integrazione europea, allo stesso modo — anche in vista della formazione del sistema monetario europeo — ha sollecitato ogni forza disponibile del paese a identificare i modi attraverso i quali garantire la presenza dell'Italia.

Sappiamo perfettamente, e non potrà certo sfuggire al gruppo comunista, come la presenza e la compartecipazione dell'Italia, anche nei primi momenti di formazione di nuove realtà tendenti all'integrazione europea, possano avere un alto significato politico generale proprio per le connotazioni specifiche dell'Italia diverse dalle connotazioni proprie di altri paesi facenti parte della Comunità economica europea. Quel tanto di specifico che è italiano, dei paesi non prosperi — per usare una frase del nostro ministro del tesoro — è certamente fondamentale. Questo è stato ed è tuttora il giudizio della democrazia cristiana. Ma il compito di avviare e concludere le trattative è proprio del Governo della Repubblica. Ciò, poiché il senso dello Stato e il rispetto delle istituzioni è un qualche cosa che obiettivamente, al di là degli errori, ha sempre contraddistinto il nostro modo di essere nella vita politica della nostra nazione, come pure dei consessi europei. D'altro canto, gli incontri tra il Presidente del Consiglio e, comunque, tra il ministro del tesoro e i gruppi della maggioranza, sono stati tali da non giustificare obiettivamente, onorevole Barca, quella presa di distan-

za — mi si consenta di aggiungere — acritica che a nome del gruppo comunista ha qui dichiarato.

Il ministro del tesoro per più volte la settimana e per alcune settimane ha incontrato i responsabili e gli esperti dei gruppi parlamentari della maggioranza; non siamo quindi di fronte a posizioni non conosciute dai gruppi anche se, non c'è dubbio, i gruppi della maggioranza mentre hanno costantemente sospinto a proseguire le trattative, hanno avanzato, così come del resto anche il gruppo della democrazia cristiana, quegli interrogativi e richieste di condizioni tali per cui fin dall'inizio, nel nuovo sistema monetario europeo, potesse non pregiudicare in alcun modo il processo di sviluppo senza inflazione che insieme vogliamo realizzare.

Ma quando mi sono permesso di dire che in parte le sue considerazioni erano acritiche, onorevole Barca, facevo riferimento al fatto che una domanda potrebbe immediatamente essere rivolta al gruppo comunista: proprio perché vogliamo, come Parlamento nazionale, darci degli obiettivi, nella rivendicazione gelosa della nostra autonomia ed indipendenza e proprio perché a nessuno di noi passa per la testa o è mai passato per la testa di avvalersi delle « frustate esterne della Bundesbank », non siamo tenuti a chiederci se il raggiungimento di quegli obiettivi (e parlo di concreto raggiungimento) possa rendersi impossibile, nel caso in cui non vi fosse la solidarietà degli altri popoli europei?

Se il gruppo comunista me lo consente, vorrei dire che non è certo la democrazia cristiana il partito che possa essere posto in difficoltà dal richiamo ad una solidarietà con l'area del dollaro e, quindi, con gli Stati Uniti, la grande scelta compiuta dalla democrazia cristiana, dal partito repubblicano e dagli altri partiti che collaborarono con i governi centristi ha infatti garantito che il nostro paese si inserisse all'interno sull'area occidentale, la cui *leadership* era degli Stati Uniti di America. Nessuna disattenzione verso il dollaro, quindi; c'è però da chiedersi rea-

listicamente, in questi « anni ottanta », proprio per il perseguimento degli obiettivi che, come Parlamento nazionale, vogliamo darci in ordine alla politica economica del nostro paese, se sia possibile nel caso in cui per difficoltà di negoziato non entrassimo nello SME, dare attuazione concreta a tali obiettivi, se la lotta all'inflazione possa prescindere dai tassi di cambio della nostra moneta con le monete degli altri paesi europei. Queste sono domande alle quali occorre pur dare una risposta, onorevole Barca. Ho seguito con grande attenzione, come ciascuno di noi, gli interrogativi, le incertezze, le riserve fondatamente avanzate da vari uomini di cultura del nostro paese, da esponenti politici quale l'onorevole Barca, in ordine a quanto potrebbe succedere da noi nel momento in cui un determinato trend di svalutazione negli Stati Uniti portasse il tasso di interesse in quel paese a determinati livelli. Indubbiamente queste sono valutazioni, approfondimenti cui tutti indistintamente siamo chiamati. Tuttavia credo che, al di là del fatto che uno dei gruppi di maggioranza esprime anche il Governo, i gruppi della maggioranza, tutti, non possano non dichiarare di essere certi che il negoziato, se andrà in porto, abbia a concludersi senza sven-dite, tanto meno pericolose, onorevole Barca.

Se mi è consentito di aggiungere una altra considerazione, vorrei dire che se c'è una prospettiva da scongiurare è proprio quella di un minor tasso di sviluppo, è quella secondo la quale l'ingresso nel « serpente », sia pure nuova versione, abbia a comportare minori possibilità di crescita della nostra economia.

Ma solo una maggiore solidarietà tra tutti i paesi facenti parte della Comunità europea può consentire che anche nazioni più stabili, quale la Repubblica federale di Germania, possano condurre azioni espansive più vaste, capaci cioè di avere riflessi positivi anche sulla produzione italiana. Abbiamo sperimentato con amarezza come le maggiori espansioni produttive della Repubblica federale di Germania,

promesse in alcuni incontri, non abbiano avuto realizzazione, quando tale maggior tasso di espansione del sistema economico tedesco avrebbe consentito anche al nostro sistema economico un maggiore respiro. E nella ricerca, quindi, di un rapporto più stretto, nel quale le ragioni dei paesi meno prosperi possano essere avanzate con forza più grande e con più grande autorevolezza, che quegli obiettivi che noi, come Parlamento italiano, vogliamo perseguire possono trovare applicazione.

Non potrei terminare il mio intervento, onorevole Barca, senza riprendere un passaggio del suo discorso, nel corso del quale ella ha voluto attribuire al mio gruppo disegni che mai ha avuto, come stanno a testimoniare i programmi reiteratamente presentati all'intera popolazione italiana. Quello, cioè, di battersi per la difesa (per il « mantenimento », questo è il senso in italiano) della mezzadria. Ella, onorevole Barca, lo ha fatto con frasi, nei confronti del presidente del gruppo parlamentare cui ho l'onore di appartenere, onorevole Galloni, che mi paiono quanto meno imprudenti. Un conto è il superamento dell'istituto della mezzadria...

BARCA. È un impegno positivo per la seduta di domani in Commissione agricoltura. Possiamo dunque annunciare che si va al rispetto del programma.

PONTELLO. Rispetti l'autonomia di questa Camera, onorevole Barca, che ha diritto di lavorare come crede! Ascolti l'onorevole Emilio Rubbi!

PRESIDENTE. Onorevole Barca, l'onorevole Emilio Rubbi ha annunciato di voler dire alcune cose; lasci dunque che esprima la sua opinione, e poi veda se le risulta comprensibile. Un atteggiamento diverso, che pretende di capire in anticipo, mi sembra imprudente e presuntuoso. Tenti dunque di capire dopo che l'onorevole Emilio Rubbi avrà parlato.

BARCA. Tenterò.

PRESIDENTE. Le auguro di condurre a buon fine questo tentativo.

RUBBI EMILIO. Dicevo, onorevole Barca, che un conto è il superamento dell'istituto della mezzadria, per il quale ci battiamo tutti, indistintamente, come gruppi facenti parte di questa maggioranza, ed un conto è che gli strumenti tecnici di applicazione di tale superamento vadano nel senso di non riconoscere in pieno la imprenditorialità, laddove essa sia comprovata. È tutto qui il nodo: rispetto pieno degli impegni, nella salvaguardia di valori che in tutti i dibattiti svolti nel corso di questo biennio sono stati considerati e dichiarati essenziali, da parte dell'insieme dei gruppi politici della maggioranza. Dobbiamo dircelo con grande franchezza e reciproco rispetto. Non si può partire cavalcando il cavallo di Orlando su punti come la richiesta di un riesame che valga a mantenere intatto nell'attuale pratica del superamento dell'istituto della mezzadria, il rispetto del principio dell'imprenditorialità, nelle fattispecie in cui si dimostri esistente, sulla base di prove certe.

D'altro canto, sia nella legge «quadri-foglio», sia in un provvedimento inerente all'aumento dell'imposta di registro, che abbiamo esaminato, tendente ad identificare l'imprenditore agricolo a titolo principale, abbiamo compiuto insieme questo approfondimento: credo che, al di là delle posizioni di bandiera, che pure hanno una loro legittimità, lo sforzo vero che dobbiamo tutti compiere consista nel chiederci se un testo legislativo possa e debba uscire dal Parlamento più rispondente alle esigenze reali ed al dettato costituzionale.

È un compito al quale nessun può sottrarsi. Non posso io democristiano ritenermi più tutore della Carta costituzionale di quello che debba sentirsi un collega del gruppo comunista. Questo, in fondo, è il senso vero della politica del confronto, che il segretario della democrazia cristiana, onorevole Zaccagnini, ha di nuovo prospettato al paese, con la sua relazione nella quale, onorevole Barca, nessuna modifica è stata apportata rispetto al passato. Non esistevano rapporti privilegiati, prima, non esistono rapporti privilegiati oggi. Chi dà questa interpretazione,

vuole, evidentemente, precostituirsi un alibi per non far continuare questa esperienza di duro lavoro comune, volta ad identificare quella difficile linea di superamento della stagnazione-inflazione.

Dico difficile linea, perché mancano modelli ai quali potersi riferire, perché occorre un accordo sul piano sociale, oltre che politico, e, quindi, un'accettazione non solo da parte dei gruppi dirigenti delle forze politiche e sindacali, ma un più largo e sentito consenso della gran parte delle famiglie italiane. Questo è il traguardo che dobbiamo porci, nella scrupolosa salvaguardia della identità e diversità di ciascun partito. Occorre creare posti di lavoro, nella consapevolezza che questo sarà possibile, in concreto, soltanto nel momento in cui avremo aumentato la base produttiva, ed in cui, quindi, avremo anche avuto la forza di scegliere la strada secondo la quale alcune condizioni, o — come si dice — alcuni sacrifici, sono da noi accettati responsabilmente, in vista dei superiori obiettivi che vogliamo conseguire. E il primo di questi obiettivi è di dare una risposta positiva alla richiesta di occupazione proveniente dagli operai del sud, dai giovani, dalle donne, in modo tale da garantire le nostre istituzioni democratiche e da dare piena attuazione alla Carta costituzionale (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Suspendo la seduta fino alle 16.

La seduta, sospesa alle 13,25, è ripresa alle 16.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
BUCALOSSÌ

Trasmissione dal Senato.

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il seguente disegno di legge, approvato da quel Consesso:

« Approvazione ed esecuzione dell'accordo per la gestione del conto di azione

speciale a favore dei paesi a basso reddito tra la Comunità economica europea e gli Stati membri di detta Comunità, da una parte, e l'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA), dall'altra, firmato a Bruxelles il 2 maggio 1978 » (2576).

Sarà stampato e distribuito.

Si riprende la discussione.

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

COSTAMAGNA. Signor Presidente, qualcuno ha ricordato nei giorni scorsi che il conte di Cavour amava ripetere: « Datemi un bilancio ben fatto, e vi dirò come un paese è governato »; evidentemente intendeva riferirsi al bilancio consuntivo, al rendiconto generale, perché il preventivo corrisponde ad una somma di buoni propositi, ad ipotesi la cui attendibilità noi possiamo verificare alla luce delle risultanze della gestione relativa all'esercizio finanziario immediatamente precedente. Proprio per questo in molti paesi di antica tradizione democratica e di vivace vita parlamentare i rappresentanti del popolo si soffermano soprattutto ad esaminare il rendiconto, offrendo esso l'occasione del più approfondito dibattito sulla politica generale del Governo, l'occasione per verificare la capacità di leggi e regolamenti di incidere sulla realtà economica ed amministrativa nei vari settori.

Proprio per questo, se è vero che il confronto preventivo-rendiconto, cui ho fatto cenno, è nella logica di un consapevole dibattito parlamentare sui conti dello Stato, sarebbe necessario che la discussione e l'approvazione del rendiconto generale avvenisse prima ancora della presentazione alle Camere del bilancio di previsione, perché il Governo fosse messo nelle condizioni di acquisire osservazioni e suggerimenti nella fase delicatissima della predisposizione del preventivo.

Alla luce di queste considerazioni, e senza entrare nel merito delle singole poste di bilancio, mi sembra opportuno sot-

tolineare come i dati del rendiconto generale rivelando una crescente paurosa discrepanza tra previsioni, anche rettifiche, e accertamenti, renda del tutto ipotetiche le cifre contenute nel bilancio oggi sottoposto al nostro esame.

Voglio soltanto riferirmi ai risultati delle entrate tributarie che, nonostante le ricorrenti manifestazioni di ottimismo di volenterosi ministri delle finanze, rivelano la più assoluta incontrollabilità del sistema tributario. Prescindo dal riferirmi alla spaventosa evasione registrata nel settore dell'IVA, calcolata in sede di Commissione finanze e tesoro del Senato, a quanto si apprende, nell'ordine di oltre 20 mila miliardi, per limitarmi ad alcune brevi considerazioni che mi sono suggerite dal rendiconto 1977.

Le risultanze della gestione della parte attiva del bilancio denunciano un incremento del gettito del 30 per cento, ma esso è inferiore al preventivato 43 per cento. E va detto che quel risultato positivo deve essere immediatamente ridimensionato in considerazione del fatto che per esso influiscono fattori contingenti quali gli anticipi relativi alle imposte del 1978 versati dai contribuenti nel novembre dell'anno scorso. Ma se IRPEF e IRPEG hanno avuto, con le limitazioni di cui ho detto, un modesto incremento — la Corte dei conti ha ricordato che nel 1976 l'IRPEF aveva denunciato accertamenti inferiori alle previsioni per 800 miliardi —, un netto calo si è avuto nell'imposta locale sui redditi ILOR inferiore non soltanto alle previsioni del 1977 (meno 41 per cento) ma anche agli accertamenti del 1976 (meno 22 per cento).

Dell'IVA è meglio non parlare. L'evasione è ogni giorno sotto i nostri occhi e quel che è peggio impunita, con la sicurezza di una impunità praticamente assoluta come ha sottolineato di recente, in una intervista a *Il Settimanale*, il segretario generale del sindacato autonomo tasse Enzo Viganò. A suo giudizio l'evasione spazia da un 30 per cento, per le imprese piccole e medie, ad un 20 per cento per le grosse; da un 40 per cento ad un 30 per cento nel settore del commer-

cio rispettivamente per le piccole e medie aziende e le grandi; da un 45 per cento ad un 30 per cento per le attività professionali. A favorire tale evasione ha contribuito anche l'estensione del regime forfettario dell'IVA per un numero crescente di contribuenti sui quali è pressoché impossibile effettuare controlli.

La situazione dell'ufficio di Milano è significativa. Con sole 200 unità lavorative a fronte di oltre 350 mila denunce, ove tutto il personale fosse impegnato nelle verifiche esterne si potrebbero costituire 100 coppie di verificatori. Ora, aggiunge Viganò, sappiamo che ogni verifica richiede in media 15 giorni per cui non si potrebbero avere più di 2.200 verifiche in un anno. In realtà non si riescono ad effettuare più di 1.500 verifiche: un numero decisamente insufficiente persino a coprire, prima del rimborso, le 6.000 domande di rimborso accelerato e le 2.500 domande di rimborso normale che mediamente vengono prodotte ogni anno. La conclusione è: il premio dell'immunità fiscale per la maggior parte degli evasori.

Di fronte a questa situazione che va peggiorando di giorno in giorno i sindacati dei dipendenti del Ministero delle finanze ritengono inefficace, ai fini della lotta all'evasione, l'attuale forma di sorveglianza generalizzata che ha visto, nella maggior parte dei casi, destinatari del controllo modesti artigiani, zingari, bidelli, impiegati e persino un prete che fruiva del supplemento di congrua. L'UNSA chiede invece il controllo incrociato dei fornitori e dei clienti sorretto da un sorteggio legato a precisi calcoli statistici e dalla comparazione settoriale unitamente al potenziamento delle verifiche esterne e dall'adeguamento di talune norme legislative e regolamentari con riduzione del ventaglio della aliquota.

Sono dunque, signor Presidente, problemi di norme, di strutture e di personale che ci portiamo appresso da anni senza prospettive di soluzioni, perché proposte non sono giunte in Parlamento da parte di alcuno, Governo compreso. Qualche iniziativa di pregio, bollata come corporativa magari perché patrocinata da-

gli « addetti ai lavori », giace dimenticata e contribuisce solo a far aumentare il numero delle pagine dell'ordine del giorno.

Ricordiamoci che la mancata acquisizione di entrate squilibra ulteriormente la già incerta « barchetta » della finanza pubblica tutte le volte che utilizzano previsioni di entrata così ipotetiche per coprire nuove spese, come accaduto per gli incrementi del gettito dell'imposta sui prodotti petroliferi previsti nella misura di 1.350 miliardi e realizzatisi solo per 831.

Si è detto: un buco nel bilancio; ma io parlerei di voragine. Poi c'è l'evasione della tassa di circolazione: la Corte dei conti parla del 60 e più per cento; e della tassa per le audizioni radiotelevisive, che per altro ha avuto un gettito maggiore. Non sono queste grossissime evasioni, ma sono preoccupanti, perché denunciano la mancanza di controlli.

Se non riusciamo a controllare il pagamento della tassa di autoveicoli che vediamo passare sotto i nostri occhi, di cui sappiamo fino all'ultima unità il numero preciso, come possiamo supporre di lottare con successo contro i più sofisticati evasori delle imposte dirette e di quelle indirette, contro le migliaia, le centinaia di migliaia di evasori dell'imposta sul valore aggiunto? Questo problema ripropone una vecchia dibattutissima questione: quella del controllo sulle entrate tributarie. Al problema dei controlli dell'amministrazione sui contribuenti ho già fatto cenno, riferendo il giudizio del dirigente sindacale dell'UNSA, ma io intendo riferirmi al controllo esterno, al controllo che spetta alla Corte dei conti.

È questo un problema in relazione al quale sono molti a fare gli orecchi da mercante, a cominciare da tutti quei personaggi, anche del mondo comunista e socialista, che dentro e fuori del Parlamento parlano di un nuovo modo di fare il controllo. Ebbene, un nuovo modo, signori comunisti, l'unico nuovo importante è quello sulle entrate previsto dalla Costituzione, la quale evidentemente parlando di gestione del bilancio dello Stato, come oggetto del controllo successivo della Cor-

te dei conti non voleva certo riferirsi alle sole spese, anche perché la materia è stata oggetto, all'indomani dell'unità nazionale, di interessanti puntualizzazioni. Andiamoci a rileggere, onorevoli colleghi, le relazioni della Corte dei conti di quei tempi ed i resoconti dei dibattiti parlamentari. Queste cose le ho scritte nella relazione ad una proposta di legge, presentata già nella passata legislatura, alla quale ha prestato attenzione qualche studioso e qualche giornalista, ma assai pochi politici.

Eppure, quello delle entrate è oggi un vero problema. Oggi è chi gestisce il sistema tributario che fa politica. È la manovra delle aliquote e la scelta dei beni da tassare che costituisce il più importante strumento di perequazione e redistribuzione dei redditi. Abbiamo perduto del tempo a discutere del tetto degli stipendi, signori dirimpettai; e non ci siamo soffermati neppure un attimo a considerare che sarebbe stato sufficiente manovrare qualche aliquota per ridimensionare certe punte eccessive nelle retribuzioni e sollecitare l'espansione di altre. Abbiamo fatto incontri, ma si è trattato di buone parole, pur con tanta buona volontà di non arrivare a nulla.

Il controllo delle entrate deve essere operato da parte di un organo di rilevanza costituzionale — « neutro », come amano dire i giuristi — che riferisca al Parlamento. Una cosa di cui ci dimentichiamo spesso è che la Corte dei conti rappresenta gli occhi e le orecchie del Parlamento. Ebbene tendiamo a non tener conto, mentre ripetiamo di giorno in giorno ed in ogni occasione che la prima funzione del Parlamento è quella del controllo. E in materia di entrate la Corte che riferisce al Parlamento sul controllo eseguito attua un indirizzo assunto in sede europea e già realtà viva in molti paesi europei. Se vedessimo di quali strumenti di indagine dispongono le Corti dei conti francese e tedesca, per non fare altri esempi, dovremmo ammettere che siamo all'età della pietra.

Signor Presidente, due osservazioni brevissime in materia di spese. Anche qui mi

voglio riferire a talune situazioni ricorrenti, passate sotto silenzio e giustificate ampiamente a destra e a manca. Mi riferisco alle eccedenze di spese verificatesi ancora una volta per molti miliardi. Il dato rivela — lo sappiamo tutti — inesatta quantificazione dell'onere in rapporto allo stanziamento di alcuni capitali. Il fenomeno, poi, non si verifica soltanto nella competenza, ma anche nei residui il che è più grave essendo il relativo importo accertato alla fine dell'esercizio. Si dice comunemente che il fenomeno non è preoccupante. È, ha detto qualcuno, una situazione « formale ». Infatti, si tratta di spesa obbligatoria, ma questo non attenua la gravità del fatto perché si è esteso il *deficit* previsto. Il Parlamento deve prendere posizione su questo problema, altrimenti le eccedenze aumenteranno sempre di più, ricorrendo il Governo alla sottovalutazione di oneri correnti per poi reintegrare gli stanziamenti in virtù di quel famigerato articolo 41 della legge di contabilità, che costituisce una chiara elusione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Signor Presidente, la discussione sul bilancio dello Stato, preventivo e consuntivo, rivelando le previsioni e i risultati della gestione della pubblica amministrazione, mi consente di occuparmi dell'apparato del personale. Il ministro Pandolfi nel suo piano parla molto della pubblica amministrazione, dice le cose che abbiamo detto tante volte riscuotendo la massima disattenzione, dice che i piani non si possono fare e — il che è lo stesso — se si fanno non perseguono gli obiettivi prefissati se lo strumento operativo, l'amministrazione dello Stato, non è in condizione di operare nei tempi previsti e nelle forme idonee. Affermazione lapalissiana alla quale, per altro, non sono seguiti atti conseguenti. Non si parla di revisione delle procedure, di snellimento delle strutture, di adeguamento del personale. Sono tutti elementi che fra loro si condizionano. Così come è oggi l'amministrazione pubblica non funziona, non può funzionare. È un apparato quasi fatiscente che paghiamo tutti. Occorre mette-

re mano alla revisione delle procedure e delle strutture burocratiche. Ma occorre anche pensare al personale. Per avere addetti all'altezza della situazione dobbiamo pagare bene i dipendenti dello Stato e farli lavorare, superando quella situazione di stallo per cui più di tanto non si può pretendere perché si sa che se non fa un altro lavoro il dipendente dello Stato non riesce a mangiare tutti i giorni del mese. È questa una situazione quasi unica al mondo. Le più moderne democrazie ad alto sviluppo industriale hanno infatti una amministrazione che funziona, con addetti di prim'ordine. Li selezionano bene, li pagano bene e se sbagliano li licenziano.

A chi interessa l'inefficienza della pubblica amministrazione? Se fossi un sociologo potrei fare tante ipotesi. Potrebbe interessare alle forze politiche contrarie al Governo, che otterrebbero in questo modo l'effetto di spuntare le armi dell'esecutivo. Potrebbe interessare la grande industria, insofferente dei controlli che un'amministrazione pubblica efficiente evidentemente sarebbe in condizione di esercitare.

Il risultato? Un Governo senza strumenti per operare con programmi che divengono promesse inutili perché si sa, alla loro prima formulazione, che non potranno essere realizzati. Ma c'è un'altra conseguenza che vorrei mettere in luce e che rivela assai poca accortezza da parte delle grandi centrali sindacali. Le basse paghe dei dipendenti pubblici (statali, ma anche parastatali) alimentano in tutto il paese un enorme mercato del lavoro nero con evasione delle contribuzioni previdenziali e delle imposte sui relativi redditi. Ma oltre a questo aspetto c'è anche quello della riduzione, di fatto, dei posti di lavoro. E questo per delle confederazioni sindacali che si dicono portatrici degli interessi generali dei lavoratori - occupati e non - è, secondo me, un imperdonabile errore.

Signor Presidente, concludo con un ultimo accenno alla Corte dei conti, che ho definito i nostri occhi e le nostre orecchie, come un giorno si definiva *longa manus*. Dobbiamo porci il problema della

sua efficienza in termini reali, distinguendo in un dibattito serio e approfondito le vere istanze di riforma delle procedure di controllo (io in merito ho presentato delle proposte di legge, ma alla Commissione affari costituzionali non si è neppure pensato al loro abbinamento con il disegno di legge in discussione, che era di assai modesto livello tecnico). Dico distinguendo le vere istanze di riforma da pruriti innovatori che nascondono, neppure troppo abilmente, ambizioni personali di singoli. Guai se il Parlamento in un atto di follia perdesse il suo più valido alleato ed i cittadini il garante di una corretta gestione della cosa pubblica. Semmai dovremo pensare a potenziare la Corte dei conti e a stabilire il suo più efficiente raccordo con il Parlamento, anche perché si possa far sapere per tempo all'organo di controllo quello che noi vogliamo sapere sulla gestione pubblica. Allora dovremo pensare anche ad un sistema informativo adeguato alle esigenze con un raccordo Corte-Parlamento che ci consenta di legiferare con cognizione di causa. Sulla via dell'elettronica sono stati fatti molti errori. L'errore più grande è quello di subordinare alle elaborazioni della Ragioneria generale, cioè dell'esecutivo, i dati forniti alle Camere. La stessa Corte dei conti è in difficoltà, come rivelano le elaborazioni che accompagnano la sua ultima pregevolissima relazione. Numeri che dicono assai poco. Forse unico elemento che stona in un bel lavoro di indagine che con un supporto elettronico più agile e meglio usato avrebbe potuto darci elementi più significativi.

Ma anche in questo facciamo esperienza per il futuro, se vorremo tenerne conto nell'interesse del paese.

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

SPAVENTA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il dibattito sul bilancio e sulla legge finanziaria dovrebbe essere anche la occasione per una discussione di politica

economica generale. Manca oggi tuttavia un dato fondamentale affinché questa discussione possa essere consentita, ossia una conoscenza dell'atteggiamento del Governo italiano in merito ai negoziati in corso a Bruxelles sull'entrata nel sistema monetario europeo. Ho detto dell'atteggiamento del Governo e non delle decisioni che saranno prese perché naturalmente sarebbe impossibile conoscerle prima che esse vengano assunte. Però qualcosa di più sull'atteggiamento del Governo noi potremmo e dovremmo sapere in questa sede. Abbiamo saputo che il ministro del tesoro, che ormai è il ministro del tesoro degli esteri, per cui si richiede ormai anche un ministro del tesoro dell'interno per tener dietro agli affari correnti del paese, ha avuto una serie di riunioni con gli esperti dei partiti delle quali abbiamo avuto notizia dai giornali o da quanto i colleghi hanno avuto la bontà di dirci. Tuttavia non si è avuta alcuna espressione di opinioni che fosse al tempo stesso politica e pubblica e una siffatta espressione di opinioni, un siffatto dibattito, poteva avvenire solamente nella sede del Parlamento dove invece non è avvenuta.

Vorrei confrontare questo atteggiamento, quanto è avvenuto nel nostro paese con quanto è avvenuto invece in Gran Bretagna. Là il Governo ha ritenuto di dover presentare all'attenzione del Parlamento un libro verde, come si suole chiamare in quel paese, di impostazione del problema e di espressione di intenzioni. Ne è seguito un dibattito parlamentare e i rappresentanti del governo inglese si sono potuti recare a Bruxelles consapevoli, e soprattutto consapevole l'opinione pubblica, di quali fossero le diverse posizioni in merito ad una questione di tanta rilevanza. Essendo mancata da noi questa possibilità - e di ciò credo ci si debba lamentare consapevolmente in sede parlamentare - non credo valga la pena di parlare di problemi di politica economica generale tra i quali, ripeto, manca un dato, ma convenga piuttosto spostare l'attenzione su problemi che non dico siano più di nostra competenza in questa

sede, ma su cui appare meno vacuo esprimere oggi una opinione.

Mi limiterò a considerare alcuni aspetti, in relazione alla legge finanziaria e al bilancio, alcuni aspetti della prima esperienza di attuazione della legge di riforma della contabilità generale dello Stato n. 468. Lo farò brevemente e frammentariamente, avendo già espresso la mia opinione in Commissione come relatore sull'entrata. Questo bilancio di prima esperienza e di parziale attuazione ha luci ed ombre, aspetti positivi e aspetti negativi. Gli aspetti positivi che possiamo verificare sono anzitutto una maggiore trasparenza del bilancio, come si è avuto modo di rilevare in Commissione, sia per quanto riguarda le entrate, sia per quanto riguarda la circostanza che oggi, in base alla legge n. 468, devono essere esplicitati i costi sopportati per ottenere certe entrate.

In secondo luogo si è rivelato un fatto molto positivo lo spostamento alla legge finanziaria della definizione dei fondi globali e delle quote annuali di spese pluriennali. È mia impressione che per la prima volta quest'anno si sia discusso seriamente nel merito su fondi globali e spese pluriennali che in precedenza venivano semplicemente indicate in bilancio ed erano considerate con assai minore attenzione. In terzo luogo si è rivelata positiva l'indicazione - questo è un punto sul quale tornerò fra un momento - del limite massimo di indebitamento da stabilire per mezzo della legge finanziaria.

Dopo questi aspetti senza dubbio positivi, vorrei indicare alcuni aspetti negativi, nonché i dubbi che sorgono su alcuni problemi e le questioni che restano tuttora aperte. Alla fine del mio intervento mi soffermerò sul problema del bilancio triennale programmatico. Una questione che resta aperta - e che resta aperta a livello intellettuale e concettuale, non essendo stata sufficientemente chiarita - è quella del significato della norma che dispone che la legge finanziaria indichi il limite massimo di indebitamen-

to. Credo che sia in sede di Governo, sia in sede di Parlamento, si debba compiere una riflessione per chiarire la portata di questa norma, essendo possibili, almeno, due interpretazioni: che questo limite massimo di indebitamento coincida con il saldo di bilancio, e non lo ecceda, oppure che questo limite massimo possa essere diverso dal saldo di bilancio, al fine di consentire una possibilità di manovra in corso d'anno, che invece secondo la prima interpretazione non verrebbe consentita. Mi sembra che questa sia una questione di grande rilevanza; quest'anno è stata adottata la seconda interpretazione, ma credo che su questo problema occorrerà ritornare in seguito.

Vorrei ora esaminare le esigenze che la legge pone, distinguendo alcuni oneri che essa comporta per il Parlamento da altri che comporta per il Governo. Per quanto riguarda il Parlamento, credo che questo, per il modo in cui è attualmente strutturato, non sia nelle condizioni di recepire a pieno tutte le esigenze poste dalla legge di riforma. Di fatto è avvenuto che una legge che innovava profondamente si sia in qualche modo scontrata con una struttura che era abituata a diversi procedimenti. Ciò ha provocato non pochi inconvenienti.

Le principali contraddizioni fra le esigenze poste dalla riforma e le strutture parlamentari che alla riforma poco si confanno, riguardano, a mio avviso, due ordini di problemi. Il primo è un problema di organizzazione dei lavori, in quanto credo che, essendosi disposta la contemporaneità di presentazione della legge finanziaria e della legge di bilancio, sarebbe opportuno in sede di modifica regolamentare pensare alla possibilità di istituire una vera e propria sessione per il bilancio, in cui siano sospesi gli altri lavori ed in cui, eventualmente, siano sospese le sedute dell'Assemblea durante il lavoro delle Commissioni, al fine di consentire un esame più disteso e meno frenetico di quanto non sia avvenuto quest'anno. In secondo luogo vi è un problema di strutture delle Commissioni che proprio

l'omnicomprensività della legge finanziaria, che riguarda materie diverse, pone in maniera pressante.

Per quanto riguarda il Governo e la amministrazione, credo che molto resti ancora da fare; se non cercheremo tutti di compiere ciò che è ancora necessario, si correrà il rischio di lasciare inappagato lo spirito riformatore della legge n. 468.

In primo luogo — ma su questo non voglio ritornare, perché ho già espresso i miei rilievi in sede di relazione sulle entrate — permane una notevole insufficienza qualitativa dei documenti che ci vengono presentati; siamo ancora di fronte a metodi di previsione del tutto insoddisfacenti, sia per quanto riguarda le entrate, sia per quanto riguarda la spesa.

Resta, in secondo luogo, il problema (e vedremo come il Governo lo affronterà alla scadenza del 31 dicembre posta dalla legge) delle stime e delle previsioni di cassa che non hanno valore in sé e per sé, ma che debbono essere compiute nell'ambito di una valutazione delle compatibilità finanziarie.

Debbo dire, a questo proposito, che le informazioni e le notizie che ci sono state offerte quest'anno in sede di *Relazione previsionale e programmatica* sul quadro complessivo di compatibilità finanziarie e sui flussi finanziari per l'anno prossimo, sono, a mio avviso, del tutto insufficienti.

Le sole informazioni che abbiamo consistono in qualche notizia sui modi di copertura; poco ci viene detto sugli obiettivi da fissare per l'espansione del credito totale, ancor meno ci viene detto sulla ripartizione di questo credito e sui passaggi consueti per l'elaborazione in queste tavole. Eppure si deve supporre che informazioni di questo tipo siano state offerte al CIPE il quale deve approvare, a norma di legge, il quadro complessivo dei flussi finanziari.

Non so come si intenderà procedere in sede di previsione di cassa quest'anno; vorrei dire che vi è un metodo che va senz'altro sconsigliato, trattandosi di un metodo contrario a quello della programmazione: è quello che consiste nel ripren-

dere i cosiddetti « coefficienti di realizzazione » dell'anno precedente per applicarli alla massa spendibile dell'anno successivo, metodo tuttora seguito nella *Relazione previsionale e programmatica*, laddove si è tentata una stima di previsione di cassa alla pagina 269. Sconsiglia questo metodo soprattutto un esame dell'ultima relazione trimestrale di cassa presentata dal ministro del tesoro: da questa relazione constatiamo ancora una volta come i « coefficienti di realizzazione » siano estremamente alti per le spese correnti e del personale, diminuendo man mano che la spesa diviene in teoria, ma non in pratica, più programmatica. In particolare, da quest'ultima relazione di cassa risulta come per le spese di investimento diretto per la costituzione di capitali fissi da parte dello Stato il coefficiente di realizzazione sia tornato felicemente ai livelli medi degli scorsi anni, dopo aver avuto l'ambizione di salire al 26 per cento nella prima previsione di cassa.

In quest'ultima relazione trimestrale del ministro del tesoro risulta un notevole miglioramento del fabbisogno complessivo del settore statale e di quello pubblico allargato. Questo miglioramento può in parte dipendere anche da rinvii di spese all'anno successivo: vorrei allora chiedere se, alla luce di queste ultime previsioni, il ministro del bilancio ritenga che restino tuttora valide le previsioni di cassa presentate in sede di *Relazione previsionale e programmatica* o se tali previsioni non debbano essere in qualche modo alterate.

Vengo, per concludere, alla questione del piano e del bilancio triennali. Il Presidente del Consiglio, onorevole Andreotti, in sede di dibattito sul problema degli ospedalieri disse che questo piano triennale non era come « qualcuno » aveva insinuato (quel « qualcuno » ero io) un « oggetto misterioso »: in realtà si trattava di una entità precisamente ed esattamente definita fin da allora. A me sembrava che il piano triennale rispondesse molto bene ad un metodo che è stato da lungo tempo seguito: quello della presentazione di una scatola vuota (in questo caso rappre-

sentata dal primo documento Pandolfi) nella quale vi è un bigliettino che rinvia ad una seconda scatola, anch'essa vuota, nella quale si trova un altro bigliettino. Con i documenti di programmazione la sorte è stata sempre questa. Ebbene, io spero che questa volta la « scatola » del piano triennale non sia vuota, ma mi chiedo cosa si vorrebbe o si dovrebbe trovare in questo piano. Innanzitutto — come ho avuto modo di dire in sede di Commissione — qualcosa avrei voluto trovarla in anticipo: avrei voluto trovarvi quel bilancio triennale programmatico prescritto dalla legge e che invece quest'anno il disegno di legge di bilancio, senza alcuna spiegazione valida, non contiene.

In questo ho ravvisato una violazione della legge n. 468 e, da questo punto di vista, sono stato ben lieto dell'emendamento che è stato presentato ed accolto in sede di V Commissione bilancio alla legge finanziaria; emendamento che rappresenta — diciamo così — una sanatoria di illegittimità per il passato ed un impegno per il futuro. Altrimenti mi risulterebbe assai difficile comprendere come possa presentarsi un piano triennale, senza che contestualmente vi sia un bilancio triennale.

Che cosa si dovrebbe trovare nel bilancio e nel piano triennale? Quanto meno vi si dovrebbero trovare direttive di medio periodo di politica delle entrate — e non indulgerò su questo punto perché non desidero ripetere cose già dette — e, per quanto riguarda le spese, una analisi sia della loro compatibilità sia della loro fattibilità, che risulta sempre più dubbia.

Il professor Reviglio oggi, sul *Corriere della Sera*, ha espresso i suoi desideri per il piano triennale. Voglio sperare che questi desideri, che credo coincidano con i nostri, trovino poi una puntuale soddisfazione.

A questo proposito, vorrei concludere ponendo una domanda esplicita al ministro del bilancio. Quale forma avrà questo piano triennale? Consisterà esso in un documento che verrà presentato in Parlamento, o viceversa verrà discusso fra gli esperti di maggioranza e lo troveremo poi pubblicato sui giornali?

Ritengo che questo sia un punto di una qualche rilevanza, non solo formale, perché nel secondo caso evidentemente sarebbe vano riprendere una discussione già fatta in altra sede; nel primo caso si potrebbe avere, una volta tanto, una discussione su problemi di politica economica che non siano stati già risolti o già decisi.

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

PANNELLA. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, colleghi e colleghe, credo che se con pazienza andassimo a spulciare le critiche che in questa occasione sono state mosse al Governo da parte dei colleghi, in particolare di molti colleghi della maggioranza, ci accorgeremo che una delle caratteristiche allora molto deprecate — da noi e dal partito comunista — dell'epoca del centro-sinistra, quella di uno scollamento continuo e di una contraddizione continua fra atti concreti di Governo, propositi di Governo e propositi di maggioranza, è divenuta a questo punto, invece, storia concreta ed ufficiale; è divenuta, come mostrano anche le eleganti doglianze — non diciamo lamenti — per esempio, del professor collega Spaventa, di un momento fa metodo e prassi senza eccezioni.

Si mugugna, si protesta, ci si duole; poi si vota e si conferma la maggioranza.

Non sono cose di poco conto, signor ministro, quelle che sentiamo dire, certamente senza l'inelegante durezza radicale, in questa aula, da tre giorni a questa parte. Ci si viene a dire che noi Parlamento, noi Camera dei deputati, sappiamo che esiste — il Presidente del Consiglio ce lo ha assicurato; come metterlo in dubbio? — una proposta programmatica pluriennale. Sappiamo, dunque, che esiste; ma qui non c'è, non risulta. Ciò è ancora più grave. Continuasse a non esserci, come non c'è stata in passato, sarebbe una carenza di metodo grave, ma comprensibile. Qui, invece, lo ripeto, sappiamo che c'è, il Presidente del Consiglio ce lo ha assicurato e si è offeso che avessimo

messo in dubbio l'esistenza di questo fatto per motivi formali. Noi, come Parlamento, come Camera dei deputati, non la conosciamo; la conoscono allora gli « esperti » dei partiti? Auguriamoci che all'interno dei partiti e dei gruppi parlamentari circoli meglio l'informazione, o circoli in modo esatto. Altrimenti la proposta programmatica pluriennale non c'è. Ma dobbiamo crederci per non presumere una bugia da parte del Presidente del Consiglio. Ma il piano, la proposta programmatica pluriennale, cioè la strategia, se mi si consente questa divagazione Clausenitziana in un discorso che dovrebbe avere un rigore diverso, la strategia non ci è cognita, non ci è nota e abbiamo sentito un momento fa quali sono le attese e le speranze, direi forse le sollecitazioni di recupero che vengono da un esperto, come il collega Spaventa, che mi ha preceduto.

Certo, questo dibattito è gravemente inficiato dal fatto che il Presidente del Consiglio ci dice che c'è un piano pluriennale (scusate: una proposta programmatica pluriennale) e che nel momento stesso in cui dobbiamo leggere (dico così perché poi approvare o no è una finzione), in cui dobbiamo dare pubblica lettura del progetto di legge che stiamo discutendo, non ne dobbiamo sapere nulla.

Passiamo ad altro. Alla legge finanziaria. Esiste una corrispondenza positiva o per caso esiste, come taluni sospettano, una corrispondenza negativa fra piano Pandolfi e legge finanziaria? Accade spesso, di questi tempi. In tema di giustizia, abbiamo una legge delegata che ha ormai portato alla elaborazione di un nuovo codice di procedura penale, che però è in rapporto di totale opposizione con la legiferazione quotidiana. Cioè, il Governo e il Parlamento vanno avanti, in tema di amministrazione della giustizia, in una direzione esattamente opposta a quella della indicazione pluriennale derivante dalla riforma del codice.

Comunque, non sappiamo se il rapporto fra piano Pandolfi e legge finanziaria sia positivo o negativo. Non possiamo — non ci è consentito — discuterne. Forse

che la proiezione non ci interessa, nel valutare il piano, il progetto annuale? Penso che questa sia una enormità, che non può essere affermata nemmeno dall'incompetente che io notoriamente sono e che io umilmente professo di essere, ma è grave quella situazione in cui l'incompetente abbia da formulare riserve e critiche che sono pertinenti, come penso siano quelle che sto facendo.

Abbiamo poi udito a più riprese dagli stessi colleghi della maggioranza un'altra osservazione: il disegno di legge sul bilancio e la legge finanziaria risultano sconsiderati. Quindi non solo manchiamo di strategia, ma abbiamo anche tattiche sconsiderate: e se i colleghi di maggioranza usano la parola « sconsiderati », è forse legittimo e possibile pensare che le due tattiche prefigurate nei due documenti siano divergenti e non solo sconsiderate. Il che comunque sarebbe sufficiente per farci discutere in una situazione di apprensione e con una ipoteca sulla validità del dibattito.

Ancora, sempre da parte della maggioranza, si ammette che il bilancio di previsione (e, signor ministro, mi si consenta di aggiungere anche la legge finanziaria) si fonda su proiezioni che il collega Carandini definiva « a legislazione invariata ». Ma come è possibile che gli unici documenti che avete elaborato e che noi possiamo giudicare e valutare in questa sede si fondino su proiezioni a legislazione invariata che non tengono conto né delle vostre (Governo), né delle nostre (Parlamento), né delle vostre (maggioranza al 90 per cento) intenzioni, del vostro programma, di Governo e di maggioranza, come ci avete tante volte raccontato (e continuate a raccontarci)?

Ormai, gli esperti si sono sostituiti al Parlamento e al Governo, in termini di *mass media*; abbiamo continuamente annunci di grandi o piccole riforme che vengono introdotte in tema di bilancio, di sua organizzazione, di metodi, di contenuti, di obiettivi. E a un certo punto sentiamo candidamente, serenamente, certo elegantemente, il collega Carandini dire:

si fondano tutte su proiezioni a legislazione invariata.

Ma allora, di che cosa stiamo discutendo, signor ministro? Abbiamo detto che questo dovrebbe essere un elemento di un piano pluriennale (o programma pluriennale) che il Presidente del Consiglio ci dice esserci ma che qui non c'è. Ci si viene a dire che è un tentativo di razionalizzazione e poi sentiamo sottolineare da parte della maggioranza che invece le due iniziative esistenti sono sconsiderate. Si aggiunge poi che comunque entrambe si basano su proiezioni a legislazione invariata, mentre l'attivismo legislativo (di decretazione d'urgenza o di legiferazione ordinaria) è caratteristica di quello che voi ci avete annunciato. In effetti, se guardiamo i disegni di legge che sono nelle intenzioni e negli annunci degli esperti e dei partiti, ci aspetta un attivismo assolutamente frenetico, tanto da trovarci poi difficilmente a poter bene conoscere per ben deliberare.

Allarghiamo il discorso. Su questo argomento ieri sera abbiamo già ascoltato la collega Bonino, ed ora il collega Spaventa - e su di esso noi abbiamo presentato una mozione molto precisa e dura - e parliamo della storia del sistema monetario europeo. Come è possibile in questa nostra situazione costituzionale - non l'avete ancora mutata - che la maggioranza, ma soprattutto la componente comunista, che sembra in questi momenti cercare qualche motivo per caratterizzare in senso sollecitatorio la propria presenza, non colga questa enormità anticostituzionale del Governo che pone in essere trattative e negoziati formali e conclusivi in già aperta smentita di alcune condizioni poste a Brema, mentre non si è ritenuto di riferire al Parlamento, nemmeno per un minuto, prima di affrontare il negoziato? Forse l'esito di questo negoziato è indifferente per questo dibattito? Evidentemente no; i colleghi della maggioranza, e torno a dire soprattutto i compagni comunisti (di ottima scuola d'epoca centro-sinistra, ottimo antiquariato devo dire, perché considerata la situazione

di oggi rispetto a quella di allora quell'antiquariato è già di valore, non è a caso che gli « anni trenta » vengono sempre più rivalutati, e non solo del settore dell'antiquariato, ma anche sul mercato del nostro Parlamento, poiché dalla giurisprudenza all'economia gli « anni trenta » incominciano ad essere i veri ispiratori del vostro pensiero economico di maggioranza) come fanno a non rendersi conto di come sia costruito sulla sabbia tanta parte di ciò di cui stiamo discutendo, se abbiamo in questa così determinante occasione accettato che il Governo ci sequestrasse quel potere di indirizzo che la Costituzione ci aveva assegnato?

Come mai sui patti agrari si grida tanto? C'è ancora il sospetto di una vecchia demagogia, se poi si tace su questo abuso del Governo, sull'abuso che si sta compiendo a Bruxelles. E questo è più grave di fatti sui quali tante osservazioni che in tono elegante e sommesso sono state fatte da parte della maggioranza!

Perché in questa legge previsionale, signor ministro, non si tiene conto che l'edilizia e l'agricoltura in realtà all'ottanta per cento riguardano ormai le regioni e non l'amministrazione centrale, e che quindi ciò che voi scrivete su queste due voci, l'agricoltura e l'edilizia, appunto, risulterà come spese a Roma, e come residui a l'Aquila, a Palermo, o a Torino.

È stato poi notato che tra previsioni di spesa e massa effettivamente spendibile la « forchetta » di divario aumenta, invece di restringersi, quest'anno, anche in base a quanto previsto dalla legge finanziaria. È stato già notato che tra poste di competenza e poste di cassa c'è un divario che aumenta: se si dicono cose così gravi nel corso del dibattito che cos'è ancora l'intervenire, se non una pura funzione subalterna e tecnica e niente affatto di responsabilità di legislatore, di controllore, di indirizzante il potere di Governo?

Abbiamo anche osservazioni di merito da svolgere. Come abbiamo già accennato in passato, continuiamo a considerare in realtà ormai due strade parallele la vo-

stra e la nostra. Non può essere diversamente, quando in queste leggi finanziarie si constata che in tutto il complesso bilancio di spesa che ormai prendete in considerazione, il degrado del territorio, il degrado della natura non è preso in considerazione in nessuna sede; nemmeno nella giusta e nuova nozione della spesa pubblica che noi cerchiamo di analizzare. Credo che il geologo potrebbe cifrare, signor ministro, con una approssimazione notevole, quali saranno le spese impreviste dovute a disastri di tipo geologico e di degrado del territorio, probabilmente prevedendo per l'anno l'ipotesi di un tempo più o meno inclemente. Ma a tutto ciò non si pone mano per problemi di spesa, di degrado e di frana della stessa amministrazione.

O ancora, per quanto riguarda la politica energetica, non abbiamo una sola indicazione programmatica pluriennale. Ma è indubbio che la mancanza di un'indicazione sulla politica energetica, sulle spese dirette alla politica energetica, cioè sull'elemento fondamentale per stabilire i costi reali di produzione e le incidenze delle crisi di settore nell'economia pubblica e privata e il fatto che nella legge finanziaria si trovi testimonianza di ciò che si può notare nei bilanci di settore in particolare, a noi pare assolutamente paradossale.

Dietro questo vuoto, signor ministro, siamo sicuri che il vuoto non ci sia; un vuoto di questa natura è un vuoto così impensabile che il vuoto ufficiale non può che essere un « vuoto » funzionale a « pie-ni » diversi.

Il fatto che non si voglia discutere in modo preciso di politica energetica, applicata in tutti i vari settori, livelli, momenti, gradi e territori vuol dire in realtà che si vuole dare libero corso ad una politica energetica, ad una proiezione vincolante per qualsiasi programma e previsione che vogliamo fare, al di fuori del momento dibattimentale e del confronto.

Quindi, ci si trova, da questo punto di vista, a fare come quei « grandi teorici » che si contrapponevano a noi radicali sin dai tempi di Ernesto Rossi, quando cri-

ticavamo il concetto stesso e l'arbitrarietà della pretesa oggettività del concetto di fabbisogno, e della comodità dell'individuazione del fabbisogno ipotetico come elemento necessario e costretto. Quindi in quegli anni di polemica ci si trovava, come ci si trova adesso, ad avere elementi frenanti e punti di riferimento. Costantemente frenanti nella costruzione della possibilità di una previsione, perché la disfunzione è una funzione per questa maggioranza. Così come è necessaria una certa disfunzione della giustizia perché funzionino altre cose, perché funzioni una prospettiva di classe e politica di maggioranze diverse.

Per finire su questo punto, se volessimo sapere quale tipo di società si va creando non avremmo nessun aiuto né da ciò che sappiamo, non sapendolo, del piano Pandolfi, né dalle indicazioni che ci fornite, non a caso, su proiezioni a legislazione delle quali riempite i *mass media*, anche se ne vuotate i momenti di controllo oggettivi e costituzionali.

Non vorrei, signor ministro, che questo divenisse un piano italiano anche perché parlare di pianto greco con le abitudini di questa maggioranza mi sembrerebbe veramente un'offesa a nuove evidenze che sommergono quelle che si sono trasferite nel linguaggio, per cui si parla appunto di pianto greco.

Cosa fa il partito comunista in questa aula se non un pianto italiano, moltiplicato per venti, rispetto al pianto socialista degli anni di centro-sinistra? Abbiamo questo pianto italiano, al quale non intendiamo assolutamente associarci, anche perché noi non abbiamo bisogno minimamente di motivare il nostro consenso con una serie di dichiarazioni contrarie, per il semplice motivo che noi, con un minimo di rigore — non di rigorismo — siamo e voteremo contro e non abbiamo quindi bisogno — come dicevo — di lasciare la prova che abbiamo votato a favore pur dichiarando che era l'ultima volta se le cose non fossero cambiate, come ormai è divenuta consuetudine, prassi, tradizione da parte delle componenti parlamentari della maggioranza, soprattutto di sinistra.

Quindi non avrei preso la parola, signor ministro, soltanto per dire quello che ho detto fino adesso. L'ho presa, invece, anche perché ho sentito il dovere di ricordare a me stesso ed a lei ciò che ho ricordato e che rende pretestuoso e vacuo questo dibattito, ma perché temo anche che in prospettiva ci sia qualcosa che invalidi ulteriormente e più gravemente il dibattito odierno.

Le preannuncio, signor ministro, le preannuncio, signor Presidente, che noi chiederemo risposta immediata, anche se non contestuale, ad una interrogazione pertinentissima a questo dibattito da noi testé presentata per sapere se il Governo intenda o no smentire voci di svalutazione della lira. È un problema fondamentale perché se questa voce rispondesse a verità, tutto questo dibattito non avrebbe senso. Sappiamo benissimo, signor ministro, che in sede tecnica potreste comunque rispondere negativamente, ma per evitarvi un atto pretestuoso, vi diciamo subito qui, in Assemblea, ufficialmente, che sappiamo benissimo che il regime fluttuante che esiste adesso non consente o permette di non fare l'operazione classica di svalutazione. Si tratterebbe cioè di fissare una nuova parità della lira: e sarebbe la stessa cosa. Vogliamo perciò sapere — e ci auguriamo che anche i gruppi comunista e socialista vogliano saperlo — se per caso non sia vero che di ritorno da Bruxelles e prima di Natale (quel Natale prima del quale tanti son stati pregati dal Presidente del Consiglio di non fare la « verifica » o la crisi), prima delle scadenze di tutti gli importanti contratti del settore pubblico, tra i quali anche quello degli ospedalieri di cui si è anticipata la scadenza normale, si vari questa misura, sulla quale non vorremmo sentir piangere *a posteriori* il resto della maggioranza. Questa interrogazione ha un duplice valore: intanto perché non chiediamo — e nessuno potrebbe chiederlo — che in Parlamento si discuta con il Governo o pubblicamente della misura di questa presunta svalutazione; in secondo luogo perché riteniamo di dover sapere, prima di pronunciarci su questo bilancio e su

questa legge finanziaria, se il Governo intenda davvero far ricorso alla svalutazione. Se lo facesse attraverso la formula tecnica della nuova parità, conseguente magari agli accordi di Bruxelles, avremmo la conferma di una politica — sempre più di classe — di rapina nei confronti dei pensionati, dei sottoccupati, di coloro che comunque rappresentano l'80 per cento del gettito fiscale complessivo dello Stato. Chiediamo perciò che la Presidenza della Camera, per quanto le è possibile, prenda gli opportuni contatti per sentire se il Governo intenda o meno rispondere con la tempestività che richiede la circostanza, a meno che il ministro qui presente non ritenga di rispondere subito.

Bisogna farla subito finita con voci di tal genere! Quando cominciano a nascere queste voci, se non si vogliono favorire agiotaggi, speculazioni di ogni tipo, è necessario rispondere subito. Se non rispondete, signor ministro Morlino, sarà lecito per noi tornare sull'argomento domani con una interpellanza, poiché si tratta in questo caso di una eventualità troppo grave. Ci auguriamo che anche il gruppo comunista presenti un suo documento in proposito, o faccia un passo in queste ore, altrimenti è inutile star qui a discutere, non solo in assenza del piano pluriennale o triennale, ma anche in assenza delle modeste certezze sulle quali stiamo discutendo. È questo un punto che noi vogliamo sia subito chiarito. Se infatti si aggiungesse la svalutazione della lira a tutti i fatti ricordati in questo dibattito da tanti e che lo rendono di già aleatorio perché le incognite sono ufficialmente ed infinitamente più grandi e più numerose degli elementi cognitivi che abbiamo per decidere, se questo — dicevo — si dovesse aggiungere, non avendo la vocazione del collega Ugo La Malfa e di altri colleghi, di fare la « Cassandra », per guai e disastri che preparano poi con le loro mani, noi radicali continueremo da oggi a chiedere che Governo e maggioranza, che comunisti e socialisti, ci dicano da questa sera, domani sera, cosa pensano di una ipotesi di svalutazione della lira.

Ipotesi di svalutazione della lira che è cosa pertinente ed inerente al massimo al dibattito che stiamo facendo...

POCHETTI. Questa sera è impossibile! Sono chiuse le iscrizioni a parlare.

PANNELLA. Ti ringrazio, Pochetti, della precisazione. Il problema che pongo è un altro. Poiché voi, normalmente (almeno così mi pare), nella maggioranza siete soliti sbrigarvi queste cose fuori del Parlamento, chiedo che questa volta non facciate eccezioni, per trarne pretesto al silenzio. Continuate e fateci sapere cosa il partito comunista pensa di una ipotesi di svalutazione della lira; anzi, per non prestarci ad equivoci possibili, di una ipotesi di fissazione improvvisa di una nuova parità della lira, in questo periodo, di qui a gennaio; nel periodo durante il quale il Presidente del Consiglio aveva chiesto a socialdemocratici, socialisti ed altri di non formulare eccessive critiche e di non inserire elementi di crisi. Non vorremmo che il Presidente Andreotti si assumesse il « senso di responsabilità » di parte, rispetto, colleghi della sinistra, alla vostra parte, di andarsene solo dopo aver compiuto questa operazione, per conto di voi tutti.

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

SILVESTRI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, l'agricoltura italiana si trova ad un punto di svolta. Importanti e radicali riforme sono avvenute con la legge n. 382, per la diversa gestione della politica agraria, ed è stata avviata con la legge «quadrifoglio» una più rigorosa politica di programmazione. Questi sono importanti punti in attivo della attuale legislatura. Tuttavia, i nodi da affrontare sono molto difficili da risolvere e richiedono il massimo di impegno politico. Di queste difficoltà la *Relazione previsionale e programmatica* sembra avere piena consapevolezza. Le definizioni del quadro istituzionale e l'aver fissato i rapporti tra le diverse sedi decisionali costi-

tuiscono, indubbiamente, delle premesse per un diverso comportamento nella gestione della politica agraria. Ma tali comportamenti hanno bisogno di corrispondere obiettivi specifici, fissati da una strategia generale. Tale strategia, oggi, per la politica agraria, non è del tutto chiara.

La *Relazione previsionale e programmatica* ribadisce che una grave strozzatura del nostro sistema economico è rappresentata dalla presenza di larghe aree e consistenti settori di arretratezza nell'attività agricola. E, d'altro canto, afferma che esiste ancora un'insufficiente comprensione dei problemi agricoli, che rende inadeguata la proposta programmatica. La stessa *Relazione previsionale e programmatica* ammette che la mancata attenzione ai problemi agricoli è dimostrata dal basso flusso di investimenti diretti al settore.

Noi condividiamo le cose scritte nell'importante documento del Governo. Tuttavia, esiste in concreto il rischio di muoversi ancora a livello di intenzione. Abbiamo l'impressione, e vorremmo sbagliare, di essere ancora davanti a documenti del tipo «anni '60». Vi è ancora un notevole divario tra l'operare quotidiano, cioè le scelte concrete che si fanno, ed i quadri di riferimento, che vorremmo veramente fossero di riferimento all'operare quotidiano, mentre rischiano di essere astrazioni intellettuali. Mi spiego meglio con alcuni esempi.

La *Relazione previsionale e programmatica* dà la dovuta importanza alla politica comunitaria e definisce quale deve essere il nostro comportamento a Bruxelles, nel richiedere la revisione della politica agricola comunitaria. Ma il documento, al di là del forte impegno del ministro Marcora, tace sulle resistenze che il nostro paese incontra nelle sedi comunitarie, resistenze che riducono di molto le probabilità di successo delle nostre richieste.

Ora, è importante che, attorno alla politica comunitaria, che è vincolante rispetto ad ogni nostra azione di seria ripresa dell'agricoltura italiana, il Governo, attraverso i suoi atti più significativi, quale la *Relazione previsionale e programma-*

tica, definisca con maggiore rigore il comportamento del nostro paese.

È risaputo che il piano agricolo-alimentare, l'agricoltura del Mezzogiorno, la zootecnia delle nostre aree interne, hanno possibilità di successo se trovano una cornice adeguata nella politica comunitaria europea. Gli interventi previsti dalla legge n. 984, che dovranno trovare una concretizzazione in programmi regionali, rischiano di essere incompatibili con il quadro di riferimento comunitario. Questo significa aumentare notevolmente il contenzioso a Bruxelles.

È necessario che il nostro paese discuta il pacchetto di misure che garantiscono il successo dei programmi settoriali, che articoleranno il piano agricolo-alimentare. A questo proposito, è urgente che, in sede comunitaria, venga stabilita una revisione della politica dei prezzi dei prodotti agricoli, che tenga conto, oltre che del variare dei costi, anche, e soprattutto, della necessità di orientamento produttivo, proposto dall'Italia attraverso il piano. In questa ottica, la politica dei prezzi si coniuga con la politica delle strutture, e l'insieme delle politiche comunitarie è finalizzato ad obiettivi di sviluppo regionale.

I piani di orientamento produttivo, le misure strutturali devono avere lo scopo di porre rimedio agli squilibri esistenti fra zone più favorite e zone meno favorite. Tutto questo comporta, però, un duro scontro a Bruxelles con gli altri paesi membri della Comunità che dalla politica comunitaria hanno tratto vantaggio e che difficilmente intendono rinunciarvi.

Nel documento del Governo la strategia è abbastanza abbozzata. Tuttavia, ogni cosa viene detta come se fosse scontata l'accettazione delle nostre proposte di revisione da parte delle autorità di Bruxelles. In verità, nel *memorandum* della Commissione, reso noto giorni or sono, si parla di armonizzare la politica strutturale con le necessità regionali, tenendo conto delle difficoltà di settori specifici e dei mutamenti delle economie dei singoli paesi. Viene affermato che la politica strutturale deve procedere parallelamente rispetto alla politica dei prezzi. Anche nel

passato si sono avute affermazioni di principio dello stesso tipo, ma nel concreto si è continuato ad operare con la difesa delle posizioni dell'agricoltura continentale. Sono posizioni, come dicevo prima, di notevole forza contrattuale, difficilmente smantellabili.

La nostra agricoltura, pena il collasso di alcuni importanti settori e la degradazione di estese aree del nostro paese, non può a lungo sopportare questa condizione subalterna. Certamente, non è sufficiente il pacchetto mediterraneo a ripagarci dalle gravi ingiustizie subite. Non possiamo continuare a finanziare le agricolture più ricche. Bisogna sciogliere il nodo comunitario in modo chiaro, senza lottare contro i mulini a vento, senza rinunciare ad essere nell'Europa. La nostra partecipazione all'Europa, però, deve essere segno di una operante solidarietà. La soluzione dovrà concentrarsi nella direzione del superamento del blocco degli interessi dei singoli Stati e delle varie corporazioni e nell'accelerare il processo contemporaneo di integrazioni e di regionalizzazione.

Le misure che noi chiediamo devono essere nel segno di una ripresa di uno sviluppo regionale equilibrato, che veda pienamente valorizzato il ruolo dell'agricoltura nazionale. Pertanto, anche le richieste che noi dobbiamo avanzare a Bruxelles devono essere coerenti con gli obiettivi di sviluppo regionale e di sviluppo programmato dell'agricoltura. La nostra volontà di programmazione deve riflettersi anche in sede europea. Il piano europeo, a questo proposito, può essere lo strumento per rendere compatibili gli obiettivi e le misure della politica comunitaria. Pertanto, sul tavolo delle trattative a Bruxelles, il nostro paese deve farsi portatore di questa proposta di piano, senza limitarsi a chiedere misure parziali, che, se rimarranno isolate, rischieranno di essere assistenziali, emarginando ancora di più l'agricoltura italiana.

L'altro problema cui voglio riferirmi è quello della legge n. 984, meglio nota come « legge quadrifoglio ». Non ho notizia che il piano nazionale, previsto dalla legge, abbia ancora avuto una formulazio-

ne. La legge fissava delle scadenze temporali che non sono state compiutamente rispettate. Conosciamo un piano stralcio approvato dal CIPAA nel mese di agosto e non ancora varato dal Consiglio dei ministri. Una misura volta a sottolineare la centralità dell'agricoltura è, inoltre, quella di ridurre di 670 miliardi l'assegnazione programmata dalla legge n. 984 per il 1979. Ancora non è chiaro se i 670 miliardi siano stati definitivamente tolti all'agricoltura, oppure se si tratti di un'operazione di cassa, e se quindi questi fondi saranno disponibili solo per il 1980: se il senso dell'operazione risponde alla prima ipotesi, essa è chiaramente inaccettabile.

Risulta veramente contraddittoria l'affermazione contenuta nella *Relazione previsionale e programmatica* riportata all'inizio, in cui si lamentava che la scarsa attenzione ai problemi dell'agricoltura era dimostrata anche dall'insufficiente flusso di finanziamenti pubblici in direzione del settore agricolo.

Il bilancio dello Stato riserva all'agricoltura il 3 per cento delle sue risorse. Ipotizzando — ipotesi abbastanza ottimistica — che il 50 per cento dei fondi alle regioni per il finanziamento dei loro programmi di sviluppo vada per il 1979 a favore del settore agricolo, quella percentuale sale a poco meno del 6 per cento. Considerato che il settore agricolo è fortemente interessato al finanziamento pubblico, risulta che i 1.600 miliardi sono chiaramente insufficienti ad una politica di sviluppo agricolo. Per questo vediamo che importanti leggi, il cui *iter* nelle competenti Commissioni delle Camere si è già compiuto (come quella per il rifinanziamento della legge sulla montagna, il fondo di solidarietà) segnano il passo proprio per mancanza di finanziamenti.

Il problema, ovviamente, non è solo di finanziamenti sottodimensionati; è anche quello di far fare un salto di qualità all'intervento pubblico, di impegnare l'amministrazione pubblica su progetti che riqualificano le sue azioni. In questa ipotesi, importante è il ruolo delle regioni. Oggi c'è il vezzo di criticare le regioni, di denunciare la loro lentezza operativa, la

loro capacità di utilizzare i residui. Ci dimentichiamo, però, di quale secolare insufficienza sia erede la macchina regionale. Il percorso da fare è lungo, e dobbiamo aiutare le regioni a farlo, senza offrire alibi a chi vuole alimentare la sfiducia nei confronti dell'istituto regionale, forse auspicando il ritorno di un nuovo centralismo.

La legge n. 382, il relativo decreto delegato di applicazione (il noto decreto numero 616) la legge n. 984, la legge sull'associazionismo dei produttori e, spero, la legge sull'affitto e sul superamento della mezzadria, nonché le future leggi sul credito, sono un importante strumento che il Parlamento ha fornito o intende fornire alle regioni e all'agricoltura italiana.

Il Governo deve varare il piano agricolo-alimentare, dove devono trovare posto i problemi del Mezzogiorno, ma anche delle altre aree poco sviluppate del paese. A questo proposito, vorrei ricordare il problema dell'Appennino, attorno al quale si sta concentrando l'attenzione delle regioni dell'Italia centrale: del corretto rapporto tra agricoltura e industria di trasformazione (dovrà soprattutto ricercarsi il ruolo che il settore delle partecipazioni statali è in grado di svolgere nel campo delle produzioni più sofisticate e della commercializzazione) e, infine, del rapporto tra agricoltura e mercato.

Tutti questi problemi devono essere risolti organicamente, non in modo separato. La politica agricola, ad esempio, non può essere separata dai problemi del territorio, dalla riconversione e ristrutturazione industriale, dalla lotta all'inflazione per i beni-salario, di cui l'agricoltura è produttrice, dalla politica commerciale verso i paesi orientali. La separazione ha portato a considerarla residuale, nel passato o meglio a considerarla estranea agli interessi del paese, con il risultato che tutti oggi possiamo valutare.

Vi è da auspicare, quindi, che il Governo renda più efficace e più concreta la sua azione per risolvere i gravi e difficili problemi dello sviluppo agricolo. Di questi problemi, ovviamente, tutta la na-

zione dovrà farsi carico per una reale mobilitazione di forze e di risorse. Il Parlamento, in questo senso, non può svolgere una funzione notarile, ma dovrà esercitare la sua responsabilità di proposta e di controllo (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione congiunta sulle linee generali dei disegni di legge nn. 2433, 2432 e 2372.

Ha facoltà di replicare l'onorevole relatore per il disegno di legge n. 2433.

SCALIA, Relatore per il disegno di legge n. 2433. Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, ritengo che alla fine di questo dibattito si possa affermare che la legge finanziaria, come strumento di manovra finanziaria, non ha trovato contestazioni di fondo e non sono neppure affiorate proposte alternative. Il dibattito ha confermato la sostanziale validità della strategia governativa di incidere per il 1979 sulla finanza pubblica al fine di ridurre il disavanzo corrente e il fabbisogno totale senza, però, diminuire il sostegno della domanda pubblica alla domanda complessiva. Ma il dibattito ha pure confermato direttamente ed implicitamente la validità dell'intero processo di riforma della normativa contabile dello Stato e degli enti pubblici, intervento — mediante i successivi passaggi degli ultimi due anni — inteso a normalizzare e coordinare i conti degli enti pubblici per ricondurre ad una visione unitaria l'intera finanza pubblica, a razionalizzare la procedura di spesa, a creare una strumentazione più efficiente e leggibile per il Parlamento e per il Governo.

In questo quadro la legge n. 468 del 1978 si è visto riconosciuto il carattere di legge di struttura per avere riformato alcune importanti norme di contabilità generale dello Stato, e per aver segnato un rilevante traguardo nella ricerca di strumenti più efficienti e moderni ai fini del controllo e del governo della spesa pubblica.

Si dovrà ora, con la legge finanziaria e più ancora con il bilancio pluriennale di competenza previsti dalla legge n. 468, realizzare una concreta programmazione delle risorse e degli impieghi del settore pubblico per un giusto equilibrio e per una armonizzazione con le esigenze del settore privato anche in vista del conseguimento degli obiettivi della stabilità monetaria e dell'occupazione.

In questo senso mi sembra utile e realistica la norma introdotta nell'articolo della legge finanziaria dall'emendamento La Loggia-Carandini con il quale si distinguono temporalmente due fasi del primo bilancio pluriennale: una prima — quella di settembre — utile per un bilancio a legislazione invariata, una seconda — quella del 31 dicembre — per un bilancio a legislazione programmata. Lo stesso onorevole Carandini ha osservato che la stessa legge finanziaria non dovrà, da ora in avanti, avere carattere di strumento urgente ma di strumento meditato per i comparti di spesa più sacrificati e per l'eliminazione degli sprechi. Concordo con tale opinione rilevando che la legge finanziaria non poteva avere inizialmente che un carattere di congiunturalità e di urgenza per la essenzialità della manovra di finanza pubblica, di riduzione della spesa corrente per il 1979, ma che, superata la congiuntura, essa dovrà sempre più possedere carattere di struttura ed essere volta nelle direzioni indicate dal collega Carandini.

Non posso concordare invece con chi ha sostenuto — e mi pare sia stato lo stesso onorevole Carandini — che in questa occasione si sia realizzato uno svuotamento dei poteri delle altre Commissioni parlamentari e una dilatazione di quelli della V Commissione bilancio.

La legge finanziaria, proprio per la sua natura e il suo carattere di sintesi della manovra finanziaria, non può essere discussa e deliberata che nel modo in cui ciò è avvenuto. Già nella mia relazione in Commissione ho precisato che lo stesso articolo 11 della legge n. 468 evita, in proposito, ogni conflitto precisando l'ambito di applicazione della legge finanziaria

alle sole disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale. In altri termini ho detto in Commissione: la legge finanziaria opera limitatamente a quelle statuizioni dalle quali direttamente o indirettamente promanano disposizioni e interessanti flussi finanziari del bilancio dello Stato e del settore pubblico allargato. Pertanto la competenza non può essere attribuita in via primaria che alla Commissione bilancio. È questa Commissione che deve essere incaricata di coordinare, selezionando e priorizzando i risultati dell'esame di merito svolto presso le singole Commissioni, chiamate a dare il loro parere, e stendere quindi la relazione ed il parere per le conseguenti decisioni dell'Assemblea.

Così come non posso concordare con l'ipotesi, per la verità solo affacciata dall'onorevole Gorla, di affidare l'esame della legge finanziaria ad una Commissione costituita *ad hoc*. Le stesse ragioni addotte precedentemente valgono per la fattispecie, con la considerazione di ritenere la legge finanziaria uno strumento ordinario e permanente e non eccezionale e transitorio, e per ciò stesso assoggettabile a procedure anomale o comunque aventi carattere di eccezionalità e di transitorietà.

Un'altra osservazione è stata formulata da parecchi oratori: è quella relativa alla limitatezza della manovra abbozzata dalla legge finanziaria; una manovra di spesa corrente relativa ai flussi di cassa. In proposito Franco Reviglio ha affermato sul *Corriere della sera* che pur nella sua parzialità e nella sua insufficienza, questa manovra rappresenta solo uno degli elementi necessari per la finanza pubblica. Ma già nella relazione e negli interventi che si sono succeduti nella stessa Commissione è stato avvertito che la legge al nostro esame rappresenta solo una parte della complessa manovra sulla spesa pubblica, compresa nella proposta del Governo.

È quindi chiara l'insufficienza di tale manovra, ove questa non si inserisca nella

più vasta strategia del potere esecutivo. Di una cosa mi ritengo certo, e ringrazio gli oratori che l'hanno sottolineata: la legge finanziaria permette al Parlamento il recupero della propria centralità, della facoltà di scelta e di indirizzo, un vero e proprio recupero di sovranità. E anche questa la ragione che mi ha spinto a riaffermare la necessità di rispettare sempre e comunque la lettera della Costituzione, sia che si tratti di recuperare fette di sovranità al Parlamento, sia che si tratti di rispettare gelosamente le prerogative costituzionali del Governo.

Non dico questo per un principio di ossequio formale, ma proprio perché una democrazia per vivere ha bisogno di rispettare il pluralismo delle sue istituzioni, senza consentire scavalcamenti o prevaricazioni anche involontarie.

Per queste ragioni, per quelle che ho elencato quando ho introdotto la discussione in aula, desidero pregare l'onorevole Carandini di non voler insistere sull'emendamento relativo al parere obbligatorio sui piani dei lavori pubblici, che solleverebbe problemi di natura costituzionale. Non voglio qui immeschinire il discorso rilevando che quel parere, proprio perché obbligatorio, allungherebbe i tempi di operatività dei piani. Preferisco lasciare il mio rilievo a livello di una più nobile preoccupazione: quella di carattere costituzionale.

Il dibattito si è poi soffermato su problemi di indubbio rilievo politico, ad alcuni dei quali sarà bene guardare prima ancora di affrontare la parte centrale, cioè quella della finalizzazione della manovra complessiva agli obiettivi del Mezzogiorno e dell'occupazione. E infatti su quest'ultima parte che il dibattito ha toccato la parte più alta, anche se ha risentito di una incertezza e di una pesantezza di rapporti tra le forze politiche della maggioranza. Ma procediamo con ordine. Innanzitutto la spesa per investimenti. La spesa per investimenti, ha sempre affermato Carandini, è la parte più debole della manovra perché segue la vecchia linea di stabilizzazione economica, perché

non tiene conto a sufficienza dell'agricoltura e dei trasporti; di rincalzo Macciotta ha affermato che manca un preciso coordinamento degli investimenti e viene lasciata intatta la facoltà di spesa di ogni ministro. Stamane poi l'onorevole Cicchitto ha affermato che sul fronte degli investimenti la manovra si ridurrà a muovere solo poche centinaia di miliardi, mentre ieri l'onorevole Mariotti si era dichiarato perplesso sulla fattibilità della spesa per investimenti.

Si affacciano in altri termini dubbi, che a me sembrano legittimi, sulla concreta possibilità di una realizzazione degli investimenti nei tempi richiesti dalle esigenze della nostra economia e si lamenta che essi seguono la vecchia linea di stabilizzazione economica. Il fenomeno purtroppo è largamente noto, come note sono le conseguenze che ne derivano sui livelli occupazionali. Non può tuttavia disconoscersi che nel bilancio dello Stato gli investimenti diretti rappresentano ormai una esigua aliquota della spesa, mentre sempre più massiccio diviene il volume dei trasferimenti alle altre autorità decentrate, prime fra tutte le regioni e la Cassa per il mezzogiorno. Le autonomie regionali soltanto ora stanno adeguando le loro strutture ai compiti che la Costituzione demanda alla loro specifica competenza ed in questa azione vanno sostenute ed incoraggiate. Non si tratta — e qui è stato ripetuto da molti oratori — di destinare ulteriori risorse, ma soprattutto di mobilitare quelle già messe a loro disposizione, assicurando l'indispensabile coordinamento con l'amministrazione centrale nel quadro degli indirizzi designati per una crescita stabile della nostra economia. Si stanno rivedendo attualmente talune procedure che hanno finora condizionato il decollo di alcune importanti autorizzazioni di spesa (emblematico è il caso della « legge quadrifoglio ») ed è questa l'azione che va ulteriormente approfondita ed estesa, in modo che le decisioni del Parlamento possano trovare immediato impatto sull'economia nel contesto congiunturale che quelle decisioni ha determinato.

La finanza locale è stato un altro problema toccato dal dibattito. I problemi degli enti locali non possono essere trattati annualmente senza una legge organica, ha affermato l'onorevole Vizzini, e lo onorevole Menicacci ha lamentato, tra l'altro, che per quanto concerne la finanza locale quanto previsto nella legge finanziaria rappresenta più il frutto di immaginazioni (un bilancio di immaginazione lo ha chiamato), piuttosto che il risultato di una visione razionale dei problemi degli enti locali. Mentre convengo con le osservazioni dell'onorevole Vizzini, mi sembra doveroso richiamare l'attenzione dello onorevole Menicacci sul fatto che purtroppo anche per il 1979 si tratta di un regime transitorio. Dico « purtroppo », perché in effetti è giunto il momento, a mio avviso, di procedere ad una sistemazione definitiva della problematica della finanza locale. Ma, se non si è potuto realizzare un simile disegno, la responsabilità è imputabile anche alla non completa conoscenza dei fenomeni finanziari degli enti locali. Infatti, al momento della predisposizione del presente disegno di legge, risultavano pervenuti al Ministero dell'interno circa 4.400 certificati relativi ai bilanci di previsione comunali per il 1978 su circa 8 mila comuni, mentre per quanto riguarda i rendiconti relativi agli anni 1976 e 1977 il Ministero del tesoro aveva ricevuto solo circa 2 mila elaborati riassuntivi, e ciò nonostante una precisa disposizione di legge, l'articolo 2 della legge n. 43 del 1978.

È chiaro che in simili condizioni non si è potuto procedere che ad una valutazione approssimata anche se fondata su dati abbastanza aderenti alla realtà dei fabbisogni finanziari degli enti locali. Ritengo, per altro, giusto precisare che la logica del provvedimento è stata discussa e concordata con le associazioni rappresentative degli enti locali, l'ANCI e l'UPI. Altre osservazioni riguardano la spesa sanitaria e il grado di realismo della previsione relativa alla riduzione. Sul problema della realizzabilità della riduzione della spesa sanitaria si sono soffermati moltissimi oratori tra i quali ricordo in particolare

gli onorevoli Costa, Vizzini e Cicchitto. Per quanto riguarda questa questione posso precisare che secondo valutazioni effettuate sulla base dell'andamento per gli anni 1975-1978 e dei rinnovi contrattuali, la spesa sanitaria mutualistica e ospedaliera relativa al 1979, in una prospettiva tendenziale, era stata determinata in 13.700 miliardi. Tale previsione di spesa è stata successivamente rideterminata in 12.050 miliardi, con un contenimento di 1.650 miliardi, ridotto poi prudenzialmente a 1.500 miliardi. I motivi che hanno reso possibile prevedere questo contenimento possono così riepilogarsi: in primo luogo il ripianamento dei disavanzi al 31 dicembre 1977 degli enti mutualistici fa prevedere un alleggerimento degli oneri finanziari per 400 miliardi. In secondo luogo l'introduzione del *ticket* sui medicinali dovrebbe comportare una minore spesa che è stata valutata in 330 miliardi. Inoltre, la contrazione, per effetto dello stesso *ticket* e della nuova disciplina per i medici, del consumo dei medicinali farebbe prevedere una diminuzione della spesa stimata in 200 miliardi. La tempestività poi con cui sarà alimentato il fondo nazionale per la assistenza ospedaliera (in bilancio è iscritto l'intero ammontare del fabbisogno previsto) e la regolazione avvenuta nel corso del 1978 dei debiti pregressi, determineranno una riduzione dell'ingente carico per interessi. L'introduzione, infine, con la legge n. 461 del 1978, del divieto di ricorso al credito bancario e quello di effettuare forniture con pagamento differito oltre i 90 giorni, determineranno una contrazione dei prezzi di fornitura in quanto in precedenza nei prezzi stessi si scontava l'interesse per il ritardato pagamento. Il tutto ha consentito di prevedere per il settore ospedaliero un risparmio ed un contenimento di spesa di altri 550 miliardi di lire. La somma di questi quattro addendi, quindi non soltanto del *ticket* che gioca per 330 miliardi, dovrebbe dare un complesso di 1.480 miliardi che spiegano le ragioni della riduzione della spesa sanitaria.

Altro argomento molto dibattuto è stato quello relativo alle spese per la giusti-

zia. Si tratta di una questione molto delicata che è stata trattata ampiamente dall'onorevole Felisetti che ha lamentato una scarsa attenzione ai problemi della giustizia le cui spese dall'1,75 per cento del bilancio dello Stato 1972-1973, sarebbero discese allo 0,95 del 1977, allo 0,98 del 1978, allo 0,65-0,70 del 1979. Gli onorevoli Mellini e Emma Bonino, intervenendo successivamente, hanno ampliato l'argomento e addotto ragioni ancor più politiche, ponendo tale decremento in rapporto con l'incremento del bilancio della difesa che sarebbe cresciuto, secondo le affermazioni dell'onorevole Emma Bonino, di 640 miliardi, quasi l'intero bilancio della giustizia. Io osservo che la spesa complessiva prevista nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia ammonta per l'anno 1979 a 673,8 miliardi di cui 665,3 per la parte corrente e 8,5 in conto capitale. Rispetto al precedente esercizio la previsione reca un incremento di circa il 21 per cento, quindi superiore alla lievitazione dei prezzi. Questa percentuale si eleva notevolmente ove si tenga conto degli accantonamenti compresi nel fondo speciale per provvedimenti legislativi in corso. Infatti, per esigenze dell'amministrazione della giustizia risultano accantonate le seguenti somme: 2,4 miliardi per il trattamento di quiescenza e di perequazione automatica delle pensioni, 3,1 miliardi per la repressione dei reati previsti da leggi relative alle imposte sui redditi e sul valore aggiunto, 33 miliardi per le modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore onorario, 50 miliardi per il trattamento economico e normativo del personale della magistratura, 20 miliardi per l'edilizia giudiziaria. Si ha quindi un ammontare complessivo di 108,5 miliardi. Inoltre, va rilevato che le spese per la giustizia si rinvengono anche negli stati di previsione di altri dicasteri. Ricordo, a titolo di esemplificazione, l'onere per le pensioni definitive (circa 68 miliardi) considerato nello stato di previsione del tesoro, l'onere per adeguamento della scala mobile (circa 36 miliardi) anch'esso considerato nello stato di previsione

del tesoro, l'onere per l'edilizia carceraria (80 miliardi) considerato nello stato di previsione di lavori pubblici.

PANNELLA. Questo valeva anche l'anno scorso!

SCALIA, *Relatore per il disegno di legge n. 2433*. Ma io ti dirò anche che il raffronto della serie storica che ha fatto l'onorevole Emma Bonino non appare attendibile in quanto manca del necessario grado di omogeneità.

In definitiva, quindi, le spese per la giustizia rappresentano per il 1979 poco più dell'1 per cento della spesa statale complessiva.

Non voglio soffermarmi ad illustrare i motivi che hanno profondamente modificato in questi ultimi anni la struttura del bilancio dello Stato; voglio solo ricordare che la riforma tributaria, quale conseguenza dell'accentramento nello Stato della quasi totalità della potestà impositiva, ha comportato un notevolissimo aumento dei trasferimenti per devoluzione di quote di gettito agli enti locali, in aggiunta alle crescenti erogazioni connesse alle sempre più ampie funzioni trasferite alle regioni.

In ogni caso - ed è la mia considerazione conclusiva sotto questo aspetto - credo che l'argomento relativo al capitolo della giustizia debba certamente formare oggetto di un esame più approfondito nell'immediato futuro, perché penso che la delicatezza del tema e delle argomentazioni che sono state adottate meritino un minimo di maggiore approfondimento.

Un altro argomento, anch'esso di carattere limitato, ma che credo di dover trattare, è quello relativo al « risparmio casa ». È l'ultima annotazione particolare che faccio, giacché mi sembra di notevole importanza. L'onorevole Santagati ha ritenuto poco opportuna la riduzione di 50 miliardi che la Commissione ha apportato all'accantonamento preordinato al « risparmio casa ». Voglio assicurare l'onorevole Santagati che la riduzione non intacca minimamente l'operatività del provvedimento. A parte l'osservazione che

il provvedimento sarà varato ad esercizio già iniziato, e quindi solo parzialmente interesserà il 1979, va considerato che la nuova normativa sulla contabilità di Stato consente l'immediata assunzione di impegni a valere sull'intero *plafond* recato dalla legge di spesa pluriennale; è infatti nei termini di cassa che vengono fissate le *tranches* annuali e per il « risparmio casa » le più recenti stime consentono di valutare in non più di 50 miliardi i pagamenti che potranno far carico all'anno 1979. Sono queste le annotazioni particolari che ritengo di dover fare e che ho rilevato dalle osservazioni dei colleghi che sono intervenuti; tutto il gruppo delle altre considerazioni svolte in materia di evasione fiscale e di incremento delle entrate è da me volutamente trascurato, perché ritengo che sarà il collega Aiardi, che cura la parte delle entrate, a soffermarvisi adeguatamente.

Il dibattito ha avuto poi i suoi temi più vibranti in ordine alla finalizzazione complessiva della manovra finanziaria; alla necessità di evitare la stagnazione; al pericolo di curare l'inflazione con la deflazione; al collegamento della legge finanziaria con il piano triennale e il bilancio pluriennale; alla interdipendenza della manovra interna (il piano triennale) con l'aggancio esterno al sistema monetario internazionale.

Direi che questa parte del dibattito che si è allargata alla situazione economica generale, ha risentito della precarietà del quadro complessivo, della incertezza dei rapporti tra le forze politiche (come ha rilevato acutamente ieri l'onorevole Gorla e stamane l'onorevole Emilio Rubbi), per cui la discussione si è appesantita, ha perduto di linearità e limpidezza, ha accusato tratti di strumentalismo dialettico, ha finito per essere sommaria e sbrigativa, più che ragionata ed argomentata; direi che in questo senso, forse, per questa parte strettamente politica è stata veramente un'occasione perduta.

L'onorevole Carandini ieri ha posto il problema di un nuovo e diverso rapporto tra Governo e Parlamento. Io, ascoltando-

lo, francamente convenivo su tale necessità, convinto come sono che occorra vincere il « mal sottile » che avvolge la nostra democrazia e che porta l'elettorato ad una allarmante e crescente « crisi di rigetto », restituendo a ciascuno il suo: il suo ruolo, i suoi poteri, i suoi compiti, al Governo, al Parlamento, ai partiti ed ai sindacati. Quando dico « il suo » compito e ruolo, mi riferisco non a quello di cui ci si appropria, ma a quello attribuito a ciascuno dalla Costituzione della Repubblica.

Mi apprestavo a dire all'onorevole Carandini che sì, egli aveva ragione, che occorreva pensare all'unico modello nuovo e diverso di rapporto tra Parlamento e Governo attraverso un recupero delle prerogative, della sovranità e del ruolo che ciascuna istituzione svolge nel paese. Poi, stamane, ho ascoltato dall'onorevole Barca un atto d'accusa per lo SME verso Andreotti e la democrazia cristiana. Francamente ho capito che urge adottare questa terapia di recupero. Infatti, non è pensabile (e lo dico molto serenamente, onorevole Barca) che i partiti della maggioranza, e quindi quello comunista, ignorassero la volontà del Presidente del Consiglio alla vigilia del suo viaggio a Bruxelles, che non la condividessero integralmente e che la contestassero solamente 24 ore prima della riunione stessa, dolendosi addirittura della disinformazione del Parlamento. Ecco perché, a mio avviso, la discussione va allargata al tema del rapporto Parlamento-Governo, apparentemente astratto, ma terribilmente concreto ed indispensabile all'equilibrio politico della democrazia italiana. Forse il nervosismo dell'Assemblea ha una sua valida giustificazione e deriva dalla portata storica degli avvenimenti che viviamo.

L'onorevole Barca stamane ha detto: « La legge finanziaria innova e modifica tutte le leggi in atto ». Ed ha ragione, ma quel che stiamo vivendo in Europa innova e modifica tutto il nostro modo di vivere e di intendere, sconvolge abitudini e prassi consolidate, pretende sul piano morale, prima che su quello politico, comportamenti nuovi, il ripudio di ogni vieto

provincialismo, un coraggio ed una responsabilità che forse avevamo dimenticato. A mio avviso il momento magico è arrivato ed è quello — dice l'onorevole Gorria — « in cui bisogna dare efficienza e produttività al sistema », ed è quello — come afferma l'onorevole Compagna — « in cui bisogna realizzare le garanzie prepedeutiche » (io le chiamo molto più umilmente, non essendo un professore universitario, le « precondizioni »; comunque quello usato dall'onorevole Compagna è un bel neologismo) « per una ripresa dello sviluppo che passi per un nuovo meccanismo di accumulazione, di investimenti finalizzati al sud ed all'occupazione ».

Tutto questo richiede scelte non neutrali, ma qualificate e, talora, anche dolorose, non improntate ad ottimismo o pessimismi di maniera, ma a realismo, coscienza e concreto esercizio di responsabilità. Non è l'ottimismo di « Prometeia » o della sezione moneta e credito che ci farà superare l'emergenza: su questo concordo agevolmente e perfettamente con lo onorevole Barca. Ma, non è neppure, onorevole Barca, lo strumentalismo e lo stravolgimento di posizioni chiare, come quella della democrazia cristiana sui patti agrari, che ci aiuta ad uscire dalla crisi in cui versiamo; né tanto meno la minaccia di elezioni anticipate, che non temiamo, ma che certamente non rappresenterebbero alcun sollievo per l'elettorato italiano.

Le scelte sono altre, allora, ed è su queste che dobbiamo ragionare. Sono l'aumento delle entrate con una lotta all'evasione che offre ancora ampissimi margini.

GAMBOLATO, *Relatore, per la spesa, sul disegno di legge n. 2432*. Scusa, ma se tu rispondi a nome della democrazia cristiana, io adesso devo rispondere a nome del partito comunista.

SCALIA, *Relatore per il disegno di legge n. 2433*. Non parlo a nome della democrazia cristiana, ma nella mia qualità di relatore. Ho ascoltato...

PANNELLA. Abbiamo capito.

SCALIA, *Relatore per il disegno di legge n. 2433*. Ho ascoltato — dicevo — le argomentazioni contrarie svolte questa mattina dall'onorevole Barca, ed ora, nella mia qualità di relatore, sto esprimendo la mia opinione, come mi sembra giusto.

Le scelte sono altre, allora — dicevo — e su queste dobbiamo ragionare. Sono lo aumento delle entrate con una lotta alla evasione — ripeto — che offre ancora ampissimi margini; sono la restrizione della spesa pubblica complessiva e non soltanto di quella corrente; sono il contenimento del costo del lavoro, attraverso la correzione dei meccanismi perversi ed indicizzati e l'aumento reale della produttività.

Sono queste le scelte che passano per i nostri comportamenti; ed io do atto ai colleghi della Commissione bilancio — ed è stato anche da altri rilevato — che le scelte sono state oculate e responsabili. Il presidente della Commissione bilancio, onorevole La Loggia, mi confidava come in occasione di altre discussioni il clima interno alla Commissione fosse diverso. In questo caso, invece, ho potuto rilevare come le scelte siano state improntate al massimo della prudenza e della responsabilità.

Comprendo la legittimità delle preoccupazioni del collega Compagna, che ieri, con immagini plastiche, ha accennato a sfondamenti, perforazioni, inondazioni ed allagamenti che possono derivarne, ma ritengo di poter esprimere fondatamente la opinione che, nei limiti attuali, il provvedimento si presenta coerente e compatibile. Naturalmente, meglio di me, un giudizio del genere potrà esprimerlo lo stesso ministro Pandolfi.

Il problema è semmai un altro e gli interventi lo hanno ampiamente dimostrato. Le scelte interne non bastano, occorre compiere anche quelle esterne, che riguardano l'Europa. Non « svendendo » nulla, ovviamente, ma accettando una politica di solidarietà e non di assistenza; rifiutando egemonie di qualsiasi *Bundesbank* ed accettando solo medie delle monete europee; dando un ruolo effettivo allo scudo e pretendendo obblighi dal paese deviante verso le altre monete euro-

pee; chiedendo reali trasferimenti di risorse per l'agricoltura ed il Mezzogiorno.

Mi sembra che le dichiarazioni dell'onorevole Andreotti, rilasciate a Bruxelles ed apparse oggi sulla stampa, siano improntate a prudenza e fermezza e non legittimino alcun sospetto di svendita.

Ma non svendere ed agire con prudenza e fermezza, cari colleghi, significa anche non avere la segreta riserva mentale che i nostri problemi ed i nostri difetti possano essere compresi o risolti dagli altri; significa accettare lealmente i vincoli che nascono dalla nostra collocazione; significa assumere un diverso atteggiamento mentale e morale, non vivere più un solo giorno nella illusione di una ripresa interna drogata dall'inflazione.

Questi sono i termini dell'attuale scommessa. Essi non possono essere sviliti dal sospetto, un po' ingeneroso, che lo SME sia stato giocato « più in termini di mossa politica personale che di meditata strategia per l'Italia » o che « la democrazia cristiana abbia autorizzato Andreotti a sottovalutare alla televisione le nostre ragioni irrinunciabili ». Essi non possono neppure essere elusi con tesi semplicistiche di rinvio della nostra adesione all'Europa. Chi le agita, sa che ipotesi del genere metterebbero in forse il tutto e non soltanto la parte.

Allora, l'unica decisione possibile è quella di stare nell'Europa, con prudenza, con coraggio e fermezza — ed è questa la mia conclusione — non da provinciali, ma da cittadini europei (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il primo relatore per il disegno di legge n. 2432, onorevole Aiardi.

AIARDI, Relatore per l'entrata sul disegno di legge n. 2432. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli ministri, lo svolgimento del dibattito sulla legge finanziaria e sul bilancio di previsione per il 1979, pur nel limitato spazio dedicato negli interventi al problema delle entrate (e non poteva essere diversamente, per il

preminente interesse rivestito dalla legge finanziaria e dalla manovra complessiva della finanza pubblica), ha messo in luce chiaramente l'importanza delle entrate stesse, del loro controllo, delle più moderne modalità di reperimento. In genere, si ritiene, nella valutazione complessiva della finanza pubblica, che la manovra e l'incidenza dei tributi debbano rispondere a criteri positivi e cioè consentire alla pubblica amministrazione di fornire alla collettività beni e servizi che aumentino la produttività del sistema, in modo da dare alla fine più di quanto si prelevi.

La politica delle entrate non può cioè, in quanto aspetto generale della finanza pubblica, essere definita se non in rapporto con la politica della spesa nel suo complesso. È comunque indubitabile l'esigenza di un aumento delle entrate, per una riduzione del *deficit* e per maggiori disponibilità per le spese produttive. Sappiamo infatti come l'inflazione e le sue gravi conseguenze non derivino tanto da una elevata spesa pubblica, quanto da un eccessivo e crescente disavanzo e dalla notevole incidenza delle spese correnti. Sappiamo inoltre come la spesa non possa essere ridotta, se non con un contenimento graduale e relativo, specie delle spese correnti, e con una sua maggiore qualificazione; quindi, attraverso l'accrescimento degli investimenti produttivi o, almeno, una loro effettiva spendibilità.

Da qui, appunto, l'importanza del ruolo delle entrate, la cui manovra non può riguardare soltanto le entrate tributarie ed extratributarie, ma deve riguardare l'insieme delle entrate del settore pubblico allargato, nelle voci delle tariffe, dei contributi e via discorrendo.

Per restare alle voci di entrata del bilancio — e segnatamente a quelle tributarie, che sono state oggetto di particolare attenzione da parte dei colleghi intervenuti nel dibattito — è da mettere in risalto l'impegno di evitare che l'aumento delle entrate, e quindi della pressione tributaria, dipenda in buona parte dall'andamento degli elevati tassi di inflazione, con gli scatti delle aliquote progressive. Anzi,

tali incrementi pongono il problema di una revisione delle aliquote per un minore appesantimento dei tributi su fasce di reddito più basso.

I colleghi che hanno preso in esame le previsioni di entrata hanno messo in risalto anche l'esigenza di ridurre l'area dell'evasione, calcolata, specie per alcuni tributi (come l'IVA e l'IRPEF di alcune categorie), in termini piuttosto vasti. Ottenere risultati al riguardo, significherebbe, tra l'altro, operare per una rettifica della curva dell'IRPEF, riducendo appunto le aliquote per le categorie a reddito fisso, considerato che queste sopportano già la più elevata percentuale del carico tributario complessivo.

Crediamo sinceramente — e questo è stato il giudizio di quasi tutti coloro che sono intervenuti per la parte delle entrate — che la strada facile dell'inasprimento delle aliquote o della introduzione di nuove imposte non sia più praticabile a cuor leggero. Sia perché si verrebbero a colpire sempre gli stessi soggetti, sia per i livelli raggiunti dalla pressione fiscale complessiva, che non è molto lontana da quella di paesi assai più ricchi del nostro.

È vero che si dovrebbero guadagnare ancora alcuni punti — per la verità, non molti — di pressione fiscale rispetto alle medie di paesi abbastanza simili al nostro (e segnatamente di quelli europei: l'Europa è stato oggetto di ampi riferimenti anche in questo dibattito). Non mi soffermo però sui risultati quantitativi e qualitativi raggiunti negli ultimi anni, anche se molto resta da fare. Guadagnare ad ogni buon fine anche uno o due punti, significa accrescere le entrate di alcune migliaia di miliardi (presumibilmente tra i tre e i cinque), somme decisamente importanti per una più efficace manovra delle spese e per il contenimento del *deficit*.

Certo la via, come ho già accennato, non può essere quella di un accrescimento di imposte, come che sia, e quindi indiscriminata, ma si può trovare una via diversa proprio nella decisa attività della pubblica amministrazione per ridurre l'evasione, come è stato messo in risalto

concordemente dai colleghi che sono intervenuti nel dibattito.

Qualche critica è stata poi sollevata in merito ai metodi di previsione dell'entrata. È vero senz'altro che tale previsione diventa più coerente se fatta in riferimento ad una legislazione invariata. Ed è da dire che per il 1979 essa è stata elaborata proprio presupponendo la permanenza dell'attuale normativa. Sotto questo profilo si può senz'altro concordare con la valutazione che gli anni prossimi, a partire dal 1979, saranno gli anni della verità, proprio per l'azione che dovrà svolgersi soprattutto da parte della pubblica amministrazione.

Comunque, in ordine ai criteri complessivi della previsione per il 1979, mi richiamo alla relazione introduttiva. È evidente che la previsione potrà essere più corretta se potrà utilizzare conoscenze più articolate di dati, non soltanto per i tributi, ma per le stesse variabili di riferimento, e per andamenti delle grandezze economiche che sono alla base di una effettiva politica di programmazione. In tal modo possono anche essere meglio evidenziate le previsioni di carattere triennale.

Ma il tasto ricorrente è risultato, come ho già detto, quello della lotta all'evasione. Al riguardo si è evidenziata la necessità dell'adozione, o almeno del migliore utilizzo e funzionamento, degli strumenti per gli accertamenti, ed accanto a questi una più adeguata conoscenza della struttura dei tributi con l'analisi ed elaborazione, con il conseguente rapporto della struttura dei redditi, con l'andamento disaggregato delle voci delle grandezze economiche e di riferimento, specie per gli affari e le produzioni.

Si tratta poi di collegare la migliore conoscenza delle entrate anche con le opportune comparazioni, con l'articolazione dei redditi secondo la loro provenienza da fattori o da settori produttivi, e nell'ambito di questi secondo le categorie in modo da individuare concretamente le aree dell'evasione, e quindi la base degli accertamenti. In tal modo verrebbe anche ad utilizzarsi pienamente la potenzialità conoscitiva dell'anagrafe tributaria. È vero che

qualcosa si va ottenendo con i controlli incrociati tra dichiarazioni dei redditi e dichiarazioni IVA, ma altre vie da praticare — oltre l'effettivo funzionamento dell'anagrafe tributaria — sono da indicarsi nella migliore operatività dell'amministrazione finanziaria, nella revisione del sistema sanzionatorio, nella collaborazione dei comuni, come è stato ricordato anche nel corso di questo dibattito.

È necessario, in definitiva, far seguire alla riforma tributaria la sua effettiva e concreta applicazione.

Altro problema sollevato, se non vado errato proprio questa mattina, dall'onorevole Barca, è stato quello dell'ampliarsi dell'area dell'erosione, in relazione al vasto pelago dell'economia sommersa. Ma è evidente come risulti in proposito particolarmente chiaro, allora, il rapporto tra governo complessivo dell'economia e politica delle entrate.

Si tratta ad ogni buon fine di potenziare tutte le possibilità operative ai fini di accertamenti adeguati e significativi, ed al riguardo viene sollecitata l'azione del Governo nell'ambito di una sempre più chiara visione programmatica della politica fiscale in termini di maggiore equità e giustizia.

Gli italiani non si tirano indietro di fronte ai sacrifici ed ai doveri necessari, anche nel campo fiscale, ma richiedono che tutti, in base alle proprie capacità, facciano, o siano indotti a fare, il proprio dovere. Con i necessari impegni anche la manovra delle entrate diventa allora, come ha messo in risalto questo dibattito sulla legge finanziaria e sul bilancio, un momento importante e qualificante dell'intera manovra finanziaria, ed al tempo stesso la dimostrazione concreta di uno Stato che intende essere serio, autorevole e credibile (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il secondo relatore per il disegno di legge n. 2432, onorevole Gambolato.

GAMBOLATO, *Relatore per la spesa sul disegno di legge n. 2432.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, sarò molto ra-

vido nelle mie conclusioni anche perché il dibattito in Assemblea si è inserito tra i nuovi problemi posti dalla legge finanziaria e le questioni specifiche della spesa. Mi pare di aver capito negli interventi svoltisi in questo dibattito che tutte le scelte prospettate, in riferimento alla legge finanziaria, non potevano che avere un riflesso sui singoli stanziamenti e quindi, discutendosi della legge finanziaria, in definitiva si discute anche del bilancio e soprattutto delle scelte di politica economica che un bilancio dovrebbe presupporre.

Ritengo pertanto che si debba rinviare una discussione più approfondita, intorno alle questioni sollevate in Assemblea e in Commissione, al momento della presentazione al Parlamento del bilancio triennale che dovrebbe essere una delle conseguenze di quel piano triennale attorno al quale c'è l'impegno del Governo e delle forze politiche e sociali.

Non vi è dubbio che tutte le scelte di spesa, in qualche modo contenute nel bilancio di previsione per il 1979 e tutte le scelte di spesa contenute o non contenute nel bilancio triennale, possono avere un significato piuttosto che un altro a seconda di come saranno collocate all'interno di quelle grandi scelte e di quelle grandi opzioni che dovrebbero essere presentate al Parlamento per la discussione del piano triennale e dello stesso bilancio triennale.

Vorrei soltanto soffermarmi su una o due questioni che mi paiono di particolare rilevanza e che sono emerse dal dibattito. La prima questione riguarda il rapporto tra le spese in conto corrente e le spese in conto capitale. Continuo a ritenere, anche dopo il dibattito sviluppatosi in Assemblea, che sarebbe un gravissimo errore di carattere politico e di politica economica ritenere che le cosiddette spese in conto corrente siano spese comprimibili soltanto attraverso provvedimenti di carattere legislativo. Credo che sarebbe sbagliato lavorare intorno ad ipotesi di questo tipo perché molto probabilmente se portassimo avanti una linea di questo genere ci troveremmo rapida-

mente di fronte a difficoltà oggettive difficilmente superabili, non soltanto di carattere politico generale, ma anche di carattere sociale.

Credo si debba ribadire con grande forza, di fronte al Parlamento, che soprattutto dopo l'approvazione della legge finanziaria, dopo l'approvazione delle modifiche alla contabilità generale dello Stato, oggi più che mai per il bilancio del 1979 e per i bilanci seguenti, quando si parla di spese correnti, si deve sapere che si parla anche di trasferimenti a comuni, regioni, enti assistenziali e tutta una serie di organi attraverso i quali si esplica concretamente la manovra della finanza pubblica e per i quali gli stanziamenti che trasferiamo non sono una pura spesa corrente, ma molto spesso si traducono in spese in conto capitale.

Quindi, qualunque discorso astratto sul rapporto tra le spese correnti e le spese in conto capitale che non tenga conto di queste novità sostanziali intervenute, potrebbe portarci ad assumere orientamenti o decisioni in contrasto con le stesse scelte che il Parlamento e le forze politiche che compongono la maggioranza hanno fatto proprie e portato avanti. Così come quando si parla di trasferimenti, è vero che all'interno del complesso delle spese che stiamo per approvare vi sono trasferimenti monetari che riguardano le famiglie e trasferimenti monetari che riguardano istituti previdenziali che in una situazione economica diversa dovrebbero essere tagliati.

Voglio, a questo punto, porre un problema: nel momento in cui il Parlamento — giustamente — ha ritenuto o riterrà di modificare tutta la legislazione vigente, ad esempio per quanto riguarda le pensioni di invalidità, dobbiamo sapere che all'interno di questo enorme problema (che determina trasferimenti monetari dallo Stato agli enti previdenziali) non ci sono soltanto situazioni parassitarie, vale a dire redditi considerevoli cui si aggiungono quelli determinati da tale trasferimento, ma, molto spesso, specie in alcune zone del nostro paese, situazioni in cui la pensione di invalidità rappresenta l'unico red-

dito con il quale vivono interi nuclei familiari. Dobbiamo quindi sapere che la esigenza di ridurre le spese correnti in determinati settori — nel caso specifico in quello previdenziale — darà luogo a problemi di carattere assistenziale. In altre parole dobbiamo sapere che proprio il rigore delle scelte, la maggiore capacità di completezza di tutte le poste di bilancio non bastano a risolvere determinate questioni. Non si risolve il problema dell'assistenza depennando dalle spese correnti determinati interventi; il problema resta, con tutte le sue implicazioni di carattere politico e sociale.

La questione fondamentale cui siamo di fronte è dunque costituita dall'esigenza di diminuire, per quanto possibile, il complesso della spesa pubblica, facendo tuttavia in modo che le scelte di politica economica che sono dietro le grandi opzioni del bilancio abbiano un significato concreto.

In proposito vorrei richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi su un dato che a me pare significativo. Nel bilancio del 1979 — e mi riferisco sempre al bilancio di competenza — di fronte ad un totale complessivo di spese pari a 105.000 miliardi, ci sono 24.000 miliardi destinati esclusivamente a pagare interessi e rimborso prestiti. In altre parole il 24 per cento di tutte le spese (che, a loro volta, rappresentano quasi il 47 per cento del prodotto interno lordo) del 1979 andrà a pagare interessi e rimborso prestiti. Le proiezioni per gli anni successivi — e si tratta di dati certi, mentre tutti gli altri sono opinabili — ci dicono che nel 1979 pagheremo, per interessi e rimborso prestiti, 24.000 miliardi, nel 1980 28.000 miliardi e nel 1981 31.000 miliardi. È ovvio quindi che il disavanzo crescente e la presenza di questi elementi rendano sempre più rigido il bilancio. Se poi si vuol porre come elemento fondamentale la tendenza ad una diminuzione del disavanzo, si deve ammettere che la rigidità del bilancio tenderà ad accentuarsi ulteriormente nel prossimo triennio. Si pone, a questo punto, in termini di riflessione una questione di grande momento. In Com-

missione bilancio abbiamo discusso lungamente attorno al problema della spesa (e tutte le forze politiche hanno dimostrato impegno e grande senso di responsabilità) ed in particolare sulla possibilità di « perforare » — mutuo questo termine dall'onorevole Compagna — il famoso tetto dei 37.800 miliardi per 220 miliardi; tuttavia non abbiamo affrontato il grosso problema del prestito consolidato o non consolidato che sia. Non ci siamo cioè chiesti come sia possibile una manovra complessiva della finanza pubblica considerando questo dato come la risultante di tutta una serie di scelte e di operazioni che portiamo avanti.

Continuo a sostenere quel che ho già sostenuto nella Commissione bilancio, discutendo con i diversi ministri. L'impressione che si ha leggendo attentamente ogni documento è che il problema proposto non sia tanto quello di una riqualificazione complessiva della spesa pubblica, bensì quello di una consistente riduzione del disavanzo. Obiettivo del tutto legittimo, intendiamoci bene! Credo, però, che abbia ragione il relatore per l'entrata onorevole Aiardi e che abbiano ragione tutti gli onorevoli deputati che si sono soffermati su questo problema; intendo dire che la riduzione del disavanzo si può ottenere in due modi e che si tratta di scegliere. Ritengo sia corretto porsi il problema della riduzione del disavanzo; ritengo corretto tentare di raggiungere l'obiettivo in questione, agendo contemporaneamente dal punto di vista della spesa e da quello dell'entrata, posto che tutti i dati ci confermano che difficilmente l'insieme delle manovre che spesso si ipotizzano, di una considerevole riduzione della spesa pubblica, possono non scontrarsi con una realtà che vede, d'altra parte, il nostro paese a livello degli altri paesi europei. Non è che in Italia si spenda molto di più degli altri paesi: si spende come negli altri paesi, ma si spende particolarmente male. Il termine, quindi, dovrebbe essere rovesciato.

Il fatto, dunque, di agire contemporaneamente nelle due direzioni diventa essenziale dal punto di vista del raggiungi-

mento dell'obiettivo che intendiamo proporci. Anche in materia, esaminando i documenti che ci sono stati presentati, dagli stessi — mi rivolgo soprattutto al ministro delle finanze — risulta che vi dovrebbe essere un andamento decrescente della spesa, assolutamente irrealizzabile (addirittura una riduzione del 10 per cento, dal 1979 al 1981, rispetto al prodotto interno lordo; cosa che mi pare, con franchezza, difficilmente realizzabile) ed una diminuzione della pressione fiscale, che dovrebbe scendere dal 21 al 18,9 per cento. Sono dati che ci vengono forniti dal bilancio pluriennale.

Mi sembra dunque particolarmente importante quella decisione che mi auguro il Parlamento voglia fare propria, di ridiscutere il bilancio triennale al momento della presentazione del piano triennale.

Desidero ancora formulare due considerazioni. Innanzitutto, che significato ha la proposta che ogni nuova scelta di spesa, riguardante soprattutto il Ministero dei lavori pubblici, sia sottoposta all'attenzione delle Commissioni parlamentari? Non vorrei rispondere come relatore. Intendo dire che come tale sono interessato al quesito formulato dall'altro relatore di maggioranza, onorevole Scalia. In definitiva, l'emendamento che risulta essere oggi l'articolo 45 della legge finanziaria, cosa dice? Che il ministro presenterà al Parlamento, entro tre mesi, il programma complessivo di intervento e che il Parlamento entro sessanta giorni esprimerà il proprio parere. La richiesta di quest'ultimo è obbligatoria, ma non è vincolante il parere che la Commissione formulerà. Il Governo, dunque, mantiene per intero il potere di disattendere anche l'eventuale parere parlamentare. È chiaro che potrebbe darsi che a quel momento, di fronte ad un Governo che volesse disattendere un parere del Parlamento, si aprirebbe un problema politico. Comunque, non si aprirebbe certo un problema costituzionale; ripeto, ci si troverebbe di fronte ad un problema politico, di rapporti tra Governo e Parlamento.

D'altra parte, ormai, abbiamo una larga conferma della legittimità costituziona-

le di quanto vado dicendo per il fatto che moltissime leggi, da quella sulla riconversione industriale ad altre, prevedono che il Governo, prima di assumere determinate decisioni, debba sentire il parere delle Commissioni parlamentari. Basterebbe pensare alla riconversione industriale ed alla questione dei fondi di dotazione delle partecipazioni statali, in ordine alla quale non soltanto è previsto che il Governo debba ascoltare il parere della relativa Commissione bicamerale, ma che, dopo aver fatto questo, debba presentare appositi disegni di legge per ogni ente di gestione.

Mi pare, dunque, che si sia ormai nell'alveo di alcune scelte consolidate, che confermano una volontà del Parlamento di operare quale elemento di controllo nei confronti del Governo. Nel caso specifico, molto probabilmente per evitare che prevalgano tendenze interne alla pubblica amministrazione per fare in modo che esse possano essere modificate da una discussione parlamentare che, nel caso specifico, dovrebbe indicare quali sono i grandi obiettivi da raggiungere.

Tutto questo come un ultimo problema. Dicevo, all'inizio, che si è molto discusso del rapporto tra spesa corrente e spesa in conto capitale. Secondo me si è molto discusso in termini astrattamente percentuali, senza entrare nel merito di cosa significhino le spese in conto capitale. Perché? Perché, in definitiva, noi siamo molto più impegnati a definire, o a strappare, una certa quantità di miliardi, di quanto non siamo impegnati a verificare, in seguito, la corrispondenza tra lo stanziamento e la capacità reale di spesa della pubblica amministrazione. Abbiamo una indicazione — che ho citato anche nella relazione — per la quale l'andamento dei residui passivi tende sempre di più a crescere, il che significa che, sempre più, somme che il Parlamento ha stanziato per realizzare determinate opere non vengono spese.

Questa è la realtà. E, se non staremo attenti, la ritroveremo anche nel 1979. Non si dice che abbiamo 18.000 miliardi di investimenti in conto capitale, dei quali cir-

ca 5.000 sono a fondo globale, il che significa che prima che questi possano essere utilizzati, dovranno essere approvate le relative leggi di spesa. Noi sappiamo già — questo è un dato drammatico sul quale tutti dovrebbero riflettere — che una parte della spesa andrà in residuo. Ecco, quindi, perché non ha molto senso ragionare in astratto delle percentuali. Avrebbe molto più significato, invece, affrontare la questione delle procedure e degli strumenti per attuare concretamente le scelte operate dalle forze politiche e sociali: questo dovremo fare quando esamineremo il bilancio triennale (*Applausi all'estrema sinistra*).

Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede referente.

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 72 del regolamento, comunico che i seguenti progetti di legge sono deferiti alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede referente:

I Commissione (Affari costituzionali):

TASSONE: « Modifica dell'articolo 13 del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 » (2516) (*con parere della V Commissione*);

VILLA ed altri: « Interpretazione autentica degli articoli 2, 3 e 4 della legge 24 maggio 1970, n. 336, recante benefici per i dipendenti pubblici ex combattenti ed assimilati » (2521) (*con parere della V e della XIII Commissione*);

II Commissione (Interni):

FROIO ed altri: « Riconoscimento del servizio prestato in qualità di ausiliario da funzionari di pubblica sicurezza » (2454) (*con parere della I e della V Commissione*);

IV Commissione (Giustizia):

FORNASARI ed altri: « Approvazione della tariffa professionale degli ingegneri ed architetti » (2339) (con parere della I, della IX, della X e della XI Commissione);

VI Commissione (Finanze e tesoro):

LOMBARDO ANTONINO ed altri: « Norme relative al migliore utilizzo dei comparti urbanistici di cui all'articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 » (2520) (con parere della IV e della IX Commissione);

VII Commissione (Difesa):

GATTO VINCENZO: « Modifica dell'articolo 28 della legge 5 maggio 1976, n. 187, concernente il riordinamento di indennità ed altri provvedimenti per le forze armate » (2494) (con parere della I e della V Commissione);

VIII Commissione (Istruzione):

CAVIGLIASSO PAOLA ed altri: « Aumento della misura e determinazione del numero degli assegni vitalizi di benemerenzza a favore del personale insegnante e direttivo delle scuole elementari » (2502) (con parere della I e della V Commissione);

« Conversione in legge del decreto-legge 10 novembre 1978, n. 691, concernente il rinvio delle elezioni delle rappresentanze studentesche negli organi di governo universitario » (approvato dal Senato) (2573) (con parere della I Commissione);

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 1978, n. 642, recante provvedimento di transizione sul personale universitario » (approvato dal Senato) (2575) (con parere della I e della V Commissione);

IX Commissione (Lavori pubblici):

CATTANEI ed altri: « Modifica ed interpretazione autentica della legge 8 agosto 1977, n. 513 e della legge 5 agosto 1978, n. 457, sui provvedimenti urgenti per la

accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica » (2461) (con parere della I, della IV, della V e della VI Commissione);

BELCI: « Concessione di un ulteriore contributo nella spesa occorrente per il completamento - nel porto di Trieste - di un bacino fisso di carenaggio » (2479) (con parere della V e della X Commissione);

XI Commissione (Agricoltura):

BONIFAZI ed altri: « Riordinamento del credito agrario » (2378) (con parere della I, della IV, della V, della VI, della XII e della XIII Commissione).

Per consentire di procedere all'abbinamento richiesto dall'articolo 77 del regolamento, è rimessa alla competenza primaria della stessa XI Commissione (Agricoltura), con parere della I, della IV, della V, della VI, della XII e della XIII Commissione, la proposta di legge d'iniziativa dei deputati SALVATORE ed altri: « Riordinamento del credito agrario » (913) attualmente assegnata alla VI Commissione (Finanze e tesoro) in sede referente, vertente su materia identica a quella contenuta nella predetta proposta di legge numero 2378.

XIII Commissione (Lavoro):

« Norme concernenti la comunicazione all'Istituto nazionale della previdenza sociale dei nominativi dei lavoratori soggetti all'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali » (2487) (con parere della I e della V Commissione);

Commissioni riunite IV (Giustizia) e VII (Difesa):

MENICACCI ed altri: « Modifiche all'ordinamento giudiziario militare e al codice penale militare di pace » (1478) (con parere della I Commissione).

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole Mario Gargano, relatore per il disegno di legge n. 2372.

GARGANO MARIO, Relatore per il disegno di legge n. 2372. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nella relazione scritta ho sostenuto l'importanza di una discussione in Parlamento sul rendiconto generale. Questo documento acquisisce ulteriore importanza dopo l'approvazione della legge n. 407 del 1977 che, disponendo lo spostamento al 30 settembre della data di presentazione del progetto di bilancio per l'anno successivo, ha invece mantenuto al 31 luglio la data di presentazione alle Camere del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario immediatamente precedente.

La novità del ruolo autonomo di tale documento non è stata colta dalla Camera, nonostante la presidenza della Commissione bilancio lo abbia posto all'ordine del giorno dei lavori isolatamente, per una trattazione separata e preliminare rispetto a quella degli altri fondamentali documenti per la vita dello Stato (progetto di bilancio per il 1979 e disegno di legge finanziaria).

Tale distribuzione del lavoro parlamentare, già da tempo possibile in conseguenza della utilizzazione dei moderni sistemi elettronici per la gestione del bilancio, potrebbe — con una maggiore abbreviazione dei termini per la compilazione e presentazione al Parlamento del rendiconto generale — essere ulteriormente modificata per consentire un esame del rendiconto ancora più anticipato rispetto alla presentazione, da parte del Governo, del bilancio preventivo del nuovo esercizio. Ciò consentirebbe al Governo, nella fase di predisposizione del bilancio, di tener conto di quanto emerso in sede parlamentare in occasione dell'esame del rendiconto, senza ricorrere ad emendamenti difficilmente realizzabili tempestivamente e riducendo le cause che rendono, allo stato at-

tuale, obiettivamente necessario apportare nel corso dell'esercizio più variazioni al bilancio.

Ove, per un complesso di motivi politici, non fosse possibile l'esame e l'approvazione del rendiconto generale dell'esercizio scaduto in via preliminare rispetto alla legge di bilancio ed alla legge finanziaria dell'esercizio successivo, sarebbe opportuno prendere in considerazione lo spostamento del termine di presentazione del rendiconto al Parlamento al 30 settembre, in modo da riservare alla Corte dei conti un lasso di tempo (dal 30 giugno al 15 settembre) sufficiente per un più ponderato esame del rendiconto generale (conto del bilancio e conto del patrimonio), ai fini della funzione referente al Parlamento.

La discussione intrecciata ha, di fatto, ignorato questo importante documento.

È canone fondamentale di una democrazia parlamentare che la potestà di approvazione del rendiconto, come pure del bilancio preventivo, spetti alle Assemblee legislative. Tale deliberazione, oltre che per la esigenza politico-costituzionale di garantire la destinazione ai fini pubblici dei mezzi finanziari coattivamente prelevati dalle private economie, si rende necessaria anche per conferire « ai risultati dell'azione amministrativa dello Stato, e quindi ai rapporti e situazioni giuridiche e finanziarie che questa ha generato, l'efficacia della sua approvazione che ne produce la irrevocabilità » (a parere dell'Ingresso), nonché per approvare in via di sanatoria le violazioni alle statuizioni di bilancio denunciate dalla Corte dei conti in sede di pronuncia di parificazione del rendiconto.

Il documento, d'altra parte, non ha semplicemente un valore contabile (né può avere un valore di accertamento della legittimità dell'operato del Governo, in quanto a tale scopo è predisposto il controllo di legittimità della Corte dei conti), ma ha un valore prevalentemente politico, nei termini già indicati di controllo dell'uso fatto dal Governo dei mezzi contemplati dalla legge di bilancio e di indispen-

sabile momento conoscitivo in rapporto all'esame dei futuri preventivi.

Stupisce, quindi, che delle due parti di cui si compone il rendiconto generale dello Stato, il conto consuntivo del bilancio e il conto generale del patrimonio, solo il primo sia oggetto dell'esame e dell'approvazione parlamentare, nonostante sia stato messo in risalto più volte, in sede politica e tecnica, come la esposizione dell'attività e delle passività dello Stato, con la dimostrazione della incidenza dei vari fattori che durante l'esercizio hanno causato un miglioramento o un peggioramento patrimoniale, possa rappresentare nell'attuale fase di evoluzione delle forme di intervento nell'economia dello Stato e degli enti pubblici, uno strumento di valutazione della loro attività assai più adeguato alle esigenze di controllo del Parlamento.

Di questa insufficiente attenzione per gli aspetti della gestione dobbiamo farci carico perfezionando il sistema di rendicontazione, che oggi esclude il conto del patrimonio dall'approvazione parlamentare e, di conseguenza, dalla parificazione della Corte dei conti.

Il problema ha dato luogo già in passato a qualche perplessità sotto il profilo costituzionale in riferimento all'articolo 81, primo comma, della Costituzione, il quale dispone che « le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo ».

Della norma, com'è noto, si sono avute due diverse interpretazioni: da un lato, si è ritenuto che il Costituente abbia inteso sottoporre all'approvazione del Parlamento soltanto il « rendiconto finanziario », dall'altro, è stato invece sostenuto che la formula adottata abbia inteso riferirsi all'intero rendiconto generale, compreso il conto generale del patrimonio. È stato, in particolare, osservato dai sostenitori della prima interpretazione che l'espressione « rendiconto consuntivo » è più vicina al « conto consuntivo del bilancio » che non al « rendiconto generale », cui fa riferimento l'articolo 78 della legge di contabilità generale, che l'articolo 100 della Costituzione, disponendo che « la Corte dei conti esercita il controllo

preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato », sembra escludere che il controllo della Corte, globalmente propedeutico rispetto a quello supremo del Parlamento, debba estendersi anche alla gestione patrimoniale.

A sostegno della seconda interpretazione è stato, di contro, osservato che l'espressione « rendiconto consuntivo », pur nella sua improprietà linguistica, debba ritenersi equivalente di « rendiconto generale », quale esso doveva essere presentato al Parlamento in virtù delle norme vigenti all'epoca della elaborazione della Costituzione » (Buscema, *Patrimonio pubblico*, Milano 1976, pagina 112).

Indipendentemente dall'aspetto patrimoniale della gestione, è l'esame dei rendiconti generali ad essere oggetto di scarsa attenzione da parte del Parlamento. O, comunque, è stata l'accusa che dottrina e opinione pubblica muovono alle Assemblee legislative, che si vorrebbero più attente alla tematica dei controlli.

Dandoci carico di penetrare le ragioni di questo diffuso convincimento, ci sembra che la misura dell'interesse portato fin qui nell'esame dei rendiconti vada ricercata in rapporto a fattori politici esterni al bilancio e al rendiconto, obiettivamente considerati.

È stato, ad esempio, rilevato che, nello Stato moderno, nella forma parlamentare tipica dell'esperienza italiana si è avuta una notevole evoluzione in materia finanziaria, che ha i suoi riflessi anche sul bilancio e sul rendiconto. Scomparsa la figura del sovrano, quale detentore del potere di imposizione — cui si opponeva il diritto parlamentare di « consentire » l'applicazione dei tributi e il diritto all'approvazione annuale del bilancio —, si è ad essa sostituita quella del Parlamento, quale detentore della sovranità, al quale è riservato il potere di imposizione (articolo 23 della Costituzione), nonché il potere di approvare annualmente il bilancio e il rendiconto (articolo 81, primo comma, della Costituzione).

Da questa evoluzione della potestà del Parlamento in ordine all'imposizione tri-

butaria e al diritto al bilancio deriva che si sommano nel Parlamento stesso il diritto di imporre tributi con quello di controllare la erogazione del pubblico denaro.

La conseguenza principale di questa funzione è un logico affievolimento della originaria funzione di freno nell'erogazione di pubblico denaro e nella conseguente imposizione tributaria. Infatti, alla separazione e contrapposizione fra la potestà di imporre e di erogare i mezzi finanziari ed i rappresentanti dei contribuenti, oggi il Parlamento per la seconda funzione viene ad essere il controllore di se stesso circa la prima funzione. Si spiega così perché il Parlamento non ha più quella sollecitazione e quell'interesse in ordine al fenomeno finanziario, che pure fu la sua prima funzione storica.

In definitiva, l'originario diritto al bilancio ha oggi subito una evoluzione e non può ad esso attribuirsi il medesimo significato che aveva all'epoca della sua conquista. A questa evoluzione — consistente essenzialmente in una sempre maggiore concentrazione della volontà popolare — non ha fatto riscontro un necessario adeguamento degli istituti giuridici, già elaborati nel vecchio ordinamento ed oggi divenuti del tutto inadeguati. Per quanto riguarda, in particolare, il bilancio ed il rendiconto statale, la dottrina più accreditata ritiene necessaria una revisione della legislazione tendente: « a) ad assicurare che la gestione del pubblico denaro venga condotta con la massima efficienza ed economicità, limitando al massimo la discrezionalità amministrativa; b) a conferire al controllo della Corte dei conti idonea garanzia di indipendenza dal Governo e da qualsiasi pressione politica, nell'interesse obiettivo dei contribuenti; c) a rendere il Parlamento idoneo ad adempiere al suo dovere costituzionale di esame e di discussione di questi documenti di fondamentale importanza per la vita del paese » (Buscema).

Nonostante l'attenuazione degli effetti del controllo parlamentare, il rendiconto è pur sempre « uno strumento preziosissimo, solo in quanto rappresenta la storia

economica e finanziaria dello Stato, una statistica finanziaria illustrata con la parola, di cui si servono i medesimi ministri, che ne traggono lumi per l'avvenire, e gli studiosi, che vi prendono il più abbondante, completo e minuzioso materiale d'indagine sulla vita finanziaria, economica e politica dello Stato, aiutando così, con utilissimi ed opportuni suggerimenti, l'opera dei gestori diretti e indiretti della cosa pubblica » (Morselli).

Invero, qualsiasi indagine tendente a studiare gli effetti e la posizione concreta delle entrate e delle spese statali ha aderenza alla realtà solamente se condotta sui consuntivi, i cui dati sono accertati e definitivi. Purtroppo, non è raro il caso di indagini effettuate da studiosi sulla base dei dati dei bilanci preventivi, con risultati notevolmente diversi da quelli cui si sarebbe pervenuti assumendo, invece, i dati reali dei consuntivi.

Così, per quanto riguarda la scelta dei mezzi per il perseguimento dei fini pubblici, l'esame dei risultati economici e finanziari dell'effettivo gettito dei vari tributi e della concreta applicazione del sistema tributario si rende utile per chiarire i termini dell'effettiva incidenza del prelievo fiscale sull'economia ed il superamento dei limiti oltre i quali ogni ulteriore prelevamento si tradurrebbe in inaridimento delle fonti. Per quanto riguarda le spese, d'altra parte, l'esame degli effetti delle medesime in sede consuntiva si rende utile sia per la valutazione della economicità sia per la comparazione fra i benefici conseguiti dalle medesime ed i sacrifici imposti dalle relative entrate, affinché non venga mai infranto questo equilibrio.

In questo senso è usuale il riferimento all'esperienza inglese. Nel Regno Unito, tradizionalmente considerato la culla del moderno parlamentarismo, il Parlamento e l'opinione pubblica danno maggiore rilevanza alla presentazione e all'esame dei rendiconti di quanta non ne sia data alla presentazione dei preventivi. Gli *appropriation accounts* sono strutturati in base allo schema dei preventivi. Essi, con i dati di cassa della gestione effettuata, sono poi

trasmessi tempestivamente al Parlamento accompagnati da un *report* del *Controller and Auditor General*, di regola non molto lungo ma ricco di motivati rilievi sulla gestione della spesa, tali da evidenziare illegittimità, inefficienze, sprechi.

I dati e le comparazioni che abbiamo premesso hanno un loro significato, a volte palese, più spesso di difficile individuazione, se rapportato — come deve essere — alla funzionalità di istituti giuridici propri dell'attività di gestione. In questa analisi, che costituisce un tentativo di approfondimento inteso soprattutto a suscitare un dibattito, la cui utilità non sfugge al Parlamento, di estremo interesse si palesa la relazione con la quale la Corte dei conti riferisce alle Camere ai sensi dello articolo 100 della Costituzione, esponendo le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario, le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro (articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214). Una forma di collaborazione, dunque, quella della Corte, essenziale ai fini dell'esercizio del controllo politico delle Camere, ma che si indirizza anche al Governo se è vero quella definizione di marca inglese che, non a torto, il Manzella qualifica « saggia », per cui « esercitare il controllo significa esercitare una influenza e non un potere diretto; consigliare e non comandare; criticare ma non impedire.... ».

La relazione della Corte introduce tradizionalmente il discorso sul rendiconto dello Stato con delle notazioni d'insieme sulla legislazione di spesa e sui mezzi di copertura, nel rispetto di quel principio di equilibrio finanziario della gestione racchiuso nel quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Sono rilievi critici spesso indirizzati anche al Parlamento, in merito ai quali dovremo darci carico di più approfondite analisi capaci di introdurre canoni di

comportamento più omogenei e più rigorosi.

Ricordato come ammonti a circa 22 mila miliardi (dei quali oltre 18.500 ricadenti nel quinquennio 1977-1981) la somma dei nuovi oneri d'importo determinato, ed a circa 1000 miliardi annui quelli a carattere continuativo recati dai provvedimenti legislativi pubblicati nel 1977, la Corte sottolinea come ad essi vadano aggiunti: a) la maggiore spesa per il 1978 di 8.075 miliardi, di cui al decreto-legge n. 946 del 1977 sulla finanza locale, le cui componenti di diversa natura e durata (rimborso di mutui da una parte, quote di tributi ed altre assegnazioni dall'altra) non vengono distintamente quantificate nel disegno di legge di conversione; b) « limiti di impegno » per circa 2.500 miliardi (dei quali circa 2.400 autorizzati dalla legge n. 675 del 1977 sulla riconversione industriale, in gran parte decorrenti dal 1982), « tipo di spesa per il quale » — prosegue la Corte — « continua a seguirsi, nelle leggi di autorizzazione, il sistema di far figurare un onere notevolmente inferiore a quello effettivamente destinato a gravare sullo Stato, come più volte posto in rilievo nelle precedenti relazioni ».

Numerose sono, nello stesso periodo, le norme destinate a recare aggravii alla finanza statale, senza però stabilirne l'entità, neppure indirettamente (come in sede di indicazione della copertura), dal rinvio alla legge di bilancio della determinazione o dell'accrescimento degli oneri all'affermazione delle premesse giuridiche sostanziali per l'iscrizione di stanziamenti negli stati di previsione; « ipotesi, quest'ultima » — a giudizio della Corte dei conti —, « che non può, in linea di massima, considerarsi in armonia con l'esigenza di una responsabile legislazione di spesa, possibile solo nella consapevolezza sufficientemente chiara dei riflessi finanziari delle decisioni assunte, specialmente quando essi presentino fin dall'inizio un elevato grado di certezza, o derivino comunque da automatismi non eludibili sì da porsi come fattore di rigidità, capaci di condizionare ogni manovra di breve o

medio periodo», come nel caso della legge n. 336 del 1970, recante benefici per i dipendenti pubblici ex combattenti.

La legislazione autorizzativa di spese pluriennali di ammontare determinato si è mantenuta fedele al criterio della quantificazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati, criterio censurato dalla Corte « in quanto fattore preminente della divaricazione tra previsioni normative (e di bilancio) e realtà gestoria », oggi sostituito con quello della indicazione sia dell'ammontare relativo al primo anno di applicazione, sia di quello complessivo, già realizzato legislativamente in materia di contabilità regionale, ed introdotto ora anche per lo Stato dalla recente riforma della legge di contabilità (articolo 18, primo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468).

L'introduzione del bilancio pluriennale, come quadro di riferimento per l'osservanza dell'obbligo di copertura, per parte sua, consentirà un superamento della situazione attuale.

In materia di fondi gestiti dalle amministrazioni regionali per l'esercizio di funzioni statali delegate alle regioni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, la Corte dei conti si è soffermata, in particolare, sulle disposizioni contenute nelle leggi 22 luglio 1975, n. 382, e 19 maggio 1976, n. 335.

La prima, nel dettare i criteri direttivi per l'emanazione di norme delegate, ha anzitutto previsto il conferimento alle regioni della facoltà di emanare norme legislative di organizzazione e di spese nelle materie oggetto della delega statale, nonché nelle materie stesse, ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, ed anche di subdelegare agli enti locali le relative funzioni (articolo 1, comma terzo, n. 3).

In particolare la legge ha demandato al legislatore delegato di disciplinare « i rapporti finanziari » fra Stato, regioni ed enti locali per l'esercizio di dette funzioni (articolo 1, comma terzo, n. 4), con ciò prefigurando un regime nettamente differenziato rispetto a quello già in precedenza stabilito (articolo 1, comma primo,

lettera F) per l'assegnazione dei fondi inerenti all'esercizio delle funzioni trasferite alle regioni medesime, in quanto proprie di queste ultime, assegnazione caratterizzata dalla indistinta confluenza delle somme relative nei fondi previsti dalla legge 16 maggio 1970, n. 281.

La legge n. 335 del 1976, recante « Principi fondamentali e norme di coordinamento e di contabilità delle regioni » ha innovato il precedente regime per il quale le somme percepite dalle regioni per l'esercizio di funzioni delegate figuravano nei bilanci regionali fra le entrate e le spese per contabilità speciali ed ha introdotto norme più dettagliate per assicurare, in primo luogo, il vincolo delle assegnazioni alle specifiche loro destinazioni (articolo 21, primo comma) ed inoltre la loro apposita e separata rappresentazione nel bilancio regionale, sia con il comprenderle in un titolo di entrata diverso da quello relativo alle assegnazioni del fondo comune, sia con l'obbligo di destinare capitoli distinti alle spese proprie ed a quelle per funzioni delegate (articolo 9, comma quarto, lettera C), e di evidenziare anche riassuntivamente le entrate e le spese in parola (articolo 10, comma secondo, lettera A).

In attuazione delle direttive contenute nella citata legge n. 382, il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ha disciplinato separatamente le assegnazioni di fondi relativi alle funzioni trasferite (articoli 126, 130 e 134) e quelle concernenti invece le funzioni delegate (articolo 131).

« Nel primo caso, » ha sottolineato la Corte dei conti « soprattutto con la prevista soppressione dai relativi capitoli di spesa del bilancio statale, e con il divieto della loro riproduzione (articolo 126, comma terzo) nonché con la confluenza delle somme negli appositi « fondi » viene chiaramente accentuata la piena ed assoluta titolarità della gestione da parte delle regioni. Nel secondo caso, invece, la prevista determinazione annuale degli stanziamenti, dietro proposta dei ministri specificatamente competenti in ciascun settore, udita l'apposita commissione interre-

gionale, nonché l'assunzione a carico dello Stato degli oneri di funzionamento, configurano il permanere e la continuità di un collegamento della gestione dei fondi con le determinazioni degli organi responsabili della gestione diretta del bilancio statale, collegamento riconducibile a quel concetto di « rapporti finanziari » (assente del tutto invece, per le funzioni trasferite) espresso dalla citata norma della legge n. 382. Non influisce sul problema della titolarità (o contitolarità) della gestione l'altra previsione di detta legge relativa a poteri legislativi di organizzazione e di spesa delle regioni nelle materie delegate, quanto meno nel senso che essa può soltanto assumere valore ricognitivo rispetto alla disciplina costituzionale, la quale consente alla legge ordinaria, solo il conferimento di poteri normativi di attuazione, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione ».

Neppure, d'altro canto, l'intervento di una normativa regionale di attuazione inciderebbe sul problema suddetto poiché essa non potrebbe unilateralmente disciplinare i « rapporti finanziari » inerenti alla gestione medesima.

A giudizio della Corte la direttiva inerente alla regolamentazione di tali rapporti non è stata compiutamente svolta dal citato decreto presidenziale soprattutto in considerazione del fatto che avrebbe dovuto rappresentare « la sede per meglio disciplinare i raccordi tra il bilancio statale e la gestione delegata, anche successivamente alla somministrazione dei fondi alle regioni, non diversamente da quanto fatto dalla legge n. 335 in ordine al bilancio regionale, circa i fondi gestiti dagli enti locali per l'esercizio di funzioni regionali delegate ».

In proposito, osserva ancora l'organo di controllo, l'articolo 11 della citata legge, al terzo comma, prevede l'emanazione di norme regionali volte a disciplinare le modalità di rappresentazione delle gestioni delegate nei bilanci di detti enti, sia ad assicurare il « controllo regionale » sulla destinazione dei fondi (controllo evidentemente diverso e più penetrante da quello di cui all'articolo 130 della Costi-

tuzione, altrimenti sarebbe stato superfluo prevederlo). Inoltre, l'articolo 27, terzo comma, della legge medesima stabilisce che al rendiconto generale della regione siano allegati, al pari che quelli di enti ed organismi strumentali di essa, rendiconti riassuntivi delle gestioni suddette. Tali disposizioni sono state recepite nelle leggi regionali di contabilità finora emanate e tradotte in un'articolata disciplina che, oltre a prevedere la specifica « certificazione » o « dimostrazione » delle spese effettuate dagli enti, perviene in taluni casi a sancire esplicitamente la restituzione alla regione dei fondi non utilizzati.

Sottolineato come si tratti di gestioni « per conto », nelle quali, cioè, pur senza negare la confluenza in misura più o meno estesa di interessi propri del delegato sussiste in ogni caso come componente normale ed ineliminabile l'interesse istituzionalmente affidato per ciascun settore di competenza alla cura del delegante, la Corte, richiamata la norma di organizzazione posta dall'articolo 121 della Costituzione, nella parte in cui esso concentra nel Presidente della giunta regionale la direzione dell'esercizio delle funzioni delegate, e sottopone detto organo alle « istruzioni » vincolanti del Governo centrale, ribadisce come le funzioni delegate permangano anche nel momento del loro esercizio nell'ambito di responsabilità dell'Amministrazione dello Stato.

D'altra parte è noto come il trasferimento delle somme con mandato diretto sia lo strumento adoperato anche per la maggior parte delle gestioni fuori bilancio debitamente autorizzate, le quali si svolgono, per definizione legislativa, « nell'ambito » della amministrazione statale, come testualmente si legge nell'intitolazione della legge 25 novembre 1971, n. 1041, ed in quanto tali sono soggette al controllo della Corte dei conti.

Uno degli aspetti del problema qui considerato è quello dei controlli il quale si presenta come alternativa tra l'assoggettamento dell'attività delegata al regime di controllo cui è sottoposto il delegante e quello cui, invece, è sottoposto il delegato. Si tratta di un aspetto, per quanto con-

cerne la delega dallo Stato alle regioni, che finora non ha formato oggetto di intervento legislativo in sede di normazione generale essendo stato raffrontato dal legislatore soltanto con la legge 8 ottobre 1976, n. 688 (di conversione del decreto legge 10 agosto 1976, n. 542, recante misure per l'inquinamento da diossina) il cui articolo 2 stabilisce che, per la parte in cui il rendiconto dell'apposita gestione fuori bilancio istituita presso la regione Lombardia si riferisce a funzioni statali delegate, esso sia sottoposto al controllo della Corte dei conti. Norma — vogliamo ricordare — introdotta dalla Commissione bilancio della Camera dei deputati in adesione e con espresso riferimento alla posizione assunta dalla Corte dei conti a sezioni riunite in occasione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato.

In conseguenza di tali considerazioni, le sezioni riunite della Corte dei conti hanno ritenuto di escludere dalla dichiarazione di regolarità del rendiconto dello Stato la gestione dei capitoli attinenti a spese per funzioni statali delegate, per la fase successiva alla messa dei fondi a disposizione delle amministrazioni regionali. Il supremo collegio della magistratura contabile ha, infatti, ritenuto che « la mancanza di precise e sommamente auspicabili puntualizzazioni legislative (che verrebbero fra l'altro a meglio definire i limiti di rispetto dell'autonomia propria delle regioni), non può impedire che nella competente sede di controllo vengano individuati gli strumenti apprestati in via generale dall'ordinamento affinché il controllo stesso possa esplicarsi, in conformità all'articolo 100 della Costituzione, sull'intera gestione del bilancio dello Stato della quale il Governo è responsabile verso il Parlamento, a tal uopo destinatari del referto prescritto alla Corte dei conti dalla norma citata. Responsabilità che, per quanto si è esposto, specialmente con riguardo all'articolo 121 della stessa Costituzione, non viene meno nella ipotesi di esercizio di attività amministrativa per via delegata ».

Il 1977 rileva un'ulteriore espansione dei mezzi finanziari amministrati dallo

Stato. Infatti, a fronte di un aumento del prodotto interno lordo, in lire correnti, del 20,3 per cento, l'entrata e la spesa rivelano più consistenti incrementi, sia per incassi e pagamenti dell'anno solare (rispettivamente + 51,1 e + 28,4 per cento), sia di quelli di consuntivo (comprendenti l'esercizio suppletivo: + 54,0 e + 29,7 per cento), e, infine, per accertamenti e impegni di competenza (+ 47,8 e + 30,4 per cento). Incremento che offre motivi di indicazione in rapporto all'andamento delle risultanze di entrata e di spesa dell'ultimo quinquennio di cui all'allegata tabella.

Dato costante è il peggioramento dei saldi tanto in rapporto alle previsioni definitive che rispetto a quelli anticipati dalla *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, diffusa in bozza nello scorso marzo.

Con il 1977, d'altra parte, lo scostamento fra previsioni di bilancio e risultati di esercizio ha raggiunto proporzioni mai verificate in passato, nonostante tre leggi di variazione, per le quali le periodiche relazioni di cassa, con l'aggiornamento delle stime ad anno, avrebbero dovuto offrire elementi per più realistiche valutazioni sul prevedibile andamento della gestione.

Una più attenta analisi dell'andamento dell'entrata e della spesa rivela come il maggiore incremento percentuale della prima, nel complesso, sia conseguente all'acquisizione di risorse da indebitamento, oltre un terzo delle quali destinate alle coperture di spese correnti. Le quali ultime, come abbiamo visto, sono aumentate nella competenza del 35,8 per cento, e nella cassa del 38,1, mentre i corrispondenti indici delle entrate dei titoli primo e secondo sono del 23,1 e del 28,6.

L'eccedenza delle spese correnti sulle entrate risulta realizzatasi nel 1977 al livello percentuale più basso dell'ultimo quinquennio, in quanto pari al 9,6 per cento di tale aggregato (dopo la punta del 16,8 per cento toccata nel 1975). La Corte dei conti ha tenuto a sottolineare « che nuovamente, come già nel 1976, il saldo in esame è alterato dalla presenza, fra le entrate extratributarie, di prelevamenti da

conti correnti di tesoreria, alcuni dei quali alimentati con prestiti, e relativi ai fondi per il ripiano dei debiti degli enti mutualistici (717 miliardi), per il rilancio dell'economia (103 miliardi), e per la riconversione e ristrutturazione industriale (600 miliardi), per un totale di 1.420 miliardi». Sicché l'effettivo disavanzo risulta notevolmente superiore a quello esposto, pari cioè a 6.120 miliardi, « ed il sistema del passaggio attraverso i conti di tesoreria si rivela elemento della contabilità statale, producendo alterazione o comunque duplicazione fra diversi esercizi o persino in un medesimo esercizio »

La insoddisfacente valutazione degli oneri in sede previsionale è dimostrata ampiamente dalle eccedenze di spesa verificatesi tanto nella competenza come nei residui, per oltre 1.000 miliardi, riguardanti tutti capitoli di spesa corrente di natura obbligatoria, nella massima parte determinate da disfunzioni, a causa delle quali non si è curato un tempestivo aggiornamento delle previsioni, neppure nelle ultime variazioni di bilancio così tardivamente intervenute, al fine di limitare a dimensioni più contenute il disavanzo.

Di queste eccedenze si continua a ripetere da più parti che si tratta di situazioni di carattere formale avendo esse ad oggetto, come si è visto, spese obbligatorie. Va, tuttavia, rilevato come proprio questa circostanza mette in risalto la loro facile prevedibilità sicché sarebbe opportuna una maggiore ponderazione nella determinazione dello stanziamento nei relativi capitoli per i quali, allo stato, è legittimo il dubbio di una sottovalutazione dei relativi oneri in previsione di usare gli strumenti di adeguamento degli stanziamenti previsti dalla legge di contabilità, primo fra tutti quell'articolo 41 sulla cui legittimità costituzionale è stato sollevato più di un dubbio.

Con detta norma, come è noto, integrata da apposito articolo della legge annuale di bilancio, viene autorizzato il Governo (primo comma) alla iscrizione di somme nella parte passiva del bilancio per: la restituzione di tributi indebitamente percepiti e per cui non vi sia uno stan-

ziamento allo uopo predisposto; il rimborso di tasse sui prodotti che si esportano quando gli stanziamenti dovessero risultare insufficienti; il pagamento di vincite al lotto, quando dovessero esaurirsi tutti i fondi a tal titolo stanziati nell'apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero delle finanze; i pagamenti relativi al debito pubblico in dipendenza di operazioni di conversione od altre analoghe autorizzate da leggi; integrazione delle assegnazioni relative a stipendi, pensioni ed altri assegni fissi, tassativamente autorizzati e regolati per legge. Viene invece autorizzato il ministro del tesoro (secondo comma) all'iscrizione nella parte passiva del bilancio delle somme necessarie per la restituzione dei depositi, per il pagamento di quote di entrate devolute da enti od istituti e delle somme comunque percepite dallo Stato per conto di terzi. Tale iscrizione viene effettuata senza copertura « perché dette spese sono sottratte ad ogni discrezione del Governo il quale, attraverso il ricorso ai cennati provvedimenti, non fa che eliminare deficienze in atto nelle previsioni, in rapporto all'entità degli oneri derivanti dall'esistente assetto giuridico, al cui ammontare nessun vincolo costrittivo deriva dall'importo dei fondi per essi iscritti in bilancio » (Ragioneria generale dello Stato, *Il Bilancio dello Stato*, Roma 1955, pagina 38).

In sede parlamentare è stato ritenuto che la disposizione dell'articolo 81, quarto comma della Costituzione, non si applichi alle spese contemplate nel predetto articolo 41, perché non si tratta di « emanazione di leggi successive a quella di approvazione del bilancio, ma di decreti del Capo dello Stato o del ministro del tesoro in esecuzione di una delega legislativa con riferimento a provvedimenti iscritti in bilancio », nonché per « la considerazione del Governo, in quanto attingono il loro titolo giustificativo in principi di diritto comune, in apposite precedenti norme di legge, quando non si risolvono in semplici restituzioni di somme indebitamente percepite » (relazione Pettrilli, Paratore ed altri). Non può, per

altro, trascurarsi che ancora oggi parte della dottrina più accreditata (Buscema) continua a considerare « non accettabile » questa interpretazione, per i seguenti motivi: la considerazione che l'articolo 81 della Costituzione non si applica perché si tratta di decreti del Capo dello Stato o del ministro del tesoro e non di leggi successive a quella di bilancio, è semplicemente formale, in quanto almeno i provvedimenti aventi valore di legge sono soggetti alla disposizione costituzionale sulla copertura, salvo che non vi abbia provveduto la legge di delega; benché la erogazione sia prevista dalla legge di bilancio in cui è contenuta l'autorizzazione al Governo o al ministro del tesoro, non può disconoscersi che la delega stessa è data per un evento futuro ed incerto e nel caso del suo verificarsi non viene meno lo obbligo della copertura derivante da una disposizione costituzionale cui non può sottrarsi né il Parlamento, né il Governo quando agisce per delega del primo; l'obbligatorietà delle spese « che attingono il loro titolo giustificativo in principi di diritto comune » non può esimere il Parlamento e il Governo dalla osservanza della disposizione costituzionale sulla copertura, la quale non contiene eccezione alcuna; la considerazione che in alcune delle ipotesi previste dall'articolo 41 citato tratta di « semplici restituzioni di somme indebitamente percepite, o percepite per conto di terzi », anzitutto non può essere generalizzata per le altre ipotesi, contenute nel medesimo articolo, e in ogni modo la restituzione di tali somme apporta modifiche nella parte attiva del bilancio e quindi viene a mancare, per il relativo importo, la copertura delle spese in via generale.

In tema di operazioni di ricorso al mercato finanziario effettuate nel corso dell'esercizio 1977, va sottolineato l'onere che dette operazioni comportano per l'erario, mediante il confronto fra gli importi nominali ed i ricavi netti. E ciò a parte la spesa per gli interessi che nel 1977 ha segnato, al lordo degli interessi sul debito fluttuante, un incremento del 41,7 per cento nella competenza, con un

importo di 6.664 miliardi, incidendo poi sulla cassa per 9.000 miliardi, comprensivi del pagamento dei residui.

Il totale dei ricavi netti indicato nell'allegata tabella non coincide con quello esposto nel consuntivo per le entrate da accensione di prestiti, da un lato perché nella nostra sintesi non sono comprese le emissioni di monete metalliche e biglietti (51 miliardi), dall'altro perché nel consuntivo non figurano né il prestito di 17,7 miliardi per la partecipazione al fondo asiatico di sviluppo di cui alla legge 23 dicembre 1976, n. 864, né quello inerente al rilascio alla Banca d'Italia di certificati di credito decennali (per 46 miliardi circa), a consolidamento del debito derivante dalle anticipazioni annuali dello Istituto di emissione in favore dell'AIMA, omissione che il ministro del tesoro giustifica con lo scopo di evitare una doppia iscrizione in bilancio della stessa entrata, costituita appunto dall'importo di dette anticipazioni, mentre la Corte dei conti ritiene che detta iscrizione debba essere comunque effettuata per non far mancare l'esposizione delle effettive operazioni poste in essere, « tanto più che il consolidamento su base decennale è fonte di maggiori oneri per il bilancio medesimo ».

In apertura del capitolo relativo alla esposizione ed al commento dei dati concernenti la gestione della parte attiva del bilancio, quest'anno la Corte dei conti affronta ancora una volta il tema delle caratteristiche del riscontro ad essa attribuito in materia di entrate, sottolineando le conseguenze negative della vigente normativa.

In particolare, in mancanza di adeguati strumenti di indagine, la Corte denuncia la impossibilità « di formulare compiute valutazioni circa i comportamenti amministrativi — specialmente in campo tributario — che nella concreta applicazione delle leggi stanno alla base delle risultanze di gestione esposte nel rendiconto generale; di quelle valutazioni ed osservazioni, cioè, che secondo l'articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti costituiscono il contenuto della re-

lazione annualmente indirizzata al Parlamento ».

Il tema è di estremo interesse ed è stato oggetto di interessanti prese di posizione sia in Parlamento sia in sede scientifica, particolarmente in rapporto al sistema tributario il quale costituisce oggi senza dubbio lo strumento di elezione della politica economica, attesa anche la estrema flessibilità acquisita a seguito della recente riforma tributaria con la estensione del sistema della ritenuta alla fonte e con la introduzione della liquidazione anticipata dell'imposta (cosiddetta « autotassazione »), istituti tutti che consentono ad ogni variazione di aliquote una immediata ripercussione sul sistema economico ed una altrettanto immediata variazione del gettito.

È dunque evidente che la gestione del sistema tributario non può più a lungo sfuggire al controllo del Parlamento e, per esso, a quello di legittimità della Corte dei conti che per le Camere è — nel sistema della Costituzione — prezioso rapporto conoscitivo. Come è noto alla Corte dei conti è attribuita fin dalla sua istituzione (articoli 22 e 23 della legge 14 agosto 1862, n. 800) un riscontro delle entrate in forma di vigilanza sulla riscossione, compito considerato di estrema importanza dai primi anni di attività dell'Istituto, ma di difficile attuazione.

Tale attribuzione, confermata nel testo unico del 1934 (articoli 34 e seguenti), va oggi valutata in rapporto all'articolo 100 della Costituzione repubblicana, in virtù del quale la Corte dei conti « esercita » il controllo « sulla gestione del bilancio dello Stato », sulle entrate, cioè, come sulle spese.

Ora è noto come la dottrina ritenga l'attuale sistema di vigilanza sulle entrate — così come disciplinato dal testo unico e dalla legge e regolamento di contabilità generale — non conforme al precetto costituzionale essendo fin troppo evidente la assoluta insufficienza dell'attuale complesso normativo rispetto alle esigenze poste dal costituente.

La norma costituzionale in questione, in aderenza alle inderogabili esigenze di uno

Stato di diritto, ha accolto il principio di un controllo obiettivo non soltanto sugli atti del Governo, ma anche e soprattutto sulla intera gestione del bilancio statale, controllo che per non intralciare la azione amministrativa si è voluto fosse svolto in via successiva.

È stato in proposito osservato in una pregevole analisi del disposto di cui all'articolo 100, secondo comma, della Costituzione, che tale norma, estendendo il controllo di legittimità della Corte dei conti anche alle entrate, « ha implicitamente riconosciuto la insufficienza del contenzioso tributario sotto il profilo delle garanzie obiettive. Invero, attraverso i vari strumenti giurisdizionali, tale sistema tende a tutelare il singolo di fronte alle pretese dell'amministrazione finanziaria, ma rimane senza tutela obiettiva il comportamento dell'amministrazione stessa e dei suoi funzionari nell'applicazione dei tributi » (Bucscema, *Il bilancio*, pagina 331).

Nella nuova situazione costituzionale, il Parlamento ha il diritto e il dovere di conoscere, non soltanto come vengono erogate le spese pubbliche, ma anche come il Governo e l'amministrazione applicano in concreto il sistema tributario. Ed a tal fine è predisposto l'insostituibile strumento costituito dal controllo di legittimità della Corte dei conti. Si viene, così, a configurare anche per le entrate il duplice aspetto del controllo della Corte dei conti: di garanzia obiettiva della legittimità dell'attività dell'amministrazione e di propeudeticità rispetto al controllo del Parlamento.

In attesa dell'auspicato adeguamento della normativa ordinaria al ricordato disposto dell'articolo 100 della Costituzione oggi la vigilanza sulla riscossione delle entrate, esercitata dalla Corte dei conti, ai sensi del vigente testo unico è, per forza di cose, molto sommaria tendendo a stabilire (mercé opportuni raffronti tra gli elenchi periodici dei carichi dei singoli contabili, le contabilità mensili dei tesoriери ai quali vanno fatti i versamenti delle entrate riscosse, le relazioni degli ispettori di finanza sugli agenti della riscossio-

ne) se vi siano omissioni od irregolarità diverse nel servizio dell'esazione.

Solo in taluni casi speciali concernenti le entrate, la Corte dei conti può esercitare un vero e proprio controllo, e ciò si verifica per le entrate derivanti da contratti attivi per lo Stato ai sensi dell'articolo 19 della legge di contabilità generale, e per l'annullamento di crediti arretrati, in quanto i decreti annullanti gli articoli dei campioni demaniali nei quali sono iscritti i crediti dello Stato, sono tutti indistintamente soggetti al visto e alla registrazione della Corte (articoli 265, 267, 268 del regolamento di contabilità di Stato).

Troppo poco, invero, atteso l'interesse per la materia. Un'energica azione di vigilanza esterna può, inoltre, attuarsi sulla scorta del quadro di classificazione delle entrate e seguendo attraverso congrui accertamenti il movimento dei residui attivi del bilancio. In ordine ai quali, anzi, un utile intervento può essere effettuato, oltre che dalla Corte dei conti, anche dalle Assemblee legislative.

Quanto sopra ci conferma nella convinzione che siamo in presenza di una situazione di fatto certamente non conforme ai principi costituzionali dianzi ricordati, onde ci sembra opportuno in questa sede soffermarci a considerare quali strumenti potrebbero consentire un più efficace controllo.

In via generale possiamo distinguere questi strumenti in due categorie: giuridici e tecnici.

I primi dovrebbero tendere ad adeguare le vigenti norme legislative ordinarie al citato precetto costituzionale, sia per quanto concerne la funzione (non più di semplice vigilanza ma anche di controllo) sia per quanto concerne la struttura organizzativa della Corte, onde renderla adeguata all'esercizio di detta funzione, anche se vi è chi ritiene che « gli strumenti normativi esistenti già consentono alla Corte di esercitare in concreto quella vigilanza la quale in sostanza non è che un aspetto del controllo » (Buscema, *Il bilancio*, pagina 333).

Quanto alla scelta degli strumenti tecnici, per l'esercizio concreto della vigilanza sulle pubbliche entrate, essi consistono essenzialmente nel ripristino dei mastri-partitari in uso fino all'esercizio 1916-17. In questi mastri dovrebbero essere annotati, per ciascun capitolo d'entrata, tutte le partite nelle due fasi del dovuto (accertamenti) e del pagato (riscossioni e versamenti). Alla fine dell'esercizio si avrebbe, così, la possibilità di confrontare i risultati degli accertamenti e delle riscossioni contenuti nel rendiconto generale con i risultati delle proprie scritture. Naturalmente non si pensa ad un sistema manuale oggi di impossibile realizzazione, in quanto comporterebbe un notevolissimo incremento degli organici del personale, specie di livello esecutivo.

Il problema può, invece, essere risolto con l'impiego dei moderni mezzi offerti dal progresso tecnologico, con quei sofisticati sistemi di rilevazione ed elaborazione meccanografica ed elettronica, già largamente usati da diverse amministrazioni attive dello Stato e in particolare dall'amministrazione finanziaria.

L'adozione di questo strumento da parte della Corte dei conti è già in parte attuata con l'instaurazione di un sistema di rilevazione ed elaborazione elettronica per il controllo dei titoli di spesa (F. Pasqualucci - P. Ricci - *Il controllo sulla gestione del bilancio statale: caratteristica del sistema informativo della Corte dei conti*, in Atti del II Convegno di studio sulla contabilità pubblica, pubblicati in quaderni della regione Umbria n. 17 - 325 e seguenti) ma è suscettibile di più ampie utilizzazioni (S. Sfrecola, *La Corte dei conti di fronte alla politica elettronica della pubblica amministrazione*, in Atti del II Convegno citati, pagina 365 e seguenti).

Va ancora sottolineato come l'esercizio del controllo da parte della Corte dei conti darebbe la possibilità di produrre statistiche finanziarie veritiere, in quanto controllate fin dall'inizio, da offrire al Parlamento per l'esercizio della sua funzione di controllo finanziario, nonché per l'esercizio, cosciente e tempestivo, della pote-

stà di coordinamento della finanza pubblica al Parlamento stesso demandata dall'articolo 119 della Costituzione.

Conclusivamente ci sembra di dover auspicare, nell'interesse obiettivo della generalità dei contribuenti — per i quali il controllo della Corte costituisce anche uno strumento di lotta all'evasione — che l'organo di controllo assuma, anche per le entrate, quel ruolo di massimo organo di garanzia obiettiva che la Costituzione gli ha assegnato nella edificazione di uno Stato di diritto, moderno e democratico.

Né può trascurarsi la circostanza che, nell'ambito del sistema di controllo accolto per la Corte dei conti europea, il controllo è esteso a tutte le fasi delle entrate e delle spese, a cominciare dagli accertamenti per le prime e dagli impegni per le seconde. Ora a questo proposito non si può non sottolineare la preoccupazione che si determinino distonie nel raccordo fra la nostra Corte dei conti e quella europea. Come è noto, infatti, è previsto che nell'ipotesi che la competenza delle corti dei singoli stati non coincida o non sia uniforme con quella della Corte europea, la collaborazione dovrà essere realizzata con gli organismi o servizi che nei rispettivi ordinamenti abbiano la necessaria competenza. A questo proposito è stato osservato come « esiste il pericolo che proprio per la Corte dei conti italiana emerga la sua incompetenza al controllo sulle entrate secondo la legislazione ordinaria, mentre secondo la normativa costituzionale non vi sono dubbi su tale competenza » (Buscema, *Aspetti finanziari e contabili dello sviluppo comunitario europeo in corso*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1976, pagina 90).

Tornando, quindi, ai dati della gestione per qualche notazione d'insieme, non si può non rilevare che per un numero di capitoli di entrate tributarie assai superiore che negli scorsi anni, il consuntivo espone risultanze di segno negativo, specialmente nei residui. Criterio espositivo che — ha notato la Corte dei conti — « anche se eventualmente connesso a modali-

tà proprie dei sistemi di accertamento e riscossione dei tributi non trova rispondenza nell'attuale regolamentazione concernente la tenuta dei conti dello Stato, e neppure nella impostazione stessa del consuntivo, quale risulta dalla denominazione che in quest'ultimo viene formalmente attribuita alle diverse poste rappresentate.

Ciò dà luogo ad una mancanza di adeguati riferimenti, necessari a determinare in maniera immediata ed univoca il significato delle risultanze di gestione, e rende manifesta l'esigenza di quelle revisioni, anche normative, che introducano le soluzioni più appropriate, nel rispetto dei canoni che presiedono alla regolare e distinta esposizione dei flussi — anche figurativi — di entrata e di spesa, fra i quali assume rilievo, nella specie, il principio di integrità del bilancio ».

Le risultanze della gestione incontrano un andamento meno favorevole, non soltanto rispetto alle previsioni rettifiche, prese a riferimento alla fine di settembre 1977 nella impostazione del bilancio per il corrente esercizio, bensì anche nei confronti dei dati provvisori sul gettito indicati in epoca molto più recente, e cioè nella relazione generale sulla situazione economica del paese, nella quale il gettito tributario accertato era indicato in 36.200 miliardi, mentre quello effettivo è stato di 35.863 miliardi. Ciò che conferma l'esigenza di più tempestive procedure di contabilizzazione, non solo ai fini dell'attendibilità dei documenti ufficiali con funzione conoscitiva ma soprattutto per consentire che la massima ponderazione venga posta nell'assumere determinazioni di ordine finanziario (come quelle inerenti all'assestamento del bilancio).

È sufficiente a questo proposito far riferimento alla circostanza che le originarie previsioni di entrate tributarie erano state accresciute, con le prime due leggi di variazione al bilancio, di 7.476 miliardi, né erano state rettifiche in meno dalla terza legge (approvata nel maggio scorso), e che esse si sono invece avverate soltanto per la metà. Da ciò è derivato che, in luogo del previsto incremento di gettito,

rispetto agli accertamenti dell'anno precedente, del 43 per cento circa, quello effettivo è risultato inferiore al 30 per cento (e cioè di 8.188 miliardi anziché di 11.932, con una differenza in meno di 3.743), nonostante la presenza di fattori contingenti di aumento, fra i quali la riscossione anticipata delle imposte sui redditi da lavoro autonomo e delle persone giuridiche, la cui entità era stata stimata in 3.600 miliardi, vale a dire in una cifra più che neutralizzata dal maggiore scarto fra previsioni ed accertamenti, ed al netto della quale l'incremento si ridurrebbe a poco più del 16 per cento.

In termini di accertamenti, il più contenuto incremento del 1977, al confronto con quello del 40 per cento registrato nel 1976, appare superiore a quello annuo medio (26 per cento) dell'ultimo quadriennio, dato che, per altro, risente dell'indice particolarmente basso (6 per cento circa) del 1975. Va anche aggiunto che negli ultimi quattro anni, comunque, il gettito effettivo dei tributi era stato sempre superiore a quello previsto, mentre il dato dell'esercizio in esame deve far riflettere per la sua mancata rispondenza al fabbisogno preventivato ed effettivamente concretatosi in un aumento degli impegni che supera notevolmente l'indice annuo del medio periodo. Tale andamento si manifesta in tutte le categorie del comparto tributario, ma molto più accentuatamente nella imposizione indiretta, tanto da doversi esclusivamente a questa circostanza il miglioramento che, rispetto alle previsioni, è intervenuto nell'incidenza delle imposte dirette accertate sul totale dei proventi fiscali (dal 42 circa ad oltre il 45 per cento).

Infatti fra le principali voci di tali imposte gli accertamenti hanno superato le previsioni, benché di poco, tanto per l'IRPEF (capitolo 1023) che per l'IRPEG (capitolo 1024), che sono quelle su cui ha maggiormente influito, peraltro, la « componente transitoria » d'incremento, già ricordata, e cioè l'anticipo del 1978.

Nello stesso comparto, invece, mentre le previsioni relative alle imposte sui redditi da capitale si sono nel complesso so-

stanzialmente avverate, un dato sensibilmente negativo è quello relativo al gettito dell'imposta locale sui redditi, che è stata inferiore non soltanto alle previsioni (del 41 per cento), ma perfino agli accertamenti del 1976 (del 22 per cento).

Fra i tributi indiretti, che più immediatamente risentono delle sfavorevoli condizioni congiunturali, l'andamento peggiorativo è più marcato e generalizzato. Nell'insieme, si può osservare, anzitutto, che lo scarto in meno rispetto alla previsione è stato del 9 per cento per l'intero titolo I dell'entrata mentre nei suddetti tributi è stato del 16 per cento nel campo delle tasse e imposte indirette sugli affari, e del 13 per cento in quello delle imposte sulla produzione e sui consumi e delle dogane.

Nel primo di tali campi, quota determinante è rappresentata dall'imposta sul valore aggiunto (con un provento pari ai due terzi del totale). Lo scarto rispetto alle previsioni è stato per questo tributo uguale a quello dell'intero comparto, mentre l'accrescimento del gettito rispetto al 1976, pari al 32 per cento, appare notevolmente superiore al corrispondente indice del comparto stesso (23 per cento), a causa dell'andamento molto meno favorevole di altre componenti di quest'ultimo.

Circa le varie cause che incidono sull'andamento di tale imposta il ministro delle finanze ha ricordato in Senato, nella seduta del 5 aprile 1977 l'effetto riduttivo dovuto all'aumento delle esportazioni, e i benefici fiscali rappresentati, ad esempio, dalla detrazione del 4 per cento prevista dall'articolo 18 della legge n. 675 del 1977 sulla ristrutturazione e riconversione industriale.

Ciò ha offerto occasione alla Corte dei conti per ritornare a ribadire come non risponda ai principi di « veridicità » e « integrità » di bilancio il sistema di riportare nel bilancio stesso i dati concernenti l'IVA al netto dei rimborsi, rilevando nel contempo la mancata quantificazione della cosiddetta *tax-expenditure*, cioè delle agevolazioni fiscali che rappresentano spesso delle forme di intervento, spe-

cie in campo economico, sostanzialmente non diverse da quelle effettuate mediante la spesa.

Tra le voci minori della categoria II, non può non essere oggetto di attenta analisi l'andamento della tassa di circolazione, il cui gettito è risultato del 60 per cento inferiore a quello previsto (40 per cento rispetto all'anno precedente) fenomeno che per la sua entità, richiama problemi connessi tanto alla correttezza delle previsioni (anche in rapporto alle modifiche introdotte nell'ammontare delle tasse per le diverse cilindrate) quanto alla ampiezza dell'area di evasione. Uno scarto del 23 per cento si rileva, poi, nell'imposta sugli spettacoli (aumentata solo dell'8 per cento sul 1976) e del 18 per cento nell'imposta di bollo, che presenta invece un elevato incremento del gettito (+ 57 per cento).

Unico dato positivo di rilievo per la sua entità è quello relativo ai canoni di abbonamento alle radioaudizioni il cui provento si è più che raddoppiato, superando largamente le previsioni.

Ancor meno favorevole, in linea generale, l'andamento del gettito dei tributi della categoria III (produzione, consumi e dogane) dove l'imposta sui prodotti petroliferi, inasprita fra il 1976 e il 1977, ha consentito un'entrata di 831 miliardi contro i 1.350 previsti e che erano valsi come copertura di nuovi oneri.

Ciò ha ridotto l'espansione del gettito, rispetto all'anno precedente, al 25 per cento.

In campo tributario non va, ancora, trascurato l'aumento dei residui attivi intervenuto nel 1977, dopo che negli anni precedenti si erano registrate sensibili diminuzioni. A tali risultati fanno riscontro riaccertamenti in mano nei residui degli esercizi precedenti, la cui entità (29 per cento nella categoria II e 17 per cento nella III) costituisce - come ha sottolineato la Corte dei conti di per sé « dato autonomo di riflessione circa la fondatezza dei criteri finora adottati in tema di esigibilità ».

Queste pur sintetiche osservazioni in tema di entrate non sarebbero complete

se non ci soffermassimo brevemente sul tema della trasformazione del sistema della riscossione cui ci si avvia dopo lunghe discussioni in sede politica e tecnica e polemiche vivaci. Detta trasformazione, come è noto, passa attraverso la soppressione del sistema esattoriale a far tempo dal 1° gennaio 1984, nei termini previsti dal disegno di legge n. 1945, presentato alla Camera dei deputati il 19 dicembre 1977, che assume nell'ampia dettagliata relazione che lo accompagna, a principale motivazione della prevista cessazione del sistema della riscossione per il tramite di esattori i noti squilibri distributivi degli aggi di riscossione, che la relazione al citato disegno di legge documenta in una serie di rilevazioni statistiche che esaminano il fenomeno della riscossione esattoriale nelle varie proiezioni.

« Porre rimedio alla situazione descritta - si legge nella relazione - attraverso una rideterminazione dell'aggio da attribuirsi a ciascuna esattoria comporterebbe difficoltà di gran lunga maggiori di quella che comporta l'abbandono del sistema esattoriale ».

È evidente che tale aspetto pur di notevolissima importanza non è decisivo per la scelta dell'abbandono del sistema esattoriale e appare, peraltro, a fronte di motivazioni tecnico-giuridiche e, soprattutto, socio-politiche di ben più rilevante peso per una soluzione, obbligata, in relazione ai nuovi istituti della riscossione. Con la riforma, d'altra parte, il nostro paese si va allineando su posizioni avanzate già adottate da altri ordinamenti segnatamente con l'estensione della ritenuta alla fonte e conseguente versamento diretto di tale ritenuta, nonché con l'autotassazione introdotta dalla legge 2 dicembre 1975, n. 576, ed estesa all'ILOR con la legge 23 febbraio 1978, n. 38. Abbandonare un sistema che non trova più ragione di essere in un mutato quadro degli istituti della riscossione ma che ha dato indubbiamente buona prova (tenuto al « non riscosso come riscosso » l'esattore si è sempre vantato di essere incorruttibile) crea non pochi problemi, primo di tutti

il riordinamento dell'amministrazione finanziaria.

Il disegno di legge non affronta direttamente il problema della nuova disciplina dei servizi di riscossione delle imposte dirette, come pure la sua intitolazione farebbe ritenere, soffermandosi piuttosto sui delicati problemi nella fase di transizione ai quali si è ritenuto di dare avvio con sufficiente anticipo.

Lo strumento è quello della delega al Governo per la emanazione, entro il 1981, di uno o più decreti, aventi valore di legge ordinaria, diretti a disciplinare le modalità di attuazione del regime definitivo della riscossione in vigore dal 1984, secondo i principi e i criteri direttivi contenuti nello stesso provvedimento. In particolare l'articolo 6 si riferisce alla riforma organizzativa dei servizi della riscossione per il periodo successivo alla cessazione del sistema esattoriale e di tale articolo soltanto la lettera A) fissa gli indirizzi di tale riforma richiamando i lavori della commissione di studio (presieduta dall'allora sottosegretario Santalco) per la riforma delle procedure e delle strutture dell'Amministrazione finanziaria, che nell'intenso lavoro di elaborazione istruttoria, « ha dedicato la sua attenzione al problema ed ha formulato interessanti proposte relativamente agli uffici provinciali di riscossione ».

« Pur con tale richiamo » - ha notato nella sua relazione al recente convegno di Perugia sulla contabilità pubblica il consigliere di Stato dottor Eduardo Grassi - « la prefigurazione dei sistemi di riscossione coattiva appare assai difficile e, comunque, priva di ogni interesse per il carattere necessariamente ipotetico, mentre risulta chiaro dalla disposizione dell'articolo 1 la definitiva scelta dell'affidamento della riscossione non coattiva al sistema bancario, sia pure attraverso la delega alle aziende di credito per il versamento in tesoreria. In sostanza si tratta dell'estensione del vigente sistema di riscossione dell'IRPEF alla generalità dei tributi ».

Nella sua relazione il consigliere di Stato Grassi richiama ancora l'esigenza

che nel momento stesso in cui si danno le direttive per il legislatore delegato si tengano presenti « le concrete possibilità di strutturare un apparato tecnico in grado di funzionare senza rimeditare la scelta operata ». E aggiunge che « la necessità di una "correntezza di entrata", che non pregiudichi in alcun modo la regolarità e tempestività dell'azione esattoriale, va posta in stretta correlazione con quanto il ministro Visentini precisava nella seduta parlamentare dell'11 novembre 1975: « l'introduzione, al momento opportuno, di un sistema che renda effettivamente applicabili le sanzioni penali,... dovrà portare sempre di più l'acquisizione della materia imponibile all'iniziativa del contribuente, indotto a più rigorosi comportamenti determinati dal deterrente di sanzioni effettivamente applicabili e applicate e dalla reale possibilità di controllo degli uffici. Questo richiederà alcuni anni, ma a questo si dovrà arrivare ».

Due sono, dunque, i fondamentali elementi che, di per sé, sono in grado di avviare o bloccare definitivamente la marcia verso la gestione diretta, da parte dello Stato, dell'esazione dei tributi: migliore coscienza tributaria dei contribuenti (manovrabile, al momento opportuno, attraverso un efficiente sistema sanzionatorio) e preparazione delle strutture dell'amministrazione finanziaria nei compiti di controllo e accertamento, attraverso un valido funzionamento ed appoggio dell'anagrafe tributaria.

Quest'ultimo strumento è, senza possibilità di dubbio, destinato a rappresentare l'elemento catalizzatore della futura riscossione, quale unico ed insostituibile strumento dell'amministrazione finanziaria per colpire e frenare il fenomeno dell'evasione. È infatti evidente che il superamento del sistema esattoriale, con tutte le sue garanzie, con la sua spedita opera nel perseguimento dei morosi, con tutta la serie dei dati contabili che il sistema può fornire all'amministrazione, in mancanza di una efficiente macchina di controllo nelle mani dello Stato, comporterebbe sicuramente un incentivo all'evasio-

ne, contando sulla impossibilità dello Stato di controllare e frenare tale fenomeno.

Passando all'analisi economica, con riguardo alla spesa corrente, si deve notare che l'aumento percentuale intervenuto nelle spese correnti, sensibile soprattutto nei pagamenti, sia rispetto alle corrispondenti entrate, sia alla spesa complessiva, appare il più elevato di quelli registrati nell'ultimo decennio. Rispetto all'originario piano di bilancio gli impegni per complessivi 48.766 miliardi presentano infatti uno scarto in più di oltre il 35 per cento (dovuto fra l'altro per 905 miliardi ad eccedenza di impegno), di cui si è già detto.

La maggiore quota del complessivo incremento di 12.843 miliardi, pari a 6.494 miliardi, è costituita da trasferimenti, categoria nella quale l'ammontare degli impegni (23.863 miliardi) non è lontano dal doppio delle relative previsioni iniziali. Rispetto all'indice medio di aumento del 37,4 per cento, fra i ministeri che hanno gestito la maggior parte dei trasferimenti indici molto più elevati si registrano per il Ministero del lavoro (+127,5 per cento), in rapporto alle somme dovute agli enti previdenziali (somme che per altro sono state erogate per meno della metà, dando luogo ad una notevole formazione di residui) nonché per il Ministero della sanità (+53,4 per cento), in ragione degli oneri per il fondo nazionale ospedaliero. Più contenuto, invece l'aumento degli oneri a carico del Ministero delle finanze, principalmente in relazione all'andamento della corresponsione di quote tributarie agli enti locali, mentre sostanzialmente stazionaria è rimasta la spesa, pur cospicua in assoluto (oltre 6 mila miliardi), del Ministero del tesoro.

Il ricordato apporto al fondo ospedaliero spiega il complessivo incremento del 40,9 per cento dei trasferimenti alle regioni, di minore entità essendo l'aumento di quelli inerenti ad altre causali (fra cui le compartecipazioni tributarie e le spese a carico del Ministero del tesoro per l'ordinamento regionale).

Più limitato, invece, l'aumento dei trasferimenti a comuni e province (più 24,5

per cento), soprattutto in connessione con le ricordate compartecipazioni (+17,8 per cento), e nonostante quello, rilevante in percentuale, di somme non molto elevate in assoluto dovute dal Ministero dell'interno (e fra l'altro non erogate nell'esercizio).

Fra le voci minori della categoria, si registra un aumento di rilievo nei trasferimenti alle imprese, specialmente per le erogazioni del Ministero del tesoro all'AIMA; molto modesti, invece, specie nei pagamenti, gli aumenti di quelli destinati alle famiglie (fra cui le pensioni di guerra) ed alle istituzioni sociali (quest'ultimi anzi diminuiti), con la sola eccezione dell'equo indennizzo ai dipendenti, quasi raddoppiato, con un importo di 17,8 miliardi.

In tema di spesa per il personale, un sensibile incremento si è registrato nel campo delle pensioni, per l'introduzione dei noti meccanismi di adeguamento, mentre per i dipendenti in servizio l'aumento, benché il più elevato degli ultimi anni (+26,6 per cento) resta comunque, dopo quello della spesa per gli organi costituzionali (7,6 per cento) il più basso di tutto il comparto corrente.

La spesa per acquisti si è anch'essa elevata più che in passato (+28,5 per cento) ma pur sempre ad un tasso limitato rispetto ad altre voci della parte corrente, sulla quale detta spesa ha inciso per il 7 per cento. I maggiori incrementi si rilevano per il Ministero della pubblica istruzione, della sanità e della marina mercantile, mentre per il commercio con l'estero e l'agricoltura si sono avute diminuzioni piuttosto marcate.

L'aumento complessivo della spesa in conto capitale è superiore a quello dell'anno scorso, restando per altro alquanto inferiore sia al tasso di medio periodo che, e maggiormente, a quello delle spese correnti. Assai più contenuto inoltre, anche in rapporto allo stesso medio periodo, l'indice d'incremento dei pagamenti, sicché per una giusta valutazione dell'altrettanto moderato andamento dei residui passivi (quelli di stanziamento sono anzi ulteriormente diminuiti) occorre

tener conto delle riduzioni — dell'ordine del migliaio di miliardi, pari per altro a poco più di un decimo del totale — conseguenti alla nuova disciplina recata in materia dalla citata legge n. 407 del 1977.

Inoltre, nell'ambito del comparto medesimo l'indice più elevato di aumento concerne spese diverse da quelle di investimento, e cioè quella della categoria relativa ad anticipazioni per finalità non produttive, fra le quali gli interventi a ripiano dei disavanzi delle aziende autonome che, osserva la Corte dei conti « in concreto hanno assunto carattere di trasferimenti a fondo perduto, senza dire poi della reale natura economica di conferimenti di capitali per enti in dissesto, come gli interventi riguardanti l'EGAM ».

« Sempre in tema di residui — prosegue la relazione — occorre per altro aggiungere a quanto già rilevato che nella categoria concernente le opere immobiliari essi rappresentano a fine esercizio il 67 per cento del totale degli impegni del quinquennio (riferendosi per la massima parte al Ministero dei lavori pubblici), e che si sono notevolmente accresciuti quelli, interessanti il Ministero del tesoro, della categoria relativa a crediti ed anticipazioni produttive ».

Quanto all'analisi funzionale, gli oneri di carattere istituzionale, raggruppati nelle sezioni dalla I alla V classificazione funzionale hanno subito nel quinquennio 1973-1977 una evoluzione molto più contenuta degli altri, tanto che la loro incidenza sul totale complessivo della spesa statale (al netto del rimborso di prestiti) si è ridotta dal 22,2 al 14,1 per cento.

Più accentuato l'incremento degli oneri per lo sviluppo sociale ed economico (sezione VI-X) che rappresentano la quota maggiore della spesa, con una incidenza che ha raggiunto il 61,2 per cento rispetto al 60,3 del 1973.

La dinamica più elevata è tuttavia quella del terzo gruppo, alquanto eterogeneo, di oneri (sezione XI-XII) la cui incidenza è passata nello stesso periodo dal 17,4 al 24,6 per cento.

Più in dettaglio, nel periodo considerato gli indici più bassi di incremento,

nell'ambito del 1° aggregato, sono quelli delle spese per la difesa e per l'amministrazione generale, mentre il più alto si riscontra negli oneri per le relazioni internazionali. Un dato che trova conferma nel 1977 rispetto all'anno precedente, nel quale questi ultimi oneri sono anzi aumentati del 51,4 per cento (essenzialmente per le spese connesse ad obblighi comunitari), mentre specifici incrementi relativi piuttosto accentuati si hanno in materia di difesa per il settore aeronautico, e nell'amministrazione generale per i servizi del tesoro e del bilancio.

Nelle altre sezioni dello stesso comparto sono di un certo rilievo — al confronto col medio periodo — gli aumenti annui delle spese per la giustizia e per la sicurezza pubblica. Per la prima la cui incidenza per altro si è ulteriormente ridotta, ciò interessa particolarmente il settore dell'edilizia carceraria (per quanto resti elevato l'ammontare dei residui negli oneri di competenza del Ministero dei lavori pubblici, per lo scarso ritmo dei pagamenti). Per la seconda, l'aumento più elevato in valori assoluti ha interessato l'arma dei carabinieri, ma è marcata in percentuale per il settore antincendi (a parte la voce minore « spese comuni »).

Negli oneri per lo sviluppo (sul cui andamento ha influito per alcuni settori, anche il trasferimento di funzioni alle regioni), la più forte dinamica di accrescimento si è manifestata per gli interventi in campo sociale e per quelli in materia di abitazioni, il cui ammontare appare quadruplicato rispetto al 1973, pur con una notevole differenza fra i rispettivi valori assoluti, tanto che la spesa sociale, con impegni per 13.587 miliardi, occupa nel 1977 il primo posto tra le spese dello Stato, distanziando notevolmente gli altri aggregati per una percentuale di incidenza del 21,8 per cento.

Nel settore prevalgono spese di competenza del Ministero del lavoro, per erogazioni agli enti previdenziali e mutualistici, e del Ministero della sanità in materia ospedaliera.

Nelle prime, per altro, si è avuto un certo contenimento dei pagamenti rispetto

alle disponibilità, evidenziato da un notevole incremento di residui passivi — che (al lordo di quote modeste a carico di altri ministeri) hanno raggiunto l'importo di 3.113 miliardi — mentre più pronta e completa liquidazione hanno avuto le spese in campo sanitario, in particolare nelle erogazioni alle regioni sul fondo ospedaliero, con esclusione della voce riguardante la ricerca scientifica in materia che a fronte di impegni di competenza per 0,5 miliardi presenta residui per circa 3 miliardi, quasi tutti di stanziamento.

Nel campo degli interventi per le abitazioni dove l'incremento, interessante principalmente la materia dell'edilizia sovvenzionata, si è avuto anche nei pagamenti degli ultimi due anni, permangono ancora consistenti residui, che alla fine del 1977, risultano ancora di un ammontare (1.318 miliardi) non lontano dalla metà del totale degli impegni del quinquennio, specialmente per l'andamento della spesa in tema di edilizia economica e popolare.

Piuttosto bassa nel medio periodo rispetto all'andamento generale, l'evoluzione delle spese per l'istruzione e la cultura generale, nel 1977 si ha una più marcata accentuazione, manifestatasi particolarmente, in campo scolastico nei settori della scuola materna e dell'edilizia. In questa ultima, tuttavia, con una dinamica oltremodo ridotta, ove si consideri che nello anno si sono avuti pagamenti per soli 327 miliardi, figurando ancora alla fine dello stesso residui per 1.145 miliardi con un aumento di circa il 10 per cento rispetto al 1976.

In materia economica viene in risalto il notevole incremento nella quota di interventi destinata all'industria, commercio e artigianato, mentre è diminuita quella relativa all'agricoltura e restano sostanzialmente stazionari i rimanenti oneri di natura varia. I residui complessivi della sezione, alla fine dell'anno, per l'importo di 4.340 miliardi, appaiono ancora piuttosto elevati se confrontati con il volume degli impegni dell'anno (9.663 miliardi), oltre al fatto che la metà di essi è rappresentata da residui di stanziamento.

Più in particolare, le voci in cui il fenomeno è più marcato sono quelle relative alle spese di bonifica (per i Ministeri del tesoro e dell'agricoltura), all'industria ed all'artigianato (per i Ministeri del tesoro e dell'industria), del commercio interno (per il Ministero dell'industria, con un'alta percentuale di residui di stanziamento), ed alla ricerca scientifica (per la Presidenza del Consiglio, anche qui per residui di stanziamento).

L'accrescimento, tanto nel quinquennio che nell'anno, della spesa concernente trasporti e comunicazioni, si è mantenuto su livelli modesti. Rilevante, in proporzione, l'ammontare dei residui dello stanziamento dei lavori pubblici in materia di viabilità ed ancor più di quelli (quasi tutti di stanziamento) relativi al settore aeronautico civile, per i Ministeri del tesoro e della difesa.

Quanto alle sezioni dell'ultimo gruppo, del quale la Corte dei conti ha rilevato la eterogeneità, l'aumento già evidenziato si deve agli « oneri non ripartibili » (concernenti interessi di debiti, poste rettificative delle entrate, pensioni ordinarie, eccetera). Fra tali oneri parte notevole ha il pagamento dei ratei passivi accumulatisi l'anno precedente in materia di interessi, mentre al sensibile accrescimento degli impegni per restituzioni e rimborsi di imposte ne ha fatto riscontro uno più marcato dei relativi residui, per la ridotta entità dei pagamenti. Nello stesso gruppo, più ridotto è stato l'incremento degli interventi a favore della finanza regionale e locale, mantenendosi tuttavia superiori all'indice complessivo (+ 19 per cento) le voci interessanti le regioni (in particolare, + 26,4 per cento per il fondo comune, e + 31 per cento per altre quote di proventi tributari).

In rapporto al tasso di aumento delle spese, quelle dei residui passivi — passati nel 1977, da 18.603 a 19.460 miliardi — presenta, come del resto nell'esercizio precedente, una dimensione molto limitata (aumento del 4,6 per cento).

Ha concorso certamente a determinare tale risultato la esecuzione dei residui delle spese in conto capitale, introdotta —

come è noto — con la legge 20 luglio 1977, n. 407, ma un contributo forse più decisivo — a parere della Corte — è venuto dai pagamenti, la cui incidenza sull'ammontare spendibile si è elevata dal 51,6 per cento del 1976 a circa il 55,8 per cento del 1977.

Per quanto concerne, invece, i residui di stanziamento, e nonostante anche riguardo ad essi la disciplina normativa della legge n. 407 abbia agito in senso riduttivo (consentendo solo fino alla fine del 1977 la conservazione di quelli cui particolari norme accordavano durata ultraquinquennale), la misura particolarmente bassa del loro incremento (da 4.420 a 4.480 miliardi) si deve — sempre secondo la Corte — al fatto che l'importo di quelli derivanti dalla competenza è solo di poco superiore a quello analogo del 1976.

Come è noto, nel corso dell'anno, con il decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689, è intervenuto il regolamento per la rendicontazione ed il controllo delle gestioni fuori bilancio, autorizzate da leggi speciali.

A tale proposito, la Corte fa presente che tale regolamento, conformandosi sostanzialmente al parere espresso dalle sezioni riunite della Corte stessa, precisa in particolare le modalità di esercizio del controllo ad essa spettante, richiamando le norme in materia di controllo sui rendiconti amministrativi contenute nel testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, e, in quanto applicabili, quelle contenute nel regio decreto 26 ottobre 1933, n. 1454.

Sempre nel corso dello stesso anno 1977, con successivo decreto del Ministero del tesoro del 14 dicembre 1977, sono stati approvati i modelli dei bilanci e rendiconti, annuali e trimestrali, e dei prospetti riassuntivi delle gestioni fuori bilancio.

La Corte, pur riconoscendo che i ricordati adempimenti governativi contribuiscono a definire utilmente la disciplina della materia, rinnova le perplessità già manifestate in passato, aggiungendo: « Occorre, per altro, sottolineare che la finalità degli articoli 81 e 100 della Costituzione è quella di assicurare che i control-

li propri della Corte e del Parlamento investano l'intera gestione finanziaria condotta dall'amministrazione dello Stato, sicché ragioni tecniche, le quali possono suggerire che in taluni casi e in circoscritti settori essa resti estranea alla normale struttura del bilancio ed alle relative procedure, non potrebbero d'altronde costituire un ostacolo alla realizzazione — sia pure in forme diverse — di detta finalità.

E da rilevare, del resto, che accentuano decisamente la natura derogatoria delle gestioni fuori bilancio anche le recenti norme di riforma della contabilità, che introducono criteri e limiti particolarmente rigorosi in merito alla predeterminazione della loro durata ed alla loro automatica cessazione al termine di essa.

Sempre in tale ordine di idee, la Corte pone l'esigenza di « un perfezionamento della legge 25 novembre 1971, n. 1041, mirante a formulazioni normative meglio aderenti alla finalità ispiratrice dei citati precetti costituzionali e che siano perciò tali da consentire un'applicazione di detta legge a tutte le fattispecie che, in forme varie, presentano comunque sostanziali caratteri rilevanti per l'effettiva e compiuta attuazione di dette finalità ».

Nel dibattito, in corso da anni nel paese con l'apporto critico di tutte le componenti sociali, sui temi della politica economica e sociale, ricorre il riferimento alla funzione che in questo quadro è riservata alla pubblica amministrazione, ai livelli, come strumento di intervento del potere politico. Il confronto delle idee ha trivato nel recente documento presentato dal ministro del tesoro (il piano Pandolfi) l'occasione di ulteriori approfondimenti sulla funzione della pubblica amministrazione, sulla linea della sua riforma, nell'apparato e nelle procedure, senza trascurare la politica del personale.

Al ministro Pandolfi va dato atto di aver posto in termini tecnicamente e politicamente corretti il tema della propeudeuticità della riforma dell'apparato rispetto alla politica di sviluppo; non gli è sfuggito, infatti, che l'adeguatezza o meno delle procedure si ripercuote, al di là del settore pubblico, sull'attività del settore

privato, dovendo numerosi investimenti privati sottostare ad un *iter* autorizzativo, mentre è ancora il settore privato l'esecutore in larga misura di opere in cui si concretano gli investimenti pubblici (punto 56).

Tornano a questo proposito quanto mai utili le osservazioni che la Corte dei conti ha riservato alla materia della organizzazione dei servizi e del personale che, illustrate da prospettazioni di estremo interesse, costituiscono un insostituibile strumento di conoscenza per il Parlamento in rapporto agli obiettivi di sviluppo economico e sociale del paese, che all'apparato pubblico sono attribuiti dal preventivo 1979 e dalla legge finanziaria.

Con l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, 617 e 618 — relativi, rispettivamente, al trasferimento ed alla delega di nuovi compiti alle regioni, alla soppressione di uffici centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato ed alla istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di ruoli unici di impiegati ed operai — è stato avviato il processo di riorganizzazione generale dell'apparato amministrativo dello Stato.

Siamo ad una fase di avvio, non avendo l'esercizio — per altro non completo — delle deleghe di cui alla legge 22 luglio 1975, n. 382, esaurito l'opera di riforma. Le deleghe in questi anni, infatti — ad eccezione di quella prevista per i ruoli unici di impiegati ed operai —, riguardano le sole amministrazioni interessate all'ulteriore trasferimento di compiti, mentre è stata rinviata, anche per queste ultime, la soluzione di altre questioni, quali quelle relative alla ridefinizione ed eventuale unificazione delle competenze dei ministeri, per settori di intervento, alla determinazione di nuovi modelli organizzativi interni, alla qualificazione ed utilizzazione del personale, alla revisione delle procedure.

Resta, ancora, inattuato il problema della definizione dell'ordinamento della Presidenza dei ministri, voluto dall'articolo 95 della Costituzione. Gli inconvenienti che a tale carenza si riconnettono, specie nel mantenimento dell'unità di indiriz-

zo amministrativo e nella gestione di servizi di interesse generale, svolti attualmente in modo disorganico da amministrazioni diverse, hanno formato oggetto di interessanti puntualizzazioni da parte della dottrina, alle quale si è riferita più volte — e ancora nell'ultima relazione — la Corte dei conti, giustamente preoccupata del ricorso crescente alla figura organizzatoria dei comitati interministeriali, le cui funzioni di coordinamento rimangono pur sempre circoscritte all'ambito di singoli settori di intervento.

In attesa dell'auspicata riforma, in relazione alla quale il Presidente del Consiglio ha di recente annunciato la presentazione di un disegno di legge, il dibattito in corso fra le forze politiche con l'apporto di eminenti studiosi di diritto pubblico ha messo in evidenza la necessità che alla fase di ridimensionamento quantitativo delle strutture amministrative ne faccia seguito immediatamente una seconda di ricostruzione, intesa non soltanto a conferire maggiore efficienza ai singoli apparati, ma ad assicurare anche il perseguimento di quelle esigenze di indirizzo e di coordinamento la cui soddisfazione — in presenza di una crescente espansione delle autonomie — si pone come presupposto per il raggiungimento dei fini dell'azione pubblica nel suo complesso.

Significativa appare, con riguardo al primo profilo, la frequenza delle iniziative assunte dalle singole amministrazioni per la revisione dei rispettivi ordinamenti, iniziative — ha osservato la Corte dei conti — « che vanno riguardate soltanto come momento preliminare di acquisizione e predisposizione di elementi conoscitivi, atteso che l'adozione di soluzioni parziali in tale materia è suscettibile di determinare particolarismi, inevitabilmente destinati a condizionare quel riordinamento che dovrà risolvere i problemi di struttura in una visione globale, coordinando le varie esigenze che si connettono alla diversa natura dei servizi prestati ».

In quest'opera di ricostruzione dell'apparato pubblico potrà svolgere un ruolo di primo piano il Consiglio superiore della pubblica amministrazione, arricchitosi

(decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1976, n. 328) di una terza sezione, destinata specificamente al coordinamento funzionale dell'attività dello Stato con quella degli enti pubblici. Secondo la normativa introdotta dal citato decreto numero 328 (articolo 2), il Consiglio dovrà prendere in esame annualmente lo schema di relazione sullo stato della pubblica amministrazione, e, sulla base di questo, formulare pareri « sugli indirizzi generali da seguire in materia di funzionamento della pubblica amministrazione, organizzazione degli uffici, semplificazione dei procedimenti e qualificazione del personale. Ma soltanto all'inizio del 1978 è stata trasmessa all'esame del Consiglio superiore la relazione concernente il 1974, con un ritardo, cioè, che rende del tutto vano l'apporto di conoscenze e di proposte contenute nel documento.

Ad una prima valutazione l'attuazione data ai decreti delegati ha rilevato — come sottolinea la relazione della Corte dei conti — frequenti ritardi nell'adozione di provvedimenti volti a consentire l'operatività alle scadenze prefissate, del trasferimento e della delega di attribuzioni. L'organo di controllo ha fatto l'esempio delle remore verificatesi nelle procedure previste all'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 per il trasferimento e la delega delle funzioni degli enti nazionali e interregionali operanti, in tutto o in parte, nelle materie contemplate dal decreto stesso, sicché il Governo ha dovuto prorogare, sino al termine del 1978, il finanziamento agli enti pubblici per i quali non è stato portato a termine il procedimento diretto a individuare le funzioni esercitate, i beni, il personale e le entrate.

Non sono mancati gli indugi, che pur avendo prodotto effetti di minore portata, hanno in vario modo condizionato l'attuazione del trasferimento di funzioni. Come nei casi della costituzione della Commissione incaricata di determinare l'elenco delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza da escludere dal trasferimento ai comuni; della mancata emanazione, entro il termine del 31 ottobre 1977, dei

provvedimenti con i quali si dovevano definire le soppressioni e le riduzioni dei capitoli di bilancio interessati al trasferimento di compiti; del non ancora intervenuto accertamento (il termine ultimo era il 30 aprile 1978) dei beni dell'amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali da trasferire alle regioni.

La Corte dei conti ricorda ancora come in alcuni casi il rinvio di fatto dell'operatività di alcune disposizioni sia stato determinato dal difetto di coordinamento tra le norme dettate dai decreti delegati nn. 616 e 617, o dalla complessità delle operazioni da compiere, per le quali sarebbe stata opportuna l'emanazione di norme transitorie. Un'evenienza del primo genere si è verificata per la soppressione della direzione generale dell'assistenza pubblica e dell'amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali, disposta con decorrenza settembre 1977, mentre per il trasferimento delle relative funzioni nessuna deroga è stata apportata alla previsione generale che ne fissava al 1° gennaio 1978 la data iniziale di efficacia. In relazione a ciò il Ministero ha continuato a svolgere, nel periodo intermedio, i compiti già demandati agli organi soppressi, al fine di evitare soluzioni di continuità nell'esercizio delle funzioni assistenziali. Tra le ipotesi del secondo tipo, è da ricordare la prosecuzione di fatto di attività già facenti capo all'Azienda di Stato per le foreste demaniali, dopo la soppressione della stessa, disposta con effetto dal 1° gennaio 1978 ».

« Sotto un profilo parzialmente diverso » — prosegue la relazione a questo proposito — « va segnalata, inoltre, la scarsa dinamicità delle amministrazioni nel provvedere al riordinamento dei servizi non trasferiti dopo la soppressione degli uffici che ne curavano lo svolgimento. Tale è il caso dei Ministeri dell'interno, della pubblica istruzione, del lavoro e previdenza sociale, dell'industria, del commercio e artigianato, per i quali non risultano emanati nel primo semestre del 1978 i decreti ministeriali con cui, a termini degli articoli 2, 3, 7 e 9 del decreto n. 617,

avrebbe dovuto provvedersi alla revisione delle rispettive strutture, al fine di consentire uno stabile assetto degli uffici incaricati di svolgere i compiti residuati allo Stato ».

Per quanto concerne, infine, l'istituzione, con effetto dal 1° gennaio 1978, dei ruoli unici degli impiegati ed operai dello Stato, soltanto nel mese di maggio 1978 si è provveduto alla costituzione del Consiglio di amministrazione — il cui parere costituisce momento preliminare della procedura di inquadramento — che dovrà provvedere anche alla predisposizione del « quadro di ripartizione » delle unità inquadrate nei ruoli unici. È da rilevare che l'introduzione di eccezioni nell'utilizzazione delle vacanze esistenti nelle qualifiche iniziali dei ruoli delle amministrazioni — eccezioni non previste dalla legge di delega, diversamente che il ruolo unico dei dirigenti — non può che riproporre il problema dell'adeguatezza della consistenza dei ruoli stessi, quale può evincersi dalle disposizioni di cui alla lettera *b*) e *c*) dello articolo 6 della legge n. 382, rispetto alla finalità di ottenere una sufficiente disponibilità di personale, da impiegare a seconda del mutare delle esigenze presso uffici diversi dell'amministrazione.

Circa l'ordinamento degli uffici, ho già detto che l'attuazione delle deleghe conferite al Governo dalla legge n. 382 del 1975 ha interessato un ambito assai limitato dell'apparato amministrativo dello Stato, mantenendo molte delle note disfunzioni organizzative di maggiore rilievo, come quelle relative alle duplicazioni ed interferenze di compiti, agli inconvenienti derivanti dalla mancata revisione dell'ordinamento delle amministrazioni in concessione con l'emanazione della disciplina sulla dirigenza, ai ritardi nell'attuazione delle disposizioni con le quali, limitatamente a talune amministrazioni, si è inteso provvedere ad una snella articolazione degli interventi, alle carenze che si riscontrano nell'attività di studio di codipendenza funzionale, al non intervenuto adeguamento di taluni uffici ai mutamenti delle esigenze per cui erano stati istituiti.

Aggiunge, a questo proposito, la Corte dei conti « che la soppressione di uffici centrali e periferici operata dai decreti del Presidente della Repubblica n. 616 e 617 ha concorso a determinare, per le amministrazioni colpite dal ridimensionamento quantitativo, ulteriori esigenze di revisione dei compiti e delle strutture, al di là del mero riordinamento interno dei servizi, previsto dall'ultimo dei decreti sopra menzionati ».

Tale è il caso del Ministero dei lavori pubblici, le cui residue strutture — non ancora adeguate ai compiti di indirizzo e di coordinamento, che in prevalenza gli sono rimasti — non consentono già dall'epoca del decentramento (1972) un soddisfacente espletamento di compiti operativi, quali quelli attribuiti al Ministro in materia di costruzione di caserme e di edifici militari o di costruzione di alloggi da destinare ai dipendenti militari. Tale è ancora l'esigenza che si pone per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in seguito al trasferimento alle regioni delle sezioni mediche e cliniche e dei servizi sanitari, atteso che la conservazione delle competenze in materia di disciplina dell'organizzazione del lavoro ai fini della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali non potrà non comportare — ove non si voglia ricorrere a situazioni di codipendenza che la legge di delega ha inteso eliminare — la necessità di innovazioni nell'ordinamento degli uffici, diretti a consentire l'esercizio dei compiti spettanti allo Stato.

Circa, poi, i riflessi organizzativi conseguenti all'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, sulla disciplina delle funzioni dirigenziali, è da rilevare come alle ricordate carenze, derivanti dalla mancata armonizzazione della liquidazione preesistente con le nuove norme, altre se ne sono aggiunte col trascorrere del tempo, perdurando il ritardo nell'effettuazione dei corsi di formazione dirigenziale, che ha determinato — anche in conseguenza dell'esodo del personale ex combattente e del graduale svuotamento dei ruoli ad esaurimento —

una generalizzata carenza negli organici di primo dirigente. « Quanto alle iniziative che, indipendentemente dall'intervento del legislatore, avrebbero potuto rendere più aderenti alle esigenze organizzative, ed in taluni casi meno controverse, le disposizioni sull'ordinamento e sull'attività dell'amministrazione », la Corte dei conti considera di non scarso rilievo gli inconvenienti che si connettono ai ritardi nella emanazione di norme regolamentari. E fa l'esempio del regolamento previsto dall'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, per l'elezione dei rappresentanti del personale nei consigli di amministrazione — emanato solo nel 1977, a distanza di quasi sette anni dall'entrata in vigore della legge citata (ma le elezioni fissate più volte sono state ulteriormente rinviate) — e dei regolamenti per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'esercito, della marina e dell'aeronautica, nonché per gli stabilimenti ed arsenali a carattere industriale, che in base al decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1482, avrebbero dovuto essere emanati entro il 31 dicembre 1966 e che non sono ancora entrati in vigore.

Casi di mancato esercizio del potere regolamentare si sono avuti nel caso del regolamento generale sul debito pubblico (articolo 95 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1343 del 1963); del regolamento relativo alla nozione di « residenza stabile » (articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967); del regolamento in tema di protezione civile e di servizi antincendi di cui agli articoli 13 e 21 della legge n. 996 del 1970; del regolamento concernente la prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'azienda ferroviaria (articolo 42 della legge n. 181 del 1974); del regolamento relativo all'istituzione di un sistema di tariffa a forcilla previsto dalla legge n. 298 del 1974; delle norme di esecuzione del nuovo codice postale (da emanarsi entro il luglio 1975) previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 156 del 29 marzo 1973; dei regolamenti di definizione dell'ordinamen-

to interno dell'istituto nazionale della grafica e dell'attività del museo annesso (decreto del Presidente della Repubblica numero 805 del 1975).

In previsione delle preannunziate radicali innovazioni legislative nel settore dello stato giuridico del personale statale, il 1977 può dirsi, almeno per tale aspetto, un periodo di transizione che ha consentito all'organo di controllo di formulare una serie di osservazioni, soprattutto in tema di trattamento economico e con riferimento allo stato di attuazione delle norme generali emanate negli anni 1972 e 1973, in tema di onnicomprensività del trattamento economico fondamentale, nella chiarezza retributiva e nella perequazione degli stipendi.

La Corte giudica i progressi realizzati finora di non apprezzabile entità. Per quanto attiene, ad esempio, al principio della chiarezza retributiva, non è tuttora possibile, nonostante il maggior grado di leggibilità acquisito dal bilancio dello Stato a seguito dell'adozione del sistema informativo per la classificazione economica e funzionale della spesa, quantificare con sufficiente approssimazione il trattamento economico complessivo fruito da particolari categorie o da singoli dipendenti statali.

Pur ammettendo che tale impossibilità, per quanto concerne le indennità accessorie propriamente dette, « dipende in buona parte dalla natura stessa di queste ultime, che — in quanto remunerative di situazioni particolari — tendono a distribuirsi tra i vari dipendenti in misura caso per caso diversificata »; la Corte sottolinea anche come ciò sia dovuto « all'insufficiente grado di specificazione in bilancio di taluni oneri di personale, all'errata classificazione di altri, al fatto, soprattutto, che la materia sia tuttora disciplinata da una normativa assai frammentaria, prevalentemente composta dallo stratificarsi di passate disposizioni particolari, il cui effetto è spesso quello di individualizzare eccessivamente i criteri di attribuzione e commisurazione delle indennità accessorie. Motivi tutti, questi, che rendono ogni elaborazione basata su dati

medi di spesa relativi al settore considerato scarsamente significativa ».

Il discorso non si può limitare alle indennità accessorie vere e proprie; ad esse si affiancano, infatti, in taluni casi, poste retributive indirette ovvero occulte (vantaggi extraretributivi non monetarizzati, come prestazioni a titolo assistenziale, alloggi, particolari agevolazioni di viaggio, eccetera) e quelle derivanti dalla remunerazione di prestazioni aggiuntive (compresi per « incarichi »), « le quali, o per dar luogo ad oneri non contabilizzati in bilancio o per essere costituite da vantaggi non monetizzati, assai meno delle prime si prestano ad essere identificate e quantificate ».

Di voci che sfuggono ad ogni tentativo di razionalizzazione legislativa, continuano a beneficiare, « con vantaggi talora assai elevati, cerchie ristrette di destinatari, così determinando, nella sostanza, situazioni di sperequazione retributiva ».

La Corte dei conti denuncia ancora in questa materia « assai spesso disposizioni di ambigua ed incerta formulazione, il cui contenuto ed i cui destinatari — quasi sempre determinati, oltretutto, in modo indiretto, mediante rinvii in serie a precedenti norme — solo in rari casi sono individuabili senza una previa e faticosa ricerca ermeneutica. Ciò che dà luogo ad uno stato di permanente incertezza del diritto, e per i frequenti contrasti interpretativi e per la possibilità, sempre presente, che norme anche da lungo tempo applicate si rivelino ad un successivo esame passibili di interpretazione diversa da quella in un primo tempo ad esse conferita ».

In un siffatto contesto il legislatore ha negli anni scorsi iniziato a muoversi nel senso della perequazione ed onnicomprensività degli stipendi preoccupandosi soprattutto di fornire enunciazioni di principio e di tracciare le direttive il cui completamento si sarebbe dovuto realizzare nel quadro più ampio di una generale riforma della pubblica amministrazione. Tardando questo successivo necessario stadio, del riammodernamento dell'apparato della pubblica amministrazione, si

è favorito il maturarsi di un processo involutivo che ha investito i principi appena affermati, da un lato attraverso l'emanazione di disposizioni derogatorie, se pure di carattere transitorio, dall'altro con l'adozione nei confronti delle norme previgenti, di interpretazioni sempre più permissive spesso inevitabili proprio in virtù dell'ambiguità e variabilità del quadro normativo globale, sicché può dirsi per molti aspetti superato il principio della onnicomprensività tendenziale degli stipendi nell'ambito dell'impiego statale. Ciò che allontana nel tempo ogni possibilità di pervenire, in tempi brevi, ad una compiuta perequazione dei trattamenti economici complessivi.

Ora, se noi teniamo presenti — anche secondo le indicazioni contenute nel « piano Pandolfi » — i rapporti di reciproca dipendenza che intercorrono tra gli effetti strutturali ed organizzativi della riforma della pubblica amministrazione e quelli più direttamente concernenti lo stato giuridico ed economico del personale, non ci si può non rendere conto di quanto la mancata soluzione di questi problemi della pubblica amministrazione rinvii la predisposizione di strumenti operativi a misura di un'amministrazione che vuole essere elemento attivo del sistema.

Pur ribadendo come sia limitata la rappresentatività « di ogni prospettazione che sulla base di dati medi, e per di più relativi ai soli emolumenti con propria e distinta contabilizzazione in bilancio intenda analizzare compiutamente la composizione della spesa di personale affrontata dallo Stato » la Corte dei conti non ha voluto far mancare una indicazione riassuntiva dei dati che il rendiconto può fornire, con l'ausilio della classificazione economica dei capitoli di spesa, da un lato distinguendo il personale sia per amministrazione che per categoria di appartenenza « impiegati, magistrati, insegnanti, operai, militari eccetera » dall'altro suddividendo la spesa per tipi di voci retributive (tabella A).

Ad una disaggregazione della spesa per assegni fissi — nel prospetto globalmente quantificata — può solo pervenirsi appli-

cando ai dati di consuntivo le percentuali ricavabili da stime ufficiali effettuate sui dati previsionali, così da considerare da un lato gli stipendi, le aggiunte di famiglia, l'indennità integrativa speciale e la tredicesima mensilità (c.d. trattamento economico fondamentale); dall'altro gli assegni perequativi ed analoghi, l'indennità di funzione e, per il personale militare in genere, l'indennità di istituto e quella operativa; in terzo luogo calcolando residualmente l'onere per « altri assegni fissi », comprensivo anche degli assegni personali riassorbibili o attribuiti in sostituzione di indennità accessorie soppresse dalle norme generali del 1973 e 1974.

Poiché, tuttavia, le stime previsionali di cui si è fatto cenno prescindono dalla ripartizione dei dipendenti per amministrazione, nell'ulteriore prospetto che segue (tabella B), sono esclusivamente indicati i dati relativi alla suddivisione del personale per categoria, dati che possono mediamente supporre identici per ciascun ministero.

Dell'inadeguata chiarezza concettuale della materia è prova il peso (quasi equivalente a quello del trattamento economico fondamentale) che per il personale appartenente ai corpi di polizia assumono gli oneri per la indennità d'istituto, la quale, al pari dell'indennità operativa delle forze armate e di altri analoghi emolumenti, può considerarsi voce del trattamento economico accessorio, in quanto tale pretendendo distinta contabilizzazione ed appropriata classificazione sotto il profilo economico, mentre il valore relativamente elevato degli « assegni fissi diversi » del personale operaio è soprattutto da ascrivere a forme particolari di retribuzione del lavoro straordinario o a cottimo, che danno luogo a spese classificate tra gli assegni fissi, e che caratterizzano il trattamento di particolari categorie di personale.

Il peso di quest'ultime è pari a poco meno del 15 per cento del complessivo trattamento accessorio del personale civile ministeriale (16 per cento ove si considerino anche i dipendenti militari), mentre, per il personale delle aziende auto-

me, con la sola eccezione dell'ANAS, la spesa relativa comprende mediamente oltre i due terzi del totale, con una punta massima dell'80 per cento circa per l'amministrazione ferroviaria.

Incide su tale differenza il fatto che una quota non irrilevante (27 per cento circa) della spesa per indennità generali del personale civile c.d. burocratico si riferisce all'indennità di servizio all'estero, della quale non fruiscono, di fatto, i dipendenti delle aziende. Ma occorre altresì tener presente che detta voce riguarda un'assai ristretta cerchia di destinatari e che il peso in sé elevato, o relativamente tale, che le « altre indennità » assumono per qualche Ministero è del pari da mettere in relazione, nella maggior parte dei casi, a trattamenti previsti per particolari categorie di personale.

D'altra parte, la maggiore incidenza delle indennità di carattere particolare sul trattamento accessorio del personale aziendale fa sì che a quest'ultimo, nel suo complesso, si connetta una spesa mediamente pari al 22,1 per cento di quella concernente il trattamento fondamentale (stipendio ed altri assegni fissi); mentre l'analogo rapporto è del 3,5 per cento per il personale civile ministeriale (11,2 per cento ove i dati siano considerati al netto delle spese dei ministeri della pubblica istruzione e degli esteri); con riguardo al solo personale impiegatizio, i relativi dati sono poi del 23,6 per cento per le aziende e del 12,3 per cento per i ministeri.

Ai valori percentuali secondo cui la spesa complessiva per trattamento economico accessorio si rapporta a quella per assegni fissi si riferisce, comunque, l'unito ulteriore prospetto (n. 3), che aggiorna con i dati relativi al 1977 le corrispondenti elaborazioni contenute nelle relazioni precedenti alle quali ultime può utilmente rinviarsi per ogni chiarimento o considerazione al riguardo.

Nella relazione della Corte dei conti si leggono quest'anno fuggevoli considerazioni interessanti elementi conoscitivi in ordine alle singole voci del trattamento economico accessorio dei dipendenti dello Stato, anzitutto distinguendo tra indenni-

tà di carattere generale (cioè attribuiti alla generalità del personale) e trattamenti o compensi di natura particolare, propri di determinate categorie; ed in secondo luogo avendo riguardo — specie per questi ultimi — alla classificazione attribuita nel bilancio ai relativi oneri (compensi con distinta ed appropriata contabilizzazione in bilancio, compensi sprovvisti di autonoma evidenziazione, poste retributive ed onere gravante su capitoli non classificati tra le spese di personale).

« Scopo principale di tale trattazione — si legge nella relazione — è quello di offrire un'idea della rilevata disorganicità del quadro normativo inerente alla materia, e delle difficoltà che si incontrano già nella semplice ricognizione di esso, in ragione anche delle eventuali carenze nella evidenziazione contabile delle spese: i riferimenti normativi, pur senza pretese di completezza, sono ricavati sia dal nomenclatore ed indice cronologico degli atti del bilancio di previsione, sia dall'esame della legislazione dell'ultimo quinquennio ».

Anche se, va rilevato, « ogni tentativo inteso a quantificare la retribuzione effettiva dai pubblici dipendenti ed ogni valutazione comparativa in materia non può esimersi dal considerare due ulteriori profili: i vantaggi non monetizzabili di cui fruiscono singoli dipendenti, o categorie di essi, e la eventualità che altri conseguano — sia pure a corrispettivo di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle cui si riferisce il normale trattamento — compensi monetari in qualche caso di rilievo prioritario rispetto alle indennità accessorie propriamente dette ».

Rinviando per quanto riguarda il primo aspetto, alla citata « appendice » della relazione della Corte dei conti, meritano alcune considerazioni i problemi interpretativi posti dalle disposizioni che hanno introdotto nell'ambito dell'impiego statale, negli anni 1972 e 1973, il principio della onnicomprensività degli stipendi. Problemi che si fanno essenzialmente risalire all'incerta o comunque generica lettera delle disposizioni legislative in discorso, nonché dalla loro diversa formulazione: ciò che tra l'altro ha condotto a disparità di tratta-

mento con riferimento alle quali è stata ripetutamente sottolineata l'opportunità di un nuovo intervento legislativo.

Mancando tale intervento chiarificatore ed in presenza di deroghe settoriali introdotte dalla sopravvenuta normazione. « L'apparente originaria rigidità del divieto di compensi extra-tabellari — rileva la Corte dei conti — si è andata via via offuscando, e sono progressivamente emersi da più approfondite interpretazioni i limiti che alla pienezza del principio derivano connaturalmente dall'ambiguità delle stesse disposizioni di esso istitutive ».

Il riferimento è alle formule quali la ben nota « in connessione con la carica », con la quale per « carica » si è inteso non solo lo *status* del dipendente, ma l'ufficio da esso ricoperto.

Il dato di maggiore rilievo al quale, peraltro, si è già fatto riferimento riguarda la diffusa situazione deficitaria dei ruoli dirigenziali limitatamente alla qualifica di primo dirigente, una situazione alla quale sarà, peraltro, posto rimedio entro la fine dell'anno essendo state fissate per il prossimo 29 dicembre le riunioni dei consigli di amministrazione, per gli scrutini di promozione.

Nel 1977, con il decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1977, n. 701, che ha approvato il regolamento di esecuzione delle norme sul riordinamento e potenziamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione, si è reso possibile l'indizione di un concorso, per titoli ed esame-colloquio, per l'ammissione ad un corso di preparazione per il reclutamento di funzionari delle carriere direttive amministrative. Al superamento degli esami finali del corso di preparazione — cui potranno partecipare, con titolo ad una borsa di studio, 180 candidati — sarà riconosciuta funzione sostitutiva del pubblico concorso ai fini del reclutamento di 150 funzionari, da ripartirsi tra varie amministrazioni.

Ancora in materia di reclutamento, la Corte dei conti ha fatto cenno delle disposizioni dettate, per l'Amministrazione della giustizia, dalla legge 10 marzo 1976, n. 313, e più recentemente, dal decreto-

legge 14 aprile 1978, n. 111, convertito nella legge 10 giugno 1978, n. 271, che confermano « l'ormai generalizzato orientamento a ricorrere, per fronteggiare le più urgenti situazioni di deficienza del personale, a più o meno massicce assunzioni di idonei di precedenti concorsi ».

Rimedio eccezionale che « se istituzionalizzato, o se adottato senza prefissione di limiti temporali, può seriamente pregiudicare non soltanto le esigenze di selezione che si connettono alla regola del concorso, ma anche e soprattutto le aspettative delle leve di lavoro di nuova formazione.

Al riguardo, emblematico può ritenersi il caso di cui si fa cenno nel capitolo XXI della sezione II, relativo ad un concorso del 1971 a 362 posti di operatore presso gli uffici locali dell'amministrazione delle poste sulla cui base sono già stati chiamati ad assumere servizio 17.500 idonei, dei quali oltre 5.000 nel solo 1977 ». Mentre « non è da trascurare la possibilità che, proprio dall'esistenza di rimedi eccezionali ed in qualche misura concorrenziali rispetto all'ordinario sistema di reclutamento, derivino, talora, ulteriori remore al sollecito bando ed espletamento dei concorsi: tale, ad esempio, potrebbe essere il caso del cosiddetto « straordinariato », relativamente soprattutto al personale insegnante ». Anche se altrettanto può dirsi delle ipotesi in cui il ricorso a personale di altri Ministeri, di enti o organismi vari o è legislativamente consentito o è di fatto posto in essere da qualche amministrazione. Esperienza che lo stesso organo di controllo vive da anni per la presenza nei suoi uffici di molte centinaia di impiegati di altre amministrazioni in una posizione — quella, appunto, del « comando » — che, oltre ad essere di dubbia legittimità, è certamente inopportuna, almeno quando il personale in questione è assegnato a funzioni istruttorie, sia pure preliminari, nell'ambito del procedimento di controllo.

Il discorso, nelle sue linee generali, si connette al fondamentale problema della mobilità del personale, alla soluzione del quale sono preordinate — come è noto —

gran parte delle proposte in cui si articola la progettata riforma dell'ordinamento del personale statale.

In tema di assenteismo, non sono in via generale emersi nell'anno, dall'esercizio del controllo, dati diversi da quelli degli anni precedenti; qualche lieve miglioramento può essere individuato in una moderata diminuzione del numero dei provvedimenti di congedo straordinario o aspettativa.

Di proporzioni notevolmente rilevanti, tali da meritare la preoccupata attenzione della Corte dei conti, è stato invece, nell'anno, l'aumento dei provvedimenti concessivi dell'equo indennizzo e l'incremento degli oneri relativi il cui aumento medio generale, in termini di spesa impegnata, è stato nel solo 1977 del 113,4 per cento (da 8,4 miliardi a 17,8), con punte settoriali di oltre il 500 per cento (e in un caso del 959,2 per cento); mentre, estendendo l'indagine ad un biennio, la spesa globale (5,2 miliardi nel 1975) risulta aumentata addirittura del 242,3 per cento.

Benché, poi, la natura dell'attività svolta possa ovviamente incidere sulla frequenza degli infortuni o delle infermità, meritevole di segnalazione è il fatto che la metà circa degli oneri complessivi attingano al solo Ministero della difesa, mentre la spesa ad esempio del Ministero della pubblica istruzione, pur risultando aumentata notevolmente rispetto al 1976, ne assorba poco più del 4 per cento: ciò che induce tra l'altro la Corte a segnalare la particolare procedura di accertamento della dipendenza da causa di servizio prevista per i dipendenti militari, che al giudizio delle commissioni mediche non sovrappone, come invece è stato stabilito per i dipendenti civili, il parere del Consiglio di amministrazione.

Le dimensioni assunte dal descritto fenomeno sembrano comunque essere diretta conseguenza di una disposizione (articolo 163, secondo comma) recata dal decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, secondo la quale l'accertamento della dipendenza da causa di servizio delle menomazioni ha carat-

tere definitivo e vincolante anche ai fini della eventuale successiva concessione del trattamento privilegiato di pensione. Tenuto conto della disposizione stessa, la segnalata esigenza di più rigorosi accertamenti in ordine alla « dipendenza » travalica ogni pur giustificata considerazione dei riflessi finanziari immediati, ed è in tale quadro che va altresì valutata la possibilità di affidare gli accertamenti stessi ad un organo neutrale ed esterno all'amministrazione burocratica.

Abbiamo molto parlato della Corte dei conti e ci sembra opportuno soffermarci brevemente sulle modalità e sui tempi nei quali può muoversi la sua attività referente nei confronti del Parlamento ai fini di un potenziamento della collaborazione fra organo titolare del controllo di legittimità e organo titolare del controllo politico. Ai sensi dell'articolo 100, secondo comma della Costituzione, la Corte « riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito », funzione, questa che, sino allo scorso aprile è stata esercitata nei modi espressamente indicati dall'articolo 41 del testo unico n. 1314 del 1934, per quanto attiene la relazione annuale al Parlamento allegata alla decisione sul rendiconto generale dello Stato, e dall'articolo 7 della legge 259 del 1958, per quanto concerne il controllo sugli enti pubblici.

L'attività referente, in sostanza, è stata intesa come un obbligo di fare relazione alle Camere, occasionata dall'adempimento di alcuni ben precisi atti di controllo di competenza dell'istituto, al quale era rimessa, di volta in volta, la scelta degli argomenti e delle questioni oggetto di referto, in una sorta di rapporto a senso unico incapace di attivare un dialogo anche in considerazione del fatto che esso non risulta temporalmente correlato con i lavori parlamentari.

Ricordiamo che lo stesso procuratore generale della Corte dei conti, nella requisitoria pronunciata in occasione del giudizio sul rendiconto 1971, aveva espressamente affrontato l'argomento. In tale occasione, il rappresentante del pubblico ministero, commentando favorevolmente il

contenuto dell'articolo 48 del regolamento della Camera dei deputati, affermava che la facoltà riconosciuta ad alcuni organi parlamentari di « avanzare richiesta di informazioni, chiarimenti e documenti » alla Corte faceva finalmente giustizia di antiche, infondate perplessità e, nel contempo, nei limiti della materia del controllo correttamente si inseriva nella previsione dell'articolo 100 della Costituzione.

Solo nell'aprile del corrente anno, tuttavia, il Presidente della Camera dei deputati trasmetteva al presidente della Corte dei conti una richiesta avanzata, su una precisa questione dal presidente della Commissione difesa.

A tale richiesta le sezioni riunite rispondevano in data 15 aprile 1978, con una « relazione in corso di esercizio, richiesta della Camera dei deputati » che il procuratore generale, professor Sinopoli, riteneva di poter individuare come il momento iniziale « di un nuovo corso nella storia dei rapporti fra il nostro istituto e il Parlamento ».

Questo nuovo modo di riferire all'organo legislativo — osservava la Corte dei conti nella citata relazione — « costituisce un fatto innovatore estremamente positivo, che si colloca nella logica propria dell'articolo 100 della Costituzione, norma, questa, che assicura al sindacato politico delle Camere il diretto apporto della magistratura del controllo; talché una migliore strumentazione della funzione referente, che sia compatibile con la fisionomia dell'istituto secondo il vigente ordinamento, non può non trovare la piena disponibilità della Corte ». E concludeva le argomentazioni sull'impossibilità, in rito, della nuova procedura affermando che lo strumento del referto in corso di esercizio, su temi specifici, risponde « alle segnalate esigenze di tempestività » sia che venga reso su richiesta delle Camere, sia che venga inviato su iniziativa della Corte, ipotesi, quest'ultima, che veniva a dare, con felice tocco, un'ulteriore rifinitura all'innovazione introdotta.

Abbiamo cercato di penetrare — ed analizzare in forma sintetica — un po' tutti gli aspetti della gestione del bilan-

cio dello Stato nel 1977 soffermandoci sugli elementi a nostro avviso più significativi ai fini del controllo politico di competenza del Parlamento.

Gli stessi elementi che acquistano autonomia rilevante a fini conoscitivi in funzione dell'attività legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica demandata alle Camere dall'articolo 119 della Costituzione.

In questa indagine ci siamo valse di più fonti. Dalla lettura del rendiconto generale riandando ad interventi dei vari responsabili politici in Parlamento e a documenti ufficiali, alla relazione della Corte dei conti, ai commenti della dottrina e della stampa.

La maggior mole di osservazioni le abbiamo tratte dalla relazione della Corte dei conti. Ciò che corrisponde alla logica dei rapporti fra Camere ed organo di controllo come delineata nell'articolo 100 della Costituzione, che istituisce un rapporto privilegiato fra Parlamento e magistratura contabile, fra il controllore politico e controllore giuridico dell'attività del Governo.

In questa ottica il Parlamento si deve dare carico della esigenza di mettere la Corte dei conti in condizione di esercitare il suo controllo perché gli elementi che fornisce alle Camere, sia sul piano di stretta legittimità sia su quello contabile siano adeguati alla esigenza del dibattito parlamentare sul rendiconto generale.

A questi fini si pone la creazione di strumenti di indagine ed elaborazione elettronica dei dati autonomi rispetto a quelli in possesso della Ragioneria generale dello Stato. Con il sistema informativo della Corte dei conti dovrà essere collegato il centro di elaborazione dati della Camera dei deputati al fine di fornire a questa, in corso di esercizio, gli elementi conoscitivi necessari per l'esercizio dell'attività legislativa recante oneri a carico del bilancio dello Stato.

Non vi sono problemi di sorta sul piano giuridico per l'attuazione di questo programma. Va, infatti, preliminarmente rilevato che la posizione costituzionale

della Corte dei conti — in quanto organo esterno di controllo sugli atti del Governo e sulla gestione del bilancio dello Stato (articolo 100, secondo comma della Costituzione) e giudice per le materie di contabilità pubblica e per le altre indicate dalla legge (articolo 103, secondo comma della Costituzione) — consente una sua autonoma determinazione al di fuori di direttive o condizionamenti governativi.

Per quanto concerne in particolare il controllo, l'articolo 100 della Costituzione ha confermato la distinzione fra controllo sugli atti e sulla gestione e controllo « referente », quest'ultimo sottratto a qualsiasi ingerenza governativa (« riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito »), con implicita modifica delle norme contenute negli articoli 42 e 43 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214.

L'introduzione dell'elaborazione elettronica dei dati nella gestione amministrativa ha trovato una Corte dei conti attributaria di poteri che ben si attagliano alla nuova realtà. Così è per il potere di chiedere ed ottenere dai ministri e dalle amministrazioni quanto da essa ritenuto necessario per l'esercizio delle sue funzioni di controllo e giurisdizionali. Vi è, anzitutto, una norma di carattere generale (articolo 16 del citato testo unico) in virtù della quale « la Corte ha il diritto di chiedere ai ministri, alle amministrazioni ed agli agenti che da esse dipendono, le informazioni e i documenti che si riferiscono alle riscossioni e alle spese, e tutte le notizie e i documenti necessari all'esercizio delle sue attribuzioni ».

Tale norma riserva alla Corte lo strumento giuridico efficace per l'esercizio di tutte le sue attribuzioni che sono quelle indicate nei capi successivi e cioè: attribuzione di controllo (capo II), vigilanza sulla riscossione delle entrate e riscontro sui magazzini e sulle cauzioni (capo III), parificazione del rendiconto generale dello Stato (capo IV), attribuzioni giurisdizionali (capo V).

Va detto, a questo proposito, che la inerente delle notizie e dei documenti richiesti all'esercizio delle attribuzioni della

Corte non può essere valutata che dalla Corte medesima, restando preclusa ogni valutazione di altro organo, ed in particolare dei funzionari ministeriali nei confronti dei quali in caso di rifiuto alle richieste formulate dalla Corte dei conti trova applicazione l'articolo 328 del codice penale (omissione o rifiuto di atti di ufficio).

Per quanto concerne le attribuzioni di controllo, ferma restando la facoltà di cui ora si è detto, l'articolo 21 del medesimo testo unico statuisce che « la Corte tiene le scritture che le sono strettamente necessarie per l'esercizio della sua funzione » e che la medesima « può valersi delle scritture tenute dalle ragionerie e può altresì far proprie le risultanze contabili degli atti sottoposti al riscontro già accertate dai funzionari delle ragionerie stesse o di altri uffici dipendenti dall'amministrazione, i quali risponderanno della esattezza del proprio operato ». La norma tende ad evitare duplicazioni nella tenuta delle scritture necessarie per seguire la gestione del bilancio della Stato e le altre gestioni assoggettate al controllo della Corte. Il legislatore ha tenuto presente che la Corte dei conti deve stare, per esercitare le sue funzioni, in una posizione esterna ed obiettiva, non può affidarsi interamente alle scritture tenute dalle ragionerie o dalle altre amministrazioni, ma ha il potere-dovere di tenere quelle scritture da essa ritenute necessarie per il corretto ed efficace esercizio del controllo. Ed anche la necessità della tenuta di determinate scritture deve essere valutata solo dalla Corte, senza interferenze esterne.

Posto che ciascuna delle amministrazioni interessate e la Corte dei conti si servano delle attrezzature elettroniche anche per fenomeni non strettamente connessi con la gestione del bilancio statale, sembra necessario — almeno allo stato attuale — che esistano diversi centri elettronici, anche se fra loro coordinati. In questo ambito l'articolo 21 del testo unico è stato interpretato nel senso che la Corte ha il potere-dovere di attuare col proprio centro elettronico i programmi

necessari per l'esercizio della funzione di controllo ed ha, nello stesso tempo, la facoltà di avvalersi in « tempo reale » dei programmi del centro elettronico tenuto dalla Ragioneria generale per conto delle singole ragionerie centrali.

Il controllo della Corte dei conti sui singoli atti o sulla gestione del bilancio, non si esaurisce — come è noto — nella pronuncia di legittimità, in quanto tale pronuncia è finalizzata al « controllo referente » funzione che il testo unico tiene distinta dalle « attribuzioni di controllo » (capo II) collegandola strettamente alla « parificazione del rendiconto generale dello Stato » (capo IV).

Si tratta di una funzione che — come si è visto — risulta particolarmente potenziata dall'articolo 100 della Costituzione, in virtù del quale la Corte stessa ha il dovere di riferire « direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito » con ciò risultando eliminati i condizionamenti che gli articoli 42 e 43 del testo unico potevano comportare sulla obiettività e sulla tempestività delle relazioni al Parlamento del quale in questo modo risulta notevolmente esaltato il potere di controllo politico sull'operato del Governo.

Il Parlamento si deve porre anche il problema di come potenziare il controllo sulla gestione del bilancio. La strada, che scaturisce dall'analisi fin qui condotta, porta in due direzioni: verso il potenziamento del naturale « ausiliare » delle Camere, la Corte dei conti, nei termini che si sono delineati per quanto riguarda la strumentazione elettronica (ma vi sono anche problemi di adeguamento dei procedimenti di controllo, di struttura degli uffici e di personale nelle sue varie competenze e specializzazioni); verso una riorganizzazione dei lavori parlamentari, nel senso — è un suggerimento che si propone al dibattito — dell'istituzione di una commissione intercamerale che approfondisca in via permanente i problemi della gestione pubblica in diretto collegamento con la Corte dei conti alla quale si potrà così far conoscere per tempo quali indagini e quali elaborazioni interessano le Camere.

Ricordo a questo proposito, l'esperienza della Camera dei Comuni dove sui rilievi espressi nel *report* del *Controller and Auditor General* si apre una discussione, in sede parlamentare, dinanzi al *Public Accounts Committee*, Commissione parlamentare permanente composta da quindici componenti il Parlamento e presieduta, per tradizione, dal capo dell'opposizione. Il *Public Accounts Committee*, integrato stabilmente dal *Controller and Auditor General*, effettua un vaglio assai preciso ed accurato delle irregolarità e delle inefficienze denunciate alla presenza dei responsabili politici ed amministrativi dei vari *departments* interessati. Ne scaturisce una procedura semicontenziosa, anche se non formalizzata in un vero e proprio procedimento giurisdizionale ed i processi verbali delle riunioni, raccolti in *reports* annuali, forniscono una completa panoramica, oltreché una casistica assai viva, dei problemi e delle disfunzioni della gestione finanziaria statale.

Gli studiosi di diritto contabile sottolineano la scarsa forza repressiva del sistema ma forse minimizzano - a torto - quella che è, o che può essere, la reattività delle forze politiche e dell'opinione pubblica di fronte a comportamenti gestori ritenuti non in linea con l'indirizzo politico espresso nel bilancio di previsione. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che discutiamo di un controllo che è sempre politico, restando riservata al giudice contabile la repressione di fatti che determinano danno erariale.

Con queste osservazioni, raccomando l'approvazione del disegno di legge, nella speranza di un ampliamento di interesse delle Camere per i rendiconti. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, in relazione a quanto accennato nel suo intervento dall'onorevole Pannella circa una interrogazione su voci relative ad una eventuale svalutazione monetaria, la Presidenza ha interessato il Governo, il quale, in base al regolamento, a partire da domani, una volta annunciata l'interrogazione stessa, farà sapere se e quando è in grado di rispondere.

Ha facoltà di replicare l'onorevole ministro delle finanze.

MALFATTI, Ministro delle finanze. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ringrazio i relatori - in particolare il relatore per l'entrata, onorevole Aiardi - e tutti gli onorevoli colleghi che sono intervenuti nella discussione.

Come ho avuto occasione di rilevare durante il dibattito che si è svolto in Commissione finanze e tesoro, le previsioni sulle entrate tributarie del 1978 debbono considerarsi sostanzialmente vicine alle effettive realizzazioni.

Non disponiamo ancora delle informazioni sui risultati degli anticipi di fine novembre, poiché questi introiti, com'è noto, affluiscono alle tesorerie provinciali cinque giorni dopo il versamento del contribuente. Di conseguenza, salvo l'incertezza per questi ultimi incassi, per il resto si può ritenere che le previsioni saranno sicuramente realizzate. Come ho già rilevato, la revisione delle previsioni fu effettuata dal Governo per adeguarle all'andamento, allora ritenuto più probabile, delle grandezze macroeconomiche. In generale si può dire che per le imposte dirette - se si sono realizzate le previsioni sugli anticipi di novembre - dovremmo avere un gettito leggermente superiore a quello indicato nelle previsioni rettifiche, mentre la previsione per le indirette dovrebbe essere realizzata quasi esattamente. Nel complesso, quindi, gli introiti dovrebbero risultare, in termini di cassa, superiori a 44 mila miliardi, con una crescita del 27-28 per cento rispetto all'anno precedente.

Va, tuttavia, rilevato che il dato dell'IVA è, in qualche misura, sottovalutato, a causa dell'agevolazione introdotta con l'articolo 18 della legge n. 675 del 1977 che consente, come gli onorevoli colleghi ricordano, la detrazione dell'IVA da parte del contribuente per un ammontare pari al 4 per cento degli investimenti. Qualora si disponesse del dato preciso sull'utilizzazione di questa agevolazione, il gettito dell'IVA e del totale delle entrate tributarie dovrebbe quindi essere aumentato

(anche se il saldo del bilancio resterebbe invariato poiché l'agevolazione ricordata è posta a carico della spesa statale), portando a far coincidere per conseguenza l'ammontare del gettito delle imposte indirette con quello che era prevedibile sulla base delle variazioni avvenute nei consumi e nei prezzi per il 1978.

La realizzazione di un gettito maggiore di quello inizialmente previsto avviene, quasi esclusivamente, a causa delle riscossioni avvenute mediante autotassazione o anticipo, la cui evoluzione, almeno per l'autotassazione IRPEF di giugno, è stata superiore a quella che si poteva attendere sulla base della dinamica dell'aggregato di riferimento della contabilità nazionale nell'anno precedente. Inoltre per l'ILOR la previsione, essendo stato introdotto un nuovo meccanismo di riscossione, era soggetta a un alto grado di incertezza. Di tutto ciò ci compiacciamo perché sul piano del consuntivo i risultati sono stati positivi.

In conclusione mi sembra che sia incontrovertibile la metodologia usata per la formazione delle previsioni di gettito per il 1979, con le rettifiche apportate dal Governo, la quale appare suffragata dai fatti. Debbo quindi sottolineare che lo stesso metodo è stato adottato per le previsioni del 1979.

Credo che sia questo il punto di garanzia maggiore che posso offrire alla considerazione della Camera e in modo particolare ai rilievi che sono stati mossi, presso la Commissione finanze e tesoro, dall'onorevole Spaventa, relatore per il parere sul bilancio delle entrate. Mi riprometto tuttavia, mercé la creazione nei tempi più brevi dell'ufficio studi economici del Ministero delle finanze, di realizzare per il futuro una serie di elaborazioni, di analisi più sofisticate di quanto fin qui non sia stato possibile.

Le entrate tributarie per il 1979 sono previste in 46.752 miliardi, ma, come nella sua relazione scritta ricordava l'onorevole Aiardi, se si vogliono effettuare dei confronti che siano economicamente significativi, a queste entrate debbono aggiungersi 757 miliardi di IVA, che, per la pri-

ma volta, sono inclusi tra le entrate extra-tributarie, in quanto parte delle « risorse proprie » della Comunità europea. Poi per il resto, senza necessariamente ripetere tutte le considerazioni già svolte dall'onorevole Aiardi e da me stesso presso la Commissione finanze e tesoro, replicando, in particolare, alla relazione svolta, per il prescritto parere, dall'onorevole Spaventa, ritengo che le cifre indicate nel bilancio di previsione siano corrette.

Ma per fugare ogni dubbio sulla formulazione delle previsioni del 1979, cercherò di precisare, separatamente per le imposte dirette e per quelle indirette, come si è giunti alle cifre indicate nel bilancio. Per le imposte dirette, debbo chiarire che l'elasticità *ex post* del gettito, rispetto al prodotto interno lordo, non costituisce un'indicazione molto illuminante sulle metodologie delle previsioni; infatti a parte l'IRPEF ritenuta alla fonte su retribuzioni e pensioni (che segue l'evoluzione dell'imponibile nello stesso anno di incasso del gettito), per tutti gli altri tributi diretti il legame si stabilisce, come è noto, con l'andamento sfasato delle variabili macroeconomiche di riferimento (per esempio l'autotassazione IRPEF segue l'andamento del reddito nazionale dell'anno precedente). Ciò premesso, preciso che per le valutazioni della dinamica delle variabili macroeconomiche ci siamo basati sulle indicazioni contenute nella *Relazione previsionale e programmatica*.

Scendendo nei particolari, per le previsioni dell'IRPEF trattenuta alla fonte si è considerata un'evoluzione dell'imponibile pari al 15 per cento circa (differenziando tra le retribuzioni private e pubbliche), con un'elasticità del gettito di 1,8 valutata sia sulla base delle serie storiche sia su dati di *cross-sections* della distribuzione dei redditi di un certo anno. Per l'IRPEF riscossa mediante autotassazione, ferma restando l'elasticità del tributo, si è tenuto conto: dell'evoluzione del prodotto interno lordo tra il 1977 ed il 1978; dell'eccezionale gettito dell'ILOR nel 1978 che, essendo deducibile dall'IRPEF nelle dichiarazioni di giugno 1979, dovrebbe ri-

durre di alcune centinaia di miliardi la dinamica del tributo.

Per l'IRPEG e l'ILOR si sono ipotizzate, sulla base dell'esperienza degli ultimi anni, elasticità unitarie rispetto al prodotto interno lordo. Quanto all'IRPEG, rispondendo all'onorevole Spaventa, devo dire che la previsione così ottenuta è stata corretta sia dai prevedibili effetti della legge sulla ristrutturazione finanziaria, sia dall'eccezionale aumento, nell'anno precedente, del gettito dell'imposta sostitutiva sugli interessi che, costituendo per la parte corrisposta dalle persone giuridiche un acconto dell'IRPEG, ne riduce corrispondentemente il gettito nell'anno della dichiarazione e del versamento dell'imposta.

Quanto all'ILOR, la previsione è stata corretta tenendo conto dell'ormai nota circostanza dell'introduzione dell'autotassazione e dell'anticipo che hanno « gonfiato » il dato del 1978. In quest'anno, infatti, si riscuote l'imposta dovuta sui redditi del 1977 (autotassazione del giugno 1978), quella concernente anni precedenti (mediante i ruoli) e l'anticipo (il 75 per cento) dell'imposta dovuta sui redditi del 1978, che andrà a diminuire l'autotassazione del giugno 1979. Questo spiega tra l'altro la caduta del gettito di questa imposta tra il 1978 e il 1979, che a sua volta spiega la lieve riduzione, onorevole Gambolato, nominale della pressione fiscale nel 1979 rispetto al 1978.

Il gettito dell'imposta sostitutiva sugli interessi è anch'esso decrescente tra il 1978 e il 1979. Ciò avviene a causa dell'anticipo straordinario corrisposto nel 1978 (deciso quando fu revocata la retroattività dell'aumento dell'aliquota dal 16 al 18 per cento), che abbasserà di circa 350 miliardi il conguaglio di febbraio 1979; la previsione è per il resto basata sull'evoluzione degli interessi corrisposti sui depositi bancari. Il gettito dei ruoli dei vari tributi (compresi quelli « aboliti ») è previsto sulla base di informazioni raccolte presso gli uffici periferici, essendo del tutto svincolato dagli andamenti recenti delle grandezze macroeconomiche.

Passando alle imposte indirette, per le imposte *ad valorem*, la previsione si ba-

sa sull'aumento dei consumi a prezzi correnti, ipotizzato dal « conto economico nazionale » della *Relazione previsionale e programmatica* (16 per cento circa), mentre per quelle « specifiche » sull'aumento dei consumi in comune. Per gli oli minerali la previsione di aumento dei consumi è prudentemente stimata nel 7 per cento circa. Questa dinamica potrebbe sembrare piuttosto contenuta in un periodo in cui il prezzo della benzina è stabile mentre gli altri prezzi crescono, ma a parte questa considerazione, reputo che la prudenza sia particolarmente necessaria in un settore soggetto non solo alle nostre decisioni.

Per l'IVA, la previsione segue l'andamento dei consumi a prezzi correnti (l'elasticità del tributo è pressoché unitaria rispetto a tale aggregato), avendo però presente che nel 1978 il gettito ha risentito dell'accelerazione nei tempi di riscossione (conseguente alle modifiche apportate nel dicembre 1977) e che, come ho ricordato all'inizio, il dato registrato nel 1978 è netto dell'agevolazione prevista dalla legge n. 675 del 1977.

Per le altre imposte sugli affari, la previsione di gettito tiene conto delle modifiche delle aliquote apportate dal decreto-legge 26 maggio 1978, n. 216, e di una elasticità di 0,8-0,9 rispetto ai consumi a prezzi correnti, valore che è inferiore all'unità per la presenza di tributi di natura « specifica ».

Nel complesso, quindi, tenuto anche conto della proroga della ricordata agevolazione IVA sugli investimenti, dell'effetto del decreto del Presidente della Repubblica n. 668 del 18 ottobre 1978, che ha disposto l'accelerazione delle procedure dei vari rimborsi IVA, mi sembra che, dato lo stato attuale delle previsioni sull'andamento dell'economia, si possano accettare le cifre indicate nel bilancio preventivo per il 1979, sottoposto alla approvazione della Camera.

Vengo ora ad alcune osservazioni contenute nella relazione scritta dell'onorevole Gambolato.

Ho più volte richiamato l'attenzione sulle motivazioni tecniche per le quali la

pressione tributaria, espressa rispetto ai valori di cassa, subisce una lieve riduzione fra il 1978 ed il 1979. E per ultimo darò ora alcune indicazioni con specifico riferimento all'ILOR. Tali ragioni sono dovute ai noti provvedimenti di autotassazione ed anticipo applicati, per la prima volta nel 1978, all'ILOR. Del resto appare chiaramente nella tavola contenuta nella relazione dell'onorevole Aiardi che, se si correggono le cifre per questi fenomeni, la pressione fiscale risulta in aumento anche nel 1979. Inoltre il miglioramento della pressione fiscale di questi ultimi anni non è certamente dovuto a manovre di finanza straordinaria, perché infatti non può essere definita come manovra di finanza straordinaria la serie di provvedimenti di autotassazione e di anticipi di imposta che risulta ormai un fatto acquisito e strutturato del nostro sistema fiscale e non una mera disposizione di carattere straordinario. Del resto che nel campo degli anticipi si sia deliberatamente seguita una linea di equità è un dato di fatto, se ne discute a suo tempo e debbo dire che non trovo affatto convincenti, anzi le rifiuto, le argomentazioni contrarie che durante la discussione sono state portate dall'onorevole Santagati nel suo intervento.

Quanto poi ai confronti tra la nostra pressione fiscale e quella risultante negli altri paesi europei osservo che, dopo aver considerato un confronto omogeneo in termini di reddito *pro capite* dei diversi paesi, le differenze appaiono tra uno e sei punti nella relazione scritta presentata dall'onorevole Gambolato. A questo proposito debbo però precisare che il confronto con i tre grandi paesi (e cioè con la Germania, la Francia e la Gran Bretagna) evidenzia delle differenze solo di uno-due punti ed è solo rispetto ai paesi di dimensioni minori della Comunità, come l'Olanda e la Danimarca, che i differenziali di pressione fiscale arrivano invece ai cinque-sei punti. Per questi paesi però — credo che l'onorevole Gambolato ne possa convenire — giocano fenomeni evidenti di economie di scala, che portano ad innalzare in modo consistente la loro pressione fiscale. Quindi a me sembra in ogni caso

che sia più corretto effettuare il confronto, una volta resi omogenei i dati da confrontare facendo riferimento non all'anno ma al reddito *pro capite*, tra il nostro paese e quelli della Comunità europea che abbiano caratteristiche più simili alle nostre.

GAMBOLATO, *Relatore per la spesa sul disegno di legge n. 2432*. Onorevole ministro, ho portato le uniche tabelle ufficiali che fosse possibile trovare, che danno sei punti di differenza percentuale fra l'Italia e la Francia. Lo ripeto, se il Ministero delle finanze fosse così gentile da farci avere delle tabelle aggiornate...

MALFATTI, *Ministro delle finanze*. Senza'altro, onorevole Gambolato, tanto più che queste tabelle sono inserite nella parte tributaria del piano triennale. Glielo mando comunque nella stessa giornata di domani.

BARCA. Finalmente il « progetto misterioso » comincia a funzionare!

MALFATTI, *Ministro delle finanze*. Progetto misterioso perché, fino a prova contraria, è contenuto in un piano che sarà presentato entro il mese di dicembre, o al più presto all'inizio dello stesso mese di dicembre.

È inutile che torni su un argomento toccato durante la discussione anche dagli onorevoli Colucci e Vizzini e che già era stato sollevato in Commissione finanze e tesoro, e cioè sul fatto che non credo che sia corretto che nella predisposizione del bilancio di previsione si possano stimare gli effetti — intendo dire: stimare in termini cifrati e quindi contenere il bilancio di previsione — della lotta all'evasione. I dati di preconsuntivo e quelli preventivi che ho richiamato alla vostra cortese attenzione mi consentono, seppure con estrema concisione, di ricordare l'evoluzione che si è avuta in questi anni nel campo tributario. Reputo che una posizione di permanente ed eccessivo pessimismo, senza attenzione per i dati di fatto positivi che, a consuntivo, posso-

no essere presentati, abbia effetti nocivi sulla opinione pubblica e soprattutto non sia il metodo migliore per individuare con chiarezza le cose da fare, allo stesso titolo di un atteggiamento di acritico trionfalismo. Si parla, io credo, con troppa facilità di fallimento della riforma tributaria o si arriva a descrivere in modo non veritiero un ministro delle finanze che sarebbe rassegnato e privo di strumenti per perseguire gli evasori. Né è fallita la riforma tributaria (anche se sono stati introdotti elementi che la contraddicono e che vanno corretti); né proporsi responsabilmente, come responsabilmente ci si propone, come asse dell'attuale politica tributaria, la riforma e il potenziamento dell'amministrazione finanziaria, il potenziamento delle politiche di verifica e di accertamento, può essere interpretato come la descrizione di una condizione attuale di impotenza. Ho il dovere di reagire con grande fermezza contro queste deformazioni della realtà che rischiano di ottenere gli effetti opposti a quelli auspicati. Ho il dovere di dichiarare al Parlamento e all'opinione pubblica che gli obiettivi di finanziamento dell'amministrazione finanziaria (di cui esiste concreto riferimento nello stesso bilancio al nostro esame, come avrò occasione di dire fra poco), che caratterizzano in questo settore l'attività del Governo e dello stesso Parlamento (come provano le due significative indagini promosse rispettivamente dalle Commissioni finanze e tesoro della Camera e del Senato), non possono portarci ad ignorare il costante progresso che registriamo nella politica delle verifiche e degli accertamenti (nel 1978 essi sono stati notevolmente incrementati nel numero) ed i benefici che ci ripromettiamo di raggiungere con l'introduzione dei controlli generalizzati, come il documento di accompagnamento delle merci viaggianti in applicazione dal 1° gennaio dell'anno prossimo, per colpire, attraverso questa nuova forma di controllo, le pratiche illecite di non fatturazione, o come la ricevuta fiscale anch'essa di imminente realizzazione.

Non è dunque per un ottimismo di maniera che reputo doveroso sottolineare

i progressi compiuti. Se con la riforma tributaria, infatti ci si riprometteva di raggiungere, tra gli altri, gli obiettivi di un ragionevole aumento della pressione tributaria, di una modifica della struttura complessiva dei tributi in direzione di un aumento di peso delle imposte dirette, dell'innalzamento del grado di progressività del sistema tributario, anche se sono il primo a riconoscere che restano problemi aperti anche di altre dimensioni, è tuttavia un dato di fatto che la pressione fiscale rispetto al prodotto interno lordo è cresciuta dal 1970 al 1978 dal 30 al 35 per cento, il totale delle imposte dirette ed indirette sul prodotto interno lordo passa dal 18 al 22 per cento e questa crescita, già di per se stessa significativa, è determinata dalla crescita delle imposte dirette che passano da una incidenza di circa il 6 per cento all'11 per cento, quasi raddoppiando il loro peso. Di conseguenza il rapporto delle imposte dirette sul totale del gettito tributario è salito con regolarità, dal 33,5 per cento del 1970 al 49 per cento del 1978. Quanto al grado di progressività, le imposte progressive che nel periodo precedente alla riforma assicuravano soltanto il 16-17 per cento del gettito delle imposte dirette, hanno aumentato costantemente il loro peso fino a raggiungere una quota superiore al 60 per cento dei tributi diretti nel 1977. Ancora più marcata appare la evoluzione se si considera che tali imposte colpivano il reddito nazionale netto al costo dei fattori in una proporzione dell'1,3 per cento nel periodo 1970-1973, mentre hanno superato il 7 per cento negli ultimi due anni. Anche se questa quota può essere considerata ancora insufficiente, è indubitabile, onorevoli colleghi, il progresso che abbiamo registrato. Per quanto riguarda il nuovo tributo, l'IVA, per il quale ci si deve dichiarare ben lungi dall'essere soddisfatti in termini di gettito rispetto al quale anche qui è indubitabile il fenomeno, anche grave, di evasione, parziale o totale, praticata nell'ambito del lavoro autonomo, è tuttavia un dato di fatto che il numero delle dichiarazioni si è più che triplicato in cinque

anni, passando da circa un milione a circa 3 milioni e 300 mila.

Il fenomeno dell'evasione è stato un po' al centro del dibattito sul bilancio per la parte dell'entrata, con specifici riferimenti degli onorevoli Colucci, Vizzini, Santagati, Mariotti, Costamagna, Cicchitto, Barca e per ultimo del relatore per la entrata onorevole Aiardi, che nella sua replica agli intervenuti ha ripreso questo tema di fondamentale importanza.

Il problema dell'evasione richiede un grosso impegno civile; esso, ci tornerò di qui ad un momento, deve esprimersi in una precisa volontà politica — che è quella che ispira il programma di Governo e la sua azione quotidiana — in programmi precisi, in un rapporto di trasparenza tra il contribuente ed il fisco, in una informazione obiettiva dell'opinione pubblica. Ecco perché reputo che i sensazionalismi valgano a confondere le idee, non a rispettare i termini dei comportamenti cui mi sono riferito e che sono essenziali per combattere sul serio, e non con le parole, gli evasori. A mero titolo esemplificativo, mi domando quale concreto contributo possa mai dare nella lotta all'evasione chi dalla elaborazione bizzarra di dati di fantasia disorienta l'opinione pubblica, con la stima che le dichiarazioni IVA dovrebbero essere 7 milioni e mezzo o 8 milioni e non, come ho testé ricordato, 3 milioni e 300 mila. E tutto ciò in base alla presunzione che i lavoratori dipendenti con solo stipendio siano 11 milioni, quando al contrario, i lavoratori dipendenti e pensionati che hanno presentato il modulo 101, sostitutivo della dichiarazione, sono stati 8 milioni nel 1975, 6 milioni nel 1976 e 7 milioni nel 1977; in base anche all'asserzione che i possessori di soli proventi di case, terreni ed azioni sono in piccolo numero, quando, per rendersi conto del contrario, basta pensare al numero delle famiglie in cui il capofamiglia lavora e il coniuge (contribuente a tutti gli effetti) possiede la casa o un pezzo di terra; in base, infine, alla presunzione che tutti i contribuenti del modello 740 siano tenuti a fare la dichiarazione IVA. Il che è semplicemente assurdo, solo che si con-

sideri che in tale categoria sono numerosissimi i lavoratori dipendenti e i pensionati che oltre a tale reddito posseggono case, terreni o altro ancora. Certo, così fantasiose e disinvolute analisi possono portare ai 4 milioni di evasori totali o a qualsiasi altra stima; ma non è questa o altre simili metodologie che ci aiuteranno nella caccia agli evasori. Credo che si possa convenire tutti, onorevoli colleghi, che la lotta alle evasioni è, e deve essere, una cosa assai diversa dalla letteratura di intrattenimento.

Quindi, per svolgere con concretezza, come è nostro stretto dovere e come è nostro proposito, la lotta all'evasione, che è nell'interesse del paese, che è indispensabile per eliminare elementi distorsivi della concorrenza, per garantire i cittadini onesti dal comportamento odioso di quelli disonesti, per rispettare scrupolosamente gli obblighi costituzionali, si deve svolgere un'azione intensificata, le cui basi sono state poste, e saldamente, nel passato.

Mi riferisco all'anagrafe tributaria — di cui non ignoro affatto i complessi problemi richiamati ieri dall'onorevole Colucci per il cosiddetto subentro — che sta diventando finalmente operativa, e quindi un supporto prezioso per la politica delle verifiche e dei controlli fiscali. Non è senza significato, infatti, che si abbiano finalmente così ricchi archivi di dati, né senza effetto l'immagazzinamento di oltre trenta milioni di numeri di codice fiscale, di dati disaggregati per oltre 240 settori merceologici dell'IVA, la possibilità — a partire dal 1979 — di incroci significativi tra imposte dirette, l'IVA e il registro, il controllo sempre più intenso delle dichiarazioni, la possibilità (ora che l'INPS si è dotato di un'anagrafe delle imprese) di procedere all'incrocio dei dati fiscali con quelli previdenziali.

In questa ferma lotta all'evasione, mi riferisco alla correzione necessaria di « smagliature » nella legislazione tributaria che non ci possono vedere su posizioni compiacenti, ma al contrario su posizioni di necessario rigore per il rispetto e lo

sviluppo dei principi della riforma tributaria e non per il loro incrinamento o appannamento. Mi riferisco altresì ad una migliore e più intensa collaborazione con i comuni, e soprattutto al programma di riforma e di potenziamento dell'amministrazione finanziaria, un programma preciso e concreto nei suoi elementi di ridisegno organizzativo, di innovazione delle procedure, di potenziamento del personale, di una nuova e radicalmente diversa politica per la sua formazione professionale e per il suo periodico aggiornamento, per il suo stesso reclutamento, di un adeguamento degli immobili e delle attrezzature, partendo da una rilevazione analitica, ufficio per ufficio, per le imposte dirette, gli uffici dell'IVA, del registro, delle conservatorie, delle intendenze di finanza, che abbiamo compiuto nei mesi passati affinché la riforma non proceda in astratto, affinché il potenziamento possa realisticamente procedere aggredendo le situazioni di maggiore difficoltà, come — a partire dal 1979 — con il progettato decentramento dei più grossi uffici dell'IVA e con la creazione dei primi centri di servizio in arce che rappresentano da sole circa il 40 per cento del numero totale delle dichiarazioni per le imposte dirette.

Questo programma, che avrà durata triennale, sarà ovviamente — come accennavo poc'anzi — parte integrante del piano economico del Governo. Se si ribadisce quanto nel passato si è affermato (e lo si è fatto — mi sembra — con un ampio consenso, almeno dalla costituzione di questo Governo) e cioè che si debba mettere nel conto una relativa tregua in materia fiscale (senza per altro ignorare i tanti problemi aperti dalle già ricordate « smagliature » legislative e i problemi dell'accorpamento delle aliquote IVA), ciò non può significare che ci si adatti nel vestito ormai troppo stretto delle strutture tradizionali della amministrazione finanziaria, che è passata da 5 milioni di denunce fiscali nel 1974 a 24 milioni nel 1977, con un allargamento della platea dei contribuenti ai 30 milioni di soggetti attuali, attraverso gli obblighi relativi al codice fiscale.

La riforma dell'amministrazione finanziaria si impone al fine di realizzare la necessaria innovazione ed il potenziamento della struttura amministrativa. Autorevolmente l'onorevole Visentini affermò che « la riforma deve essere legislativa ed amministrativa insieme » e che quest'ultima richiede « impegno, coerenza e continuità » ancora maggiori che non la prima.

Noi riteniamo che sia interesse generale del paese sviluppare operativamente questa linea di azione, donde la predisposizione del programma triennale per la riforma ed il potenziamento dell'amministrazione finanziaria che desideriamo sia reso operativo a partire dal 1979 come prova — lo ricordavo qualche istante fa — questo stesso bilancio al loro esame dove — mi sia consentito sottolineare — per la prima volta da molti anni sono previsti per questo settore dello Stato di fondamentale importanza impegni finanziari rilevanti: rispettivamente 6 miliardi e 700 milioni per il programma di assunzione di 5 mila accertatori contabili e 60 miliardi per lo acquisto e la costruzione di nuove sedi doganali e di centri territoriali di servizio per il potenziamento degli uffici dell'amministrazione finanziaria.

Si tratta di una indicazione precisa di spesa, onorevoli colleghi, che contribuirà, tradotta in opere, ad ovviare alle carenze lamentate, a colpire con sempre maggiore rigore ed efficacia l'evasione, a completare, con una amministrazione moderna ed efficiente, la grande opera rappresentata dalla riforma tributaria (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole ministro del bilancio e della programmazione economica.

MORLINO, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Signor Presidente, onorevoli deputati, il ringraziamento che il Governo rivolge ai relatori, agli intervenuti nel dibattito e a chi, con una sagacia antica, ma anche con un entusiasmo tutto moderno, ha diretto i lavori della Commissione bilancio in questa occasione così importante, non è rituale. È un

ringraziamento doveroso per il particolare significato che il dibattito sul bilancio ha assunto in questa occasione; è un ringraziamento anche per il contributo che da questo dibattito viene all'opera e all'azione del Governo.

Ci trovavamo quest'anno di fronte alla profonda novità di una nuova legge sulla contabilità generale dello Stato e (nonostante — come questa mattina è stato sottolineato — per far fronte a questa novità, le stesse Assemblee legislative debbano darsi attrezzature e prassi diverse e senza che queste attrezzature e prassi siano ancora in opera) la Camera dei deputati ha fatto fronte al suo impegno con una puntualità ed un rigore che difficilmente potevano presumersi con una legge la cui entrata in vigore ha quasi coinciso con la presentazione del bilancio.

Inoltre, queste novità hanno già consentito alla discussione di adempiere a quella che sarà la sua funzione nello svolgersi ulteriore della nostra politica economica, dando cioè il contributo più proprio alla elaborazione del piano triennale.

Oltre a questo dato più importante e più rilevante, che non possiamo non sottolineare, novità e contributi alla elaborazione del piano non fanno venir meno quella che è la funzione tipica di un dibattito di questo genere: quella di precisare nelle forme più proprie del nostro sistema il rapporto tra Governo e Parlamento, che proprio nella discussione sul bilancio dello Stato trova il modo di esprimersi, di riaffermarsi, di consolidarsi.

Indubbiamente, le novità introdotte non potevano non dare luogo alla serie di rilievi cui hanno dato luogo. Non intendo riaprire qui una discussione sugli aspetti particolari, sui termini anche quantitativi emersi in ordine alla elaborazione dei nuovi documenti presentati. Lo farà domani nella sua specifica competenza il ministro del tesoro, lo ha già fatto il sottosegretario Tarabini, rispondendo con puntualità ad alcune acute e documentate osservazioni.

Al di là di tutto, credo però valga, nella sincerità e nella chiarezza dei rap-

porti, una annotazione che ci è parso di aver già fatto durante questo lungo dibattito e che mi sembra chiarisca meglio di tutto le difficoltà di fronte alle quali ci siamo trovati.

Probabilmente dobbiamo abituarci ad immaginare che le innovazioni profonde o non entrino immediatamente in vigore o abbiano, per la loro prima applicazione, un carattere sperimentale. Non a caso la norma transitoria ha fatto riferimento a questo tipo di aggettivo.

Probabilmente, nella norma transitoria della nuova legge sulla contabilità dello Stato vi è stato uno scambio fra il bilancio di cassa e quello pluriennale.

Proprio conoscendo meglio i tempi di svolgimento che si sarebbero avuti nell'ulteriore elaborazione della politica economica, forse sarebbe stato più appropriato, se si fosse voluta una immediata applicazione della legge, che pure rispondeva a motivi validi ed importanti, immaginare che il bilancio di cassa venisse presentato contestualmente con la prima edizione del nuovo bilancio e che il bilancio pluriennale venisse rinviato ad una data successiva. Questo motiva anche il suggerimento che ci veniva dalla Commissione.

Credo, comunque, che l'importanza e la novità di questo dibattito abbiano fatto sì che sia emersa una esigenza importante, anche se probabilmente (come qualcuno degli intervenuti ha osservato) con questa prima esperienza la funzione della legge finanziaria viene a meglio configurarsi; e l'esperienza futura ci dirà anche probabilmente che questa legge, pur nella sua possibilità di comprendere tutto, deve avere dei limiti, lasciando alcune disposizioni alla legislazione ordinaria. Non si può, molte volte, solo per cogliere con immediatezza certi effetti finanziari, vincolare tutta quella successiva legislazione che deve avere una sua particolare autonomia, soprattutto quando il dato finanziario non è il più rilevante.

Credo comunque che pericoli del genere siano stati in questa occasione evitati, così come sono stati evitati anche alcuni emendamenti che pensavano di poter considerare questa specie di « legge-omnibus »

come una legge con cui risolvere tutti i problemi passati o futuri.

L'esperienza di oggi ci darà anche dei canoni per poter selezionare, il prossimo anno, ciò che in questa legge deve trovar posto e ciò che forse è preferibile trovi attuazione con la normale attività legislativa. Questa selezione tra ciò che si colloca nella legge finanziaria e ciò che ne resta fuori contribuirà a fornire canoni di svolgimento per l'attività parlamentare, al di là di quanto possa fare la solerzia di chi è chiamato a coordinare i lavori delle due Camere.

Credo, comunque, che il dato più importante emerso da questa discussione sia che ancora una volta è risultata confermata un'esigenza propria del programma di Governo, quella che per guidare la politica economica del nostro paese sia ormai necessario porre mano, nei tempi indicati e con l'urgenza riconosciuta, ad un ritorno, in forme nuove, ad una politica di piano; quel tipo di ritorno che usiamo indicare con la formula « piano triennale ».

Questo piano triennale non è un oggetto misterioso. Sono rispettoso della autorità di chi ha introdotto questo slogan...

SPAVENTA. È stato il Presidente del Consiglio.

BARCA. Lo ha detto l'onorevole Andreotti.

MORLINO, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. No, c'è già stato stamane un chiarimento sulla attribuzione del diritto di autore per questa espressione.

PRESIDENTE. Onorevole ministro, rimandiamo ad altra sede la ricerca della paternità di questa espressione!

MORLINO, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Dicevo che sono rispettoso di chiunque abbia coniato questa definizione. È chiaro che tutto ciò che non è noto può essere conside-

rato come facente parte del mistero, ma in questo caso la realtà è che il ritorno al piano triennale non avviene all'improvviso, ma al termine di un lungo procedimento, che non a caso ha caratterizzato il progredire del dibattito degli ultimi tre anni. E torniamo al piano triennale non per un mitico ritorno ad una forma di programmazione immaginata in modo astratto; ci torniamo nei modi che abbiamo cercato di descrivere in un apposito capitolo della *Relazione previsionale e programmatica*. Ci torniamo quindi dopo le delusioni di esperienze precedenti, delusioni più o meno fondate, più o meno validamente motivate o spiegate, ci torniamo attraverso un processo che ci ha visto passare attraverso programmazioni settoriali particolari, la cui insufficienza ci fa oggi richiedere il ritorno ad una programmazione organica. Ma proprio perché torniamo alla programmazione per questa via induttiva, vi torniamo superando alcuni dei pericoli della precedente esperienza.

Ma non è misterioso l'oggetto verso il quale ci avviamo e di cui è imminente la scadenza, anche perché esso trae le sue ragioni ed i suoi contenuti in un fatto fondamentale qual è il programma di Governo. Esso trae le sue specificazioni dal documento del ministro del tesoro, che appartiene al dibattito politico di questo periodo, al dibattito di politica economica, ma che appartiene anche alla discussione parlamentare, non solo per i numerosi riferimenti che vi sono stati fatti, ma perché esplicitamente la *Relazione previsionale e programmatica* di quest'anno, nella sua introduzione e nella presentazione, esplicitamente si richiama proprio a quel tipo di documento (aggiornato evidentemente con gli studi ed i calcoli effettuati nel corso del mese che era trascorso tra l'una e l'altra data).

Quindi, arriviamo al piano triennale non certo privi di qualsiasi punto di riferimento. Il punto di riferimento resta il programma dell'accordo di maggioranza, sia per gli obiettivi sia per i contenuti; resta la successione di documenti sulla quale il dialogo nella maggioranza

si è aperto e sviluppato nelle varie occasioni e troverà la sua esplicazione più puntuale secondo quella matrice del piano stesso che è la *Relazione previsionale e programmatica*.

Certo, il passaggio dalla *Relazione previsionale e programmatica* ad un piano che (noi stessi abbiamo detto, ed altri hanno convenuto) deve essere fondamentalmente un piano di decisioni contestuali o di decisioni di cui si conosce con certezza il tempo ed il modo con cui saranno adottate, indubbiamente richiede il processo cui il Governo sta ponendo mano in questo periodo, ma richiede anche il completamento di procedimenti che appartengono alla vita parlamentare, che appartengono ad alcune azioni programmatiche, che tra l'anno scorso e quest'anno sono diventate procedimenti legislativamente disciplinati.

Sarà così possibile, nel piano triennale, poter precisare e verificare un dato importante: innanzitutto verificare, nei termini più aggiornati possibili — anche a seguito delle discussioni qui intervenute e dei risultati formali cui, attraverso gli emendamenti, perverranno la legge finanziaria e quindi il bilancio dello Stato per il 1979 — il quadro macroeconomico di una operazione di fondo che è stata, anche questa mattina, richiamata come originale e difficile.

Noi intendiamo, con il piano triennale, essere fedeli a quell'impegno che caratterizza, qualifica la maggioranza di Governo che qui opera e si è costituita, quello cioè di conseguire e portare avanti, sulla base dei risultati già raggiunti, apprezzabili e seri passi avanti, decisivi nella lotta all'inflazione, e contestualmente operare una spinta seria contro i pericoli di stagnazione che si sono consolidati, per cui i cenni di ripresa volta a volta rischiano di essere riassorbiti.

Vogliamo condurre e portare avanti questa operazione non ricorrendo ai meccanismi che già lo scorso anno rifiutammo di un aumento indiscriminato della domanda interna e nemmeno ricorrendo ad una sollecitazione indiscriminata di passaggio da consumi ad investimenti, co-

munque essi siano. Immaginiamo che debbano essere investimenti particolarmente qualificati e particolarmente qualificanti non solo per garantire la razionalizzazione del nostro sistema, ma anche per dare, in un'occasione come questa, una risposta decisiva al bivio di fronte al quale si trova la questione meridionale.

Non è un caso che il problema dell'occupazione si presenti da noi differenziato e non come si presenta in paesi a struttura economica omogenea; il problema dell'occupazione e della disoccupazione si presenta nel nostro paese territorialmente differenziato nella sua composizione, nella sua entità, nelle sue ragioni, nelle sue possibilità di risposta e di questo abbiamo dato conto, con una certa specificazione, nella relazione. Abbiamo dato conto anche della difficoltà con cui bisogna misurarsi e scontrarsi considerando che anche interventi importanti, necessari e decisivi debbano avvenire tenendo conto delle compatibilità occupazionali che si determineranno.

Allora riteniamo che questo piano, oltre la descrizione dell'operazione complessiva, oltre il rigore che deve avere, perché gli obiettivi dell'occupazione, del Mezzogiorno e dell'Europa non siano astratti, debba avere la precisazione di poche ma decisive operazioni programmatiche che già nella *Relazione previsionale e programmatica* abbiamo descritto e che il piano triennale dovrà specificare.

È possibile delineare, oltre ai caratteri generali di una politica industriale, una applicazione puntuale della legge n. 675; è possibile farlo prima del 31 dicembre, per il piano delle fibre, per l'etilene, per la carta, per la siderurgia, per il progetto cosiddetto della moda. Inoltre, è possibile per altri settori indicati nella delibera del CIPE arrivare ad indicazioni sufficientemente precise, anche se le procedure formali susseguenti dovranno poi svolgersi secondo le indicazioni di quella legge. Così come è possibile, da qui al 31 dicembre, dare una risposta finalmente trasparente al tema delle partecipazioni statali e cominciare a distinguere tra ciò che realisticamente alle partecipa-

zioni statali occorre perché ciò che di esse è vitale abbia le disponibilità per rimettersi in linea con gli equilibri finanziari che il sistema economico deve avere. È possibile definire quali sono le occorrenze finanziarie per i settori esistenti delle partecipazioni statali; ma tutti abbiamo bisogno di sapere ciò che viene dato alle partecipazioni statali per nuovi investimenti, per quale tipo di nuovi investimenti e dove questi nuovi investimenti verranno localizzati.

Oramai il sistema delle partecipazioni statali è diventato un fatto così integrato nel nostro sistema economico che, anche da parte di chi per anni ha considerato dialetticamente l'industria di mano pubblica, si riconosce il valore propulsivo di questo sistema e la sua importanza per tutto l'apparato industriale del nostro paese. Dare trasparenza ed efficienza a questo tipo di attività è fondamentale, come è fondamentale la ristrutturazione industriale e la finalizzazione alla ristrutturazione industriale della ristrutturazione finanziaria che può, già dalle prossime settimane, prendere le mosse con la nuova legge recentemente approvata dal Parlamento.

È possibile specificare le forme di attuazione del piano energetico; e con gli stanziamenti già precisati per il 1978-1979 definire la loro proiezione per il 1980 e il 1981. È possibile precisare le applicazioni della legge per i settori agricoli detta «quadrifoglio»; è possibile dare, nello spazio di questo mese, secondo quanto è stato già approfondito nelle sedi competenti, un quadro di opere pubbliche, affrontare una più generale politica dell'ambiente e definire una politica dei trasporti che sia adeguata a tutti quei problemi cui pure la conferenza nazionale dei trasporti ha dato indicazioni di non poco rilievo.

Tutto questo è possibile, così come è possibile, anche se presenta difficoltà di non poco conto, vedere come queste azioni programmatiche centrali si possano proiettare sul territorio e possano, nelle realtà territoriali, combaciare con gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e con gli interventi di altri centri decisionali quali le regioni e gli stessi enti locali

(di cui non a caso questa legge finanziaria consolida la possibilità operativa nella prospettiva della riforma della legge sulla finanza locale).

Certo, non si tratta di un'operazione semplice, di un'operazione che può risolversi con una compiutezza di tessuto. Immaginiamo tuttavia che la rete di questo tessuto possa essere ordita in modo tale da scioglierne i nodi ed infittirla, al fine di dare appunto compiutezza ad una politica economica che deve dare risposte precise. Ovviamente la tessitura sarà più fitta nelle zone ove più rilevanti sono i problemi di cui vi è stata eco in qualche intervento svolto in quest'aula; bisognerà essere più precisi sui punti di crisi, bisognerà essere più precisi su alcune situazioni occupazionali che, se non avessero una risposta, non garantirebbero quella compatibilità sociale senza la quale ogni azione programmatica perderebbe la sua continuità e la sua linearità. È nella continuità del tasso di sviluppo (e teniamo ferma l'ipotesi di un accrescimento annuo del quattro per cento) che è garantita la possibilità di ottenere significativi effetti sul piano occupazionale. È evidente però che solo l'intreccio tra azioni programmatiche cosiddette verticali e le loro proiezioni orizzontali sul territorio può garantire effetti occupazionali nelle zone dove la disoccupazione è più diffusa, tendendo al riequilibrio tra nord e sud.

Naturalmente, tutto questo richiede credibilità, la quale è data (credo che tutti i relatori, anche quello al rendiconto, con il solito rammarico per la scarsa attenzione che viene prestata al giudizio su quest'ultimo, ma in speciale modo l'onorevole Gambolato, abbiano insistito su questo) dalla «fattibilità» delle azioni programmatiche che indichiamo, con riferimento alla possibilità di superare lo scarto tra residui passivi e disponibilità di competenza.

Rispettare la volontà del Parlamento non significa solo non fare quello che il Parlamento ha negato, ma anche raggiungere gli obiettivi che esso ha indicato e raggiungibili in un determinato periodo.

Ed è lo sforzo maggiore che stiamo compiendo, quello, cioè, di andare a verificare le potenzialità effettive che ciascuna amministrazione può esprimere, oltre che, contemporaneamente, quali strumenti, quali accorgimenti, quali innovazioni siano necessari perché i tempi siano rispettati.

Si muovono in questa direzione le nuove disposizioni recentemente approvate in materia di appalti, nonché le nuove disposizioni del disegno di legge sulla revisione dei prezzi. Esse ci consentiranno di dare all'azione amministrativa degli organi centrali, regionali e periferici vitalità e potenzialità nuove.

Una proiezione territoriale delle azioni programmatiche ha comportato un nostro confronto con le regioni, che, avviato sin dall'estate, ci ha consentito di verificare l'opportunità (una recente occasione culturale e politica, un incontro, cioè, che si è tenuto a Napoli la scorsa settimana, ne ha sottolineato l'importanza) di riconsiderare l'intera legislazione regionale e nazionale anche sotto il profilo della efficienza, per consentire più solleciti, più celeri, più organici, più coordinati interventi.

Per quanto riguarda l'azione centrale, non possiamo che rinviare all'impegno preso dal Presidente del Consiglio di dare ordine, poi, non solo all'azione amministrativa, ma anche a quella dell'apparato di Governo, attraverso la riforma della Presidenza del Consiglio, che entro il 31 gennaio (non a caso un mese dopo il piano) intendiamo presentare al Parlamento.

Finalmente nei discorsi di politica economica la dimensione istituzionale è diventata importante e decisiva. Una cosa di cui dobbiamo essere grati ai relatori, e a coloro che sono intervenuti in questo dibattito, è proprio l'attenzione, direi puntuale e precisa, che hanno avuto nei confronti degli aspetti istituzionali. Per la prima volta, il modo con cui la politica economica si svolge in una realtà istituzionale, come la nostra, è stata sottoposta ad esame. È questa, secondo noi, la migliore garanzia che il piano che

prenderà l'avvio con il nuovo anno abbia quella maggiore aderenza, concretezza ed effettività che riteniamo necessaria e che altre volte non si è riusciti ad ottenere.

Crediamo anche che il metodo con il quale stiamo lavorando, di andare a ricercare e definire le effettive potenzialità dell'amministrazione centrale, nonché il dialogo con le regioni e le occasioni di incontri con gli imprenditori e con i sindacati, sui problemi più urgenti dagli stessi segnalati, sia anch'esso il collaudo di un certo modo di agire. Quando il piano verrà formulato ci auguriamo che già un diverso modo di amministrare e di governare cominci a profilarsi e ad essere, come ci è stato chiesto, la vera garanzia degli obiettivi che ci proponiamo.

Noi riteniamo che questo sia un impegno importante e decisivo, ma anche una occasione irripetibile. Non a caso si torna alla programmazione. Vi si torna perché ci muoviamo nell'ambito di una maggioranza di Governo che, non a caso, ha l'attuale composizione. Torniamo alla programmazione con una volontà di gestirla con una pluralità di centri di decisione, tentando di risolvere quella dialettica tra autonomisti e pianificatori che, alla Costituente, fu composta solo sulla carta, ma che noi speriamo, con questa esperienza, di garantire nella effettività e nella realtà degli obiettivi che ci sono davanti. Torniamo alla pianificazione e alla programmazione con questa maggioranza parlamentare, ma crediamo anche che, nella misura in cui il piano triennale risponderà alle esigenze proprie del paese, sarà possibile anche garantire ed assicurare a questa maggioranza parlamentare le prospettive per le quali essa è nata.

SERVELLO. Deve dire: « al Parlamento », non « a questa maggioranza ». È la terza volta che fa questa solfa.

MORLINO, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Le istituzioni democratiche vivono della dialettica e della sintesi, ma vivono di una dialettica

nella quale maggioranza e minoranza sono la realtà della vita...

PAZZAGLIA. La funzione del Governo è di rispondere al Parlamento, non alla sola maggioranza. La funzione del Governo è di garantire al paese le possibilità di sviluppo.

MORLINO, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Guardi, una istituzione si esprime come tale attraverso la sua maggioranza.

PAZZAGLIA. Questo non ha senso, non ripeta le stesse cose!

MORLINO, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Allora faccia delle interruzioni più aderenti alla risposta che già le è stata data.

L'obiettivo che ci siamo posti deve essere conseguito per il 31 dicembre, ma non si esaurisce a quella data, come a quella data non si esaurisce e non si deve esaurire l'impegno unitario che le forze politiche si sono assunte per portare il paese fuori dalla crisi, in una più sicura e compiuta prospettiva democratica (*Applausi al centro*).

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

Annunzio di interrogazioni, di interpellanze e di una mozione.

MORINI, *Segretario*, legge le interrogazioni, le interpellanze e la mozione pervenute alla Presidenza.

BIAMONTE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BIAMONTE. Vorrei pregarla di sollecitare il Governo a rispondere ad una nostra interrogazione, di cui è primo firmatario l'onorevole Alinovi, sull'ordine pubblico e sulla delinquenza organizzata nell'agro nocerino, dove ogni settimana viene

uccisa almeno una persona. È una interrogazione che riveste carattere di estrema urgenza.

PRESIDENTE. La Presidenza si farà senz'altro interprete della sua richiesta presso il Governo.

PANNELLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PANNELLA. Secondo prassi, intendo preavvisare il Governo che chiederemo domani che venga fissata la data per la discussione della mozione che abbiamo oggi presentato a proposito delle trattative di Bruxelles, in merito all'ingresso del nostro paese nel sistema monetario europeo.

PRESIDENTE. La ringrazio per il preavviso, onorevole Pannella. La Presidenza informerà di ciò il Governo.

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Mercoledì 6 dicembre 1978, alle 11:

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

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

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria) (2433);

— *Relatore:* Scalia;

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1979 e bilancio pluriennale per il triennio 1979-1981 (2432);

— *Relatori:* Aiardi e Gambolati;

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1977 (2372);

— *Relatore:* Gargano Mario.

3. — *Votazione a scrutinio segreto dei disegni di legge:*

Ratifica ed esecuzione della Convenzione fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Venezuela per evitare le doppie imposizioni sui redditi derivanti dall'esercizio della navigazione aerea, firmata a Caracas il 3 marzo 1978 (2507);

Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana ed il Regno di Thailandia per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito, con Protocollo, firmata a Bangkok il 22 dicembre 1977 (2508);

Approvazione ed esecuzione della Convenzione relativa al rilascio di estratti plurilingue di atti di stato civile, firmata a Vienna l'8 settembre 1976 (*approvato dal Senato*) (2526);

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Egitto sui servizi aerei tra i rispettivi territori ed oltre, firmato a Roma il 18 aprile 1977 (*approvato dal Senato*) (2527);

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di sicurezza sociale tra l'Italia ed il Canada, firmato a Toronto il 17 novembre 1977 (*approvato dal Senato*) (2525);

Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra l'Italia ed il Canada per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo, firmata a Toronto il 17 novembre 1977 (*approvato dal Senato*) (2529);

Ratifica ed esecuzione del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione tra il Governo italiano e il Consiglio superiore delle scuole europee per il funzionamento della Scuola europea di Ispra-Varese (Roma, 5 settembre 1963) firmato a Parigi il 14 maggio 1971, con Scambio di Note, effettuato a Bruxelles il 16 novembre 1976 (*approvato dal Senato*) (2528).

4. — Seguito della discussione delle mozioni 1-00061, 1-00062, 1-00063, 1-00065 sulla situazione nella città di Napoli.

5. — *Seguito della discussione delle proposte di legge:*

SCALIA ed altri: Delega al Governo per l'emanazione di norme per il voto degli italiani all'estero (792);

TREMAGLIA ed altri: Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero (33);

SINESIO ed altri: Esercizio del voto degli italiani all'estero (711);

PRETI ed altri: Esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero (1037);

TREMAGLIA ed altri: Divieto di cancellazione dalle liste elettorali dei cittadini italiani emigrati all'estero (1122);

— *Relatore:* Armella.

6. — *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.

7. — *Discussione dei progetti di legge:*

MARZOTTO CAOTORTA ed altri: Norme riguardanti la ristrutturazione del Conto nazionale dei trasporti (153);

— *Relatore:* Piccinelli;

Senatori CIPELLINI ed altri: Aumento da lire 200 milioni a lire 400 milioni del contributo all'Unione italiana dei ciechi (*approvato dal Senato*) (550);

— *Relatore:* Aniasi;

FUSARO ed altri: Norma integrativa della legge 28 marzo 1968, n. 340, per l'estensione dei benefici previsti dalla citata legge a tutti gli insegnanti di appli-

cazioni tecniche in servizio di ruolo nella scuola media (828);

SERVADEI ed altri: Estensione dei benefici di cui alla legge 28 marzo 1968, n. 340, agli insegnanti di applicazioni tecniche in servizio di ruolo nella scuola media, attualmente inquadrati nel ruolo previsto dalla tabella D, quadro secondo, annessa al decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 13, convertito nella legge 30 marzo 1976, n. 88, e già inquadrati nel ruolo C (206);

DE CINQUE ed altri: Estensione dei benefici di cui alla legge 28 marzo 1968, n. 340, agli insegnanti di applicazioni tecniche di ruolo in servizio nella scuola media ed attualmente inquadrati nel ruolo previsto dalla tabella D, quadro secondo, annessa al decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 13, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 30 marzo 1976, n. 88, e già appartenenti al ruolo C (298);

— Relatore: Quarenghi Vittoria;

Senatori DELLA PORTA ed altri: Interpretazione autentica del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 254, convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 1974, numero 383, recante alcune maggiorazioni di aliquote in materia di imposizione indiretta sui prodotti di profumeria (*approvato dal Senato*) (985);

— Relatore: Gottardo;

TOMBESI e MAROCCO: Modifiche dell'articolo 8 della legge 19 maggio 1975, n. 169, relativa ai servizi marittimi locali dell'Adriatico (1354);

GUERRINI ed altri: Modifica dell'articolo 8 della legge 19 maggio 1975, n. 169, contenente norme sul « Riordinamento dei servizi marittimi postali e commerciali di carattere locale (1444);

SABBATINI ed altri: Integrazioni alla legge 19 maggio 1975, n. 169, concernente il riordinamento dei servizi marittimi postali e commerciali di carattere locale (1456);

BAGHINO ed altri: Modifiche ed integrazioni alla legge 19 maggio 1975, n. 169,

concernente il riordinamento dei servizi marittimi postali e commerciali di carattere locale (1585);

— Relatore: Tombesi;

PEGGIO ed altri: Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Società autostrade romane e abruzzesi (SARA) (1315);

ASCARI RACCAGNI ed altri: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto della Società autostrade romane e abruzzesi (SARA) e di altre società a prevalente capitale pubblico (1647);

— Relatore: Tani.

8. — Domande di autorizzazione a procedere in giudizio:

Contro il deputato Almirante, per il reato di cui all'articolo 595 del codice penale (diffamazione) (doc. IV, n. 87);

— Relatore: Mirate;

Contro il deputato Bacchi, per i reati di cui all'articolo 15 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (inosservanza degli ordini dell'autorità di pubblica sicurezza) e all'articolo 341, prima parte e ultimo comma, del codice penale (oltraggio a un pubblico ufficiale) (doc. IV, n. 82);

— Relatore: Gargani;

Contro i deputati Almirante, Tripodi, Nicosia, Roberti, Valensise, De Marzio, Abelli, Calabrò, Delfino, Baghino, Cerullo, Sponziello, Franchi, Guarra, Pazzaglia, Tremaglia, di Nardo, Servello, Romualdi, Manco, d'Aquino, Menicacci, Rauti, Santagati, Cerquetti, Palomby Adriana, Bollati, per il reato di cui agli articoli 1 e 2 della legge 20 giugno 1952, n. 645 (riorganizzazione del disciolto partito fascista) (doc. IV, n. 30);

— Relatore: Pontello;

Contro il deputato Cerullo, per concorso - ai sensi dell'articolo 110 del codice penale - nel reato di cui agli articoli 1 e 2, secondo comma, della legge 20 giu-

gno 1952, n. 645 (riorganizzazione del disciolto partito fascista) (doc. IV, n. 59);

— *Relatore*: Pontello;

Contro il deputato Orsini Gianfranco, per il reato di cui agli articoli 5, primo, secondo e terzo comma, e 29 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860 (violazione delle disposizioni sul trasporto delle materie radioattive) (doc. IV, n. 65);

— *Relatore*: Testa;

Contro il deputato De Petro, per il reato di cui all'articolo 589, prima parte, del codice penale (omicidio colposo) (doc. IV, n. 73);

— *Relatore*: Testa;

Contro il deputato Bartolini, per concorso - ai sensi dell'articolo 110 del codice penale - nel reato di cui all'articolo 112, n. 1, e all'articolo 314 del codice penale (peculato aggravato) (doc. IV, n. 88);

— *Relatore*: Sabbatini;

Contro il deputato Cerullo, per il reato di cui all'articolo 595 del codice penale e agli articoli 13 e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione a mezzo della stampa) (doc. IV, n. 95);

— *Relatore*: Pontello;

Contro il deputato Pompei, per concorso - ai sensi dell'articolo 110 del codice penale - nel reato di cui agli articoli 81, capoverso, 112, primo comma, n. 1, e 328, primo comma, del codice penale (omissione di atti di ufficio continuata e aggravata) (doc. IV, n. 79);

— *Relatore*: Stefanelli;

Contro il deputato Preti, per il reato di cui all'articolo 595, secondo comma, del codice penale e all'articolo 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione a mezzo della stampa) (doc. IV, n. 98);

— *Relatore*: Borri Andrea;

Contro il deputato Saccucci, per il reato di cui all'articolo 5 della legge 20 giugno 1952, n. 645 (manifestazioni fasciste) (doc. IV, n. 97);

— *Relatore*: Codrignani Giancarla;

Contro i deputati Pannella, Bonino Emma, Pinto e Gorla Massimo, per concorso - ai sensi dell'articolo 110 del codice penale - nel reato di cui agli articoli 112, n. 1, e 414, n. 2, del codice penale (istigazione a delinquere aggravata) (doc. IV, n. 92);

— *Relatore*: Perantuono;

Contro i deputati Pannella, Bonino Emma, Mellini, Faccio Adele e Pinto, per concorso - ai sensi dell'articolo 110 del codice penale - nel reato di cui agli articoli 112, n. 1, e 414, n. 2, del codice penale (istigazione a delinquere aggravata) (doc. IV, n. 93);

— *Relatore*: Perantuono;

Contro il deputato Manco Clemente, per concorso - ai sensi dell'articolo 110 del codice penale - nel reato di cui agli articoli 61, n. 7, 112, n. 1 e 630, secondo comma del codice penale (sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione aggravata) (doc. IV, n. 86);

— *Relatore*: Bandiera.

9. — *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;

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;

FORTUNA: Abrogazione degli articoli 17 e 22 della legge 27 maggio 1929, n. 847, recante disposizioni per l'applicazione del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia nella parte relativa al matrimonio, riguardanti l'esecutività in Italia della sentenza di nullità del matrimonio e dei rescritti di dispensa del matrimonio rato e non consumato (59);

— *Relatore*: Pontello;

MELLINI ed altri: Abrogazione del capo V del titolo II del codice di procedura penale (88);

— *Relatore*: Pontello;

MELLINI ed altri: Tutela dei diritti dei cittadini della Repubblica di lingua

diversa da quella italiana e delle minoranze linguistiche (662);

— *Relatore*: Vernola.

10. — *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 19,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI
AVV. DARIO CASSANELLO

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DOTT. MANLIO ROSSI

*INTERROGAZIONI, INTERPELLANZE
E MOZIONE ANNUNZiate*

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA IN COMMISSIONE**

SEPPIA. — *Ai Ministri della sanità e del lavoro e previdenza sociale.* — Per sapere —

premessa l'importanza dell'attività termale ai fini preventivi e terapeutici; il rilievo economico e sociale che essa riveste per varie zone del Paese ed il fatto che tale attività, per non degradarsi, con riflessi negativi sulla salute dei cittadini, che usufruiscono delle prestazioni ed effetti economici e sociali per gli operatori ed i lavoratori interessati, richiede una adeguata programmazione e la urgente definizione dei soggetti abilitati a concedere le autorizzazioni e la definizione delle prestazioni concesse agli assistiti;

premesso che la convenzione firmata dagli enti assistenziali, scade il 31 dicembre 1978 e che, sia nel caso che la legge istitutiva del servizio nazionale sia approvata entro il 1978, o che le competenze in materia sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 614, siano trasferite alle regioni, è presumibile siano necessari vari mesi per definire una nuova convenzione —

quali iniziative vogliono assumere, in collegamento con le Regioni, per superare l'attuale stato d'incertezza e per evitare pericolosi ritardi che potrebbero pregiudicare l'attività termale per il 1979.

(5-01413)

FERRARI MARTE. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per conoscere — atteso che:

la Massey Fergusson ha stabilimenti in Como, Aprilia, Fabbrico, Ravenna con circa 3.800 lavoratori occupati, oltre a diversi stabilimenti in altri Paesi quali la

Germania, Francia, Spagna ecc. e che ha definito un piano di ristrutturazione selvaggia che prevede lo spostamento alla Hanomag di Hannover in Germania le produzioni industriali oggi dello stabilimento di Aprilia che determina, se realizzate, di certo una perdita rilevante del patrimonio scientifico-tecnologico, oltre a minacciare i livelli occupazionali nei vari stabilimenti;

la Massey Fergusson ha ricevuto contributi dalla Cassa per il Mezzogiorno in conto capitale pari a 10 miliardi, oltre ad altri 5 miliardi a tasso agevolato congiuntamente ad un rilevante periodo di esenzioni fiscali;

la ristrutturazione a livello extra nazionale ridurrebbe l'autonomia produttiva ad ogni unità produttiva nazionale ed aziendale ed appare più fondata da esigenze finanziarie speculative, che da effettive necessità produttive;

il 24 novembre 1978 nel corso di una grande manifestazione svoltasi ad Aprilia si sono riuniti oltre che i dirigenti sindacali con i lavoratori degli stabilimenti di Como, Fabbrico, Aprilia, Ravenna, anche i sindaci o loro rappresentanti che ha voluto esprimere la ferma condanna per le decisioni della Fergusson e la comune volontà di impedirne la loro attuazione —

quali urgenti interventi s'intendono adottare e svolgere per una effettiva concretizzazione dei piani produttivi previsti per Aprilia e nei restanti stabilimenti in relazione ai finanziamenti pubblici ricevuti:

a) perché si addivenga ad un urgente incontro a livello ministeriale con la partecipazione delle parti (Sindacati FLM e CGIL, CISL, UIL, Enti locali e proprietà e Confindustria);

b) per impedire l'attuazione degli obiettivi della Massey Fergusson di trasferire da Aprilia alla Hanomag di Hannover di qualificate produzioni oggi ivi realizzate;

c) perché le aree ove sono insediati gli stabilimenti vengano conservate dagli strumenti urbanistici dei singoli comuni ad uso produttivo industriale.

L'interrogante intende conoscere se sono in atto studi o approntamenti legislativi per la realizzazione di un effettivo controllo sulla attività delle multinazionali nel nostro Paese. (5-01414)

TESSARI ALESSANDRO, FRACANZANI E BOTTARELLI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere —

alla luce dei gravi fatti denunciati dalla stampa italiana ed estera circa la « scomparsa » di numerosi cittadini italiani ed italo-argentini residenti in Argentina;

alla luce in modo particolare dell'ultimo clamoroso caso della scomparsa del signor Michelangelo Spinella di nazionalità italiana « prelevato » la mattina del

16 settembre 1978 dalla sua abitazione in via Rivadavia 8510, Buenos Aires da presunti poliziotti e con presunto mandato di un giudice (Armando Cesar), del quale da quel momento si sono perse le tracce;

in presenza delle pressanti richieste dei familiari fatte pervenire al Ministero degli esteri in data 20 settembre 1978 —

quali passi il Governo italiano abbia promosso per accertare la natura di tali rapimenti (la stampa parla di duecento scomparsi negli ultimi anni);

quali sollecitazioni sull'ambasciatore italiano in Argentina e quali interventi sullo stesso governo argentino per tutelare innanzitutto delle vite umane e garantire con una presenza efficace la numerosa comunità italiana d'Argentina. (5-01415)

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA SCRITTA**

COSTAMAGNA. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per sapere se sia a conoscenza della grave situazione di disagio che si ha presso la Pretura di Rivarolo Canavese (Torino) per mancanza del cancelliere: fatto già denunciato dall'interrogante con interrogazione a risposta scritta n. 4-06086 del 19 ottobre 1978.

Al riguardo, si fa presente che in data 6 novembre 1978 il Ministero di grazia e giustizia ha revocato il trasferimento presso la Pretura di Rivarolo Canavese del direttore di cancelleria Gentile Giuseppe già disposto dal Ministero stesso in data 4 novembre 1978

Si sottolinea la paradossale situazione che si è verificata in quanto, dopo una vacanza durata quasi 5 anni, il provvedimento di nomina di un cancelliere sia stato revocato dopo appena due giorni senza che lo stesso abbia preso possesso!

L'interrogante chiede ancora una volta un energico e fattivo intervento affinché tale grave situazione venga risolta.

(4-06490)

COSTAMAGNA. — *Al Ministro dei trasporti.* — Per sapere a che punto sono gli studi (iniziatisi nel settembre 1977) dei competenti uffici lavori della direzione generale delle ferrovie dello Stato circa la costruzione (giusta quanto aveva assicurato in data 17 settembre 1977 il Ministro dei trasporti di allora onorevole Attilio Ruffini con sua nota Ol/282-1) a Fossano (Cuneo) di un sottovia o di un cavalcavia interessante il piano di ferro allo scopo di mettere in comunicazione le vie Saluzzo ed Andrea Paglieri che fino al 1926 sono state in comunicazione diretta fra di loro, sebbene attraversate da un comodo passaggio a livello.

Il cavalcavia stradale della strada nazionale 28 del Colle di Nava costruito nel 1926 in sostituzione del soppresso passaggio a livello, cavalcavia ubicato molto più

a valle delle due suddette vie fossanesi con un allungato sviluppo di circa cinquecento metri, si dimostrò pericoloso già fin dalla sua attivazione per l'esigenza di una curva rovesciata e lo stesso si è dimostrato, specialmente di mercoledì giorno di mercato, assolutamente insufficiente a smaltire l'intenso traffico veicolare.

Si chiede, quindi, che il Ministro esamini a fondo il prospettato problema e dia le più ampie assicurazioni in proposito, nel senso che il collegamento diretto fra le vie Paglieri e Saluzzo a Fossano divenga presto una realtà. (4-06491)

COSTAMAGNA. — *Al Ministro dei trasporti.* — Per sapere se la Direzione generale delle ferrovie dello Stato tarderà ancora molto ad equipaggiare la stazione ferroviaria di Cuneo Altipiano di apposite scale mobili per i viaggiatori in arrivo ed in partenza da Cuneo. La cosa sarebbe oggi di facile soluzione, stante i pochi lavori da eseguirsi, la relativa conseguente modica spesa e l'importanza internazionale che nell'autunno 1979 assumerà la stazione di Cuneo quando sarà terminata la ricostruzione della linea ferroviaria Cuneo-San Dalmazzo di Tenda-Nizza-Ventimiglia. (4-06492)

COSTAMAGNA. — *Al Ministro dei trasporti.* — Per sapere se sia il caso che la Direzione generale delle ferrovie dello Stato in occasione delle periodiche revisioni generali si orienti, fin da questo momento, atteso l'accesso incontrovertibilmente incombuto da parte degli utenti nelle carrozze ferroviarie Az, ABz, Bz modello FS europeo grande *comfort* a modificare le rampe d'accesso di queste carrozze, portando i gradini da tre a quattro, come in effetti si riscontra nelle carrozze viaggiatori a cassa metallica a quattro porte costruite nel 1927 e seguenti (tipo, vecchia numerazione, Az 10000, Az 11000, Bz 20000, Bz 30000, Bz 31000, ABz 50000, ABz 52000, ABz 53000). I tre gradini d'accesso delle nuove carrozze sono così alti e così scomodi che la cosa presenta serie difficoltà specialmente per i viaggiatori un po' in-

validi, ovvero di età superiore agli anni 60. Né a giustificazione della sufficienza dei tre gradini valgono le argomentazioni di qualche funzionario superiore delle ferrovie dello Stato che quanto sopra lamentato sia da ascriversi alle prescrizioni europee UIC di sagoma limite e di unificazione ed alla preoccupazione « di tenere costantemente in salutare esercizio ginnico il popolo italiano ». (4-06493)

COSTAMAGNA. — *Al Ministro dei trasporti.* — Per conoscere le ragioni del ritardo ad emanare le modalità ed i criteri di attuazione delle norme in favore degli invalidi civili che prevedono come un determinato numero di carrozze viaggiatori da porre in composizione dei treni debba essere attrezzato per il facile accesso e per la altrettanto facile uscita degli invalidi civili (articolo 20 del relativo regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, n. 384). (4-06494)

COSTAMAGNA. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per sapere se abbiano o meno fondamento le affermazioni del concorrente Oreste Lubrano, ex commissario di bordo, che nella trasmissione *Scommettiamo?* della RAI-TV di giovedì 30 novembre 1978 ha pubblicamente dichiarato alla televisione che dietro alle quinte si fanno varie « pastette » per favorire alcuni concorrenti piuttosto che altri;

per sapere se sia il caso di aprire subito un'inchiesta amministrativa su tale affermazione e se sia il caso di disporre la prosecuzione delle relative trasmissioni con l'assistenza anche televisiva di un notaio che possa peraltro attestare la veridicità degli accordi tra concorrenti e presentatore previamente predisposti sulle rispettive materie d'esame. (4-06495)

COSTAMAGNA. — *Ai Ministri dei lavori pubblici, dell'interno, del bilancio e programmazione economica e delle regioni, del commercio con l'estero e del la-*

voro e previdenza sociale. — Per sapere se sia il caso di far predisporre dai competenti uffici tecnici del Ministero dei lavori pubblici ovvero dell'ANAS (Azienda nazionale autonoma delle strade) un progetto *standard* per grandi autoparcheggi in galleria da costruirsi in quei comuni, i cui agglomerati urbani sovrastano ovvero sono addossati o contigui a colline, a serre moreniche o vulcaniche, ad altipiani, a cordoni od a rilievi montagnosi eccetera.

E il caso degli agglomerati urbani di Torino (collina), Genova, Bologna, Como, Firenze, Cuneo, Cherasco, Mondovì, Fossano, eccetera per cui gli amministratori locali potrebbero approfittare della posizione orografica dei loro comuni per costruire questi comodi autoparcheggi a forma di grandi saloni.

Non va dimenticato che da queste escavazioni e da questi conseguenti lavori di drenaggio che venissero fatti per aprire queste gallerie sotterranee, si potrebbero ricavare, incontrando ed intercettando le falde freatiche esistenti, portate d'acque sorgive non trascurabili, assai utili e provvidenziali per soddisfare il fabbisogno domestico delle vicine popolazioni.

I finanziamenti delle relative opere potrebbero essere fatti da società tedesco-americane a cui da un lato si dovrebbe far obbligo di utilizzare manodopera italiana, mentre dall'altro lato dovrebbero venire loro concesse le più ampie agevolazioni finanziarie e temporali per quanto attiene il futuro esercizio delle opere costruite, mediante eventuali concessioni che logicamente dovrebbero aggirarsi sui 150-200 anni. (4-06496)

BASSI. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se è a conoscenza del fatto che i finanziamenti disposti per i lavori di potenziamento del porto di Trapani in occasione del terremoto del Belice, e successivamente in seguito all'alluvione del 1976, non hanno consentito l'esecuzione di tutte le opere programmate a causa dei lunghi tempi intercorsi e della conseguente lievitazione dei costi; e per sapere se non intende inserire nel

programma triennale di nuove opere portuali, previsto dalla legge finanziaria in corso di esame da parte del Parlamento, un congruo stanziamento per completare la ristrutturazione del porto di Trapani in considerazione che esso:

1) anche se in atto ha avuto un traffico limitato, per la sua ubicazione al centro del canale di Sicilia e di fronte alla Tunisia, potrà assolvere ad un ruolo importante nei traffici mediterranei e tra l'Europa e l'Africa settentrionale;

2) è naturalmente dotato di caratteristiche tali che gli hanno consentito di assorbire il traffico del porto di Palermo, quando questo è entrato in crisi in occasione di eccezionali calamità;

3) sorge in fregio di una zona industriale in via di sviluppo (marmi, vino, ecc.) ed è direttamente collegato alla nuova rete autostradale siciliana;

4) ospita un bacino galleggiante con annesse officine meccaniche e cantieristiche, mentre un secondo bacino è stato recentemente finanziato dalla Regione siciliana, la quale però non può intervenire per le opere portuali, essendo quello di Trapani uno dei pochissimi porti rimasti in Sicilia di competenza statale.

L'interrogante avrebbe inoltre notizia che si spera possa venire smentita, che una previsione d'intervento per circa dodici miliardi, formulata dai competenti uffici proprio in considerazione dei validi motivi esposti, non sarebbe stata ancora inserita nel programma triennale in corso di approntamento. (4-06497)

BARTOLINI. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per sapere se lo stesso è a conoscenza che in località Piediluco (Terni) gli abitanti usufruiscono di una ricezione difettosa delle trasmissioni televisive sulla Rete 1 e non ricevono affatto quella della Rete 2.

La RAI-TV ha di recente messo in opera in località Valleprata un ripetitore per il primo canale che però, data la particolare conformazione della zona di Piediluco, ha risolto solo in parte i problemi re-

lativi alla regolarità delle trasmissioni della Rete 1.

La stessa RAI-TV non ha a tutt'oggi mantenuto l'impegno di approntare le opere necessarie per garantire alla popolazione di Piediluco la ricezione dei programmi televisivi della Rete 2.

L'interrogante chiede quali iniziative il competente Ministero intende intraprendere nei confronti della Direzione generale della RAI-TV affinché siano dalla stessa poste in essere le misure necessarie per risolvere il predetto problema in una zona, quale è quella di Piediluco, di grande interesse per il turismo. (4-06498)

QUARANTA. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere - premesso:

che il Provveditorato agli studi di Salerno, nell'anno scolastico in corso, non ha riconfermato la I classe e la IV classe sperimentale dell'Istituto professionale di Stato per il commercio nel comune di Polla;

che ciò comporterà notevoli disagi di ordine fisico ed economico dovendo gli studenti giornalmente coprire una distanza di 80 chilometri per raggiungere la sede dell'Istituto in Eboli;

che l'Amministrazione comunale di Polla è stata particolarmente sensibile alle necessità di porre la scuola predetta nelle migliori condizioni operative;

che nel marzo dello scorso anno il comune di Polla ha inoltrata, nei termini, al Ministero della pubblica istruzione, la domanda intesa ad ottenere l'autonomia dell'Istituto senza peraltro venire a conoscenza delle determinazioni adottate in merito;

che nessun accertamento serio e approfondito è stato effettuato per rilevare gli indici di frequenza degli studenti e la potenziale domanda di iscrizione;

che fin dal 1963, con l'istituzione in Polla di una sede coordinata dell'Istituto professionale di Stato per il commercio, si è inteso dare atto delle concrete possibilità di occupazione che il Vallo di Diano

è in condizione di offrire ai diplomati dell'Istituto stesso —

quali iniziative intende adottare il Ministero della pubblica istruzione per venire incontro alle legittime aspettative delle famiglie degli studenti ed in particolare alle richieste avanzate dall'Amministrazione comunale di Polla nonché le determinazioni adottate relativamente alla richiesta di autonomia avanzata dal comune predetto nei termini e secondo le modalità previste dall'ordinanza ministeriale.

(4-06499)

URSO GIACINTO. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere il numero delle dipendenti dello Stato e da Enti pubblici che hanno fruito dell'articolo 5 lettera a) della legge 30 dicembre 1971 (assenza dal servizio per complicità della gestazione) negli anni 1975, 1976 e 1977.

L'interrogante chiede ancora di sapere in merito quali garanzie gli Ispettorati provinciali del lavoro hanno assunto per eliminare eventuali compiacenti abusi.

(4-06500)

CASALINO. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro-nord.* — Per conoscere se, quando, quanto e a che titolo la Cassa per il Mezzogiorno ha erogato contributi finanziari in favore della società OLSA - Olearia Salentina - Maglie (Lecce).

(4-06501)

FLAMIGNI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere quanti appartenenti al Corpo delle guardie di pubblica sicurezza sono cessati dal servizio in ciascuno degli anni 1976-1977 per termine di ferma o rafferma, per limiti di età, per infermità, per motivi disciplinari, per domanda ed altre cause.

(4-06502)

BIAMONTE. — *Al Ministro del tesoro.* — Per conoscere quando verrà, finalmente, definita la pratica di pensione intestata

all'ex dipendente del comune di Salerno signor Palazzo Alfonso, posizione n. 445004, collocato in quiescenza a norma della legge n. 336 del 1970.

La pratica del signor Palazzo (residente in Cava dei Tirreni) è stata trasmessa alla Direzione degli istituti di previdenza fin dal 6 marzo 1978. (4-06503)

COSTAMAGNA. — *Al Ministro delle finanze.* — Per sapere se ha esaminato le ripercussioni che verrebbero a determinarsi nel caso in cui alla scadenza del 31 dicembre 1978, venisse a cessare l'agevolazione dell'aliquota IVA ridotta del 9 per cento sui prodotti tessili e scattasse l'obbligo di applicare l'aliquota IVA normale del 14 per cento. Come è noto, l'aliquota IVA sui prodotti tessili, di cui alla legge 12 agosto 1957, n. 757, per il disposto dell'articolo 78 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 26 ottobre 1972, fu stabilita nella misura ridotta del 6 per cento; dal febbraio 1977, tale aliquota è stata elevata al 9 per cento e successivamente prorogata fino a tutto il 1978.

Per sapere inoltre, se è a conoscenza che se l'aumento dell'aliquota IVA dal 6 per cento al 9 per cento non ha mancato di avere a suo tempo ripercussioni negative, anche perché verificatosi in un momento in cui già si manifestavano tendenze alla diminuzione della domanda interna, un ulteriore aumento oggi, tanto più se del 5 per cento, avrebbe effetti turbativi più rilevanti, con ripercussioni sui prezzi, sulle vendite e, conseguentemente, sugli ordini all'industria.

Per sapere infine, se, essendo la situazione del comparto tessile e dell'abbigliamento per quanto concerne l'industria, nota e per il settore distributivo, nel complesso, essendo la domanda interna rimasta su livelli assai poco soddisfacenti nel 1977 e nel primo semestre del 1978, il Governo non ritenga, auspicando instaurare condizioni di ripresa della domanda con buone prospettive di durata, valide le ragioni per evitare interventi che possono contribuire ad accelerare (« nel caso specifico ») con

una spinta ad effetto immediato l'ascesa dei prezzi al consumo, concedendo una ulteriore proroga dell'aliquota ridotta per i prodotti tessili. (4-06504)

TESSARI ALESSANDRO. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per conoscere —

premessi che con telegramma inviato al suo predecessore da parte del componente della Giunta camerale di Treviso, Giorgio Palmieri, del seguente tenore: « premuroso informare che deliberazioni nomine commissari esami assunte Giunta camerale Treviso 28 febbraio 1978 sono state successivamente arbitrariamente modificate insaputa Giunta assecondando indicazioni nominative diverse fornite da ambienti estranei. In assoluta estraneità fatti segretario generale emerse invece responsabilità vicesegretario attualmente partecipante concorso per nomina grado superiore » era stata chiesta una ispezione ministeriale;

posto che detta ispezione fu condotta a Treviso dal dottor Remo Fricano della Direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali e che, a detta dello stesso ispettore, ebbe modo di accertare la corrispondenza ai fatti di quanto segnalato;

visto che con foglio 27 ottobre 1978, n. 765268, a firma del Ministro, vennero comunicati alla Camera di commercio e all'Ufficio provinciale dell'industria, del

commercio e dell'artigianato gli esiti di tale visita ispettiva ignoranti completamente le ragioni e i fatti per i quali l'ispezione era stata richiesta —

i motivi per i quali il Ministero si astenne dal prendere in considerazione i fatti esposti, dei quali aveva pur avuto modo di accertarne la fondatezza, omettendo di giudicare se leciti od illeciti.

Per conoscere se sia al corrente che gli strani fatti resi oggetto di segnalazione siano stati invece « ratificati » dalla Giunta di Treviso con delibera 20 giugno 1978, n. 180 (impugnata presso il TAR Veneto), delibera che ha ricevuto approvazione da parte del Ministero nonostante le verbalizzate perplessità del segretario generale del tempo, per cui si chiede ancora se, e con quale attenzione ed efficacia, il Ministero esamini le deliberazioni delle Camere di commercio soggette alla sua approvazione.

L'interrogante chiede infine di conoscere se, potendo i fatti essere classificati come leciti od illeciti, il Ministro non ritenga, nel primo caso, far generalizzare l'assunzione di « deliberazioni » delle Camere all'insaputa delle Giunte oppure, nel caso opposto, ottenere un pronunciamento degli organi ministeriali in merito assenti o reticenti eventualmente assumendo cognizione — a mezzo dell'Avvocatura dello Stato — se nei fatti segnalati possano essere colti elementi penalmente rilevanti e comportamenti omissivi da parte degli organi ispettivi. (4-06505)

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA ORALE**

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri dell'interno e dei trasporti, per conoscere, in relazione all'attentato terroristico col quale sono andate distrutte le apparecchiature del centro di elaborazione dell'archivio elettronico del Ministero dei trasporti:

se esistono duplicati delle informazioni e dei dati raccolti dai centri elettronici in dotazione alla pubblica amministrazione e, in particolare, se esistono duplicati dei dati concernenti le patenti di guida, le carte di circolazione e le targhe di autoveicoli, la distruzione dei quali sembra essere stato l'obiettivo principale dei terroristi;

se e quali provvedimenti di protezione di impianti di così rilevante importanza, oltre che di intrinseco valore, erano stati predisposti, atteso che, data la irrisoria facilità con cui i terroristi hanno potuto operare, è dato presumere che nessuna difesa preventiva fosse stata predisposta;

se non ritengano che, soprattutto attesi analoghi precedenti attentati con distruzione di altri centri di informatica di interesse nazionale, ci sia stata incoscienza e irresponsabilità da parte di chi era tenuto a predisporre adeguati mezzi di preventiva difesa;

se e quali provvedimenti si intendono adottare, con carattere di urgenza, ricorrendo anche a massicce assunzioni di personale idoneo, per la difesa di tutte le attrezzature scientifiche, oltre che del patrimonio artistico, la cui distruzione fa degradare sempre di più il nostro Paese tra i più arretrati e incivili.

(3-03290) « SPONZIELLO, CERQUETTI, CALABRÒ ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro dell'interno, per sapere come effettivamente si sono svolti i fatti che

hanno portato ieri alla tragica e dolorosa uccisione del giovane studente Paolo Di Paolo, vittima innocente di un conflitto a fuoco tra polizia e rapinatori dell'Agenzia bancaria di via Giuseppe Allievo, nel quartiere Trionfale a Roma.

(3-03291)

« BOZZI ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere la dinamica dei fatti che ha portato all'uccisione del sedicenne Paolo Di Paolo la sera del 4 dicembre a Roma durante una rapina all'agenzia 23 della Cassa di Risparmio di via Trionfale, e quali sono le misure che si intendono prendere per evitare che l'uso delle armi da parte della polizia porti ad eventi luttuosi.

(3-03292)

« MILANI ELISEO ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri delle finanze, del tesoro, del bilancio e programmazione economica, per sapere se siano al corrente delle voci circolanti o fatte circolare che preannunciano imminente svalutazione della lira;

per sapere se tali voci rispondano a realtà o quanto meno quali siano le valutazioni che il Governo dà su una ipotesi di tal genere nel momento attuale;

per sapere infine se il Governo non ritenga che tale ipotesi costituirebbe una operazione di vera e propria rapina nei confronti della grande maggioranza della popolazione, dei salariati (alla vigilia di importanti scadenze contrattuali del settore pubblico, creando una situazione delicatissima se non addirittura esplosiva), dei pensionati, dei sottoccupati e dei disoccupati.

(3-03293) « PANNELLA, BONINO EMMA, FACCIO ADELE, MELLINI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri dell'interno e dei trasporti per sapere perché il Centro elettronico per la

elaborazione dati del Ministero dei trasporti è stato lasciato senza alcuna sorveglianza di polizia e carabinieri per cui i terroristi hanno potuto eseguire con tanta facilità la loro impresa di distruzione.

« Per sapere perché nessun provvedimento è stato adottato a difesa del Centro elaborazione dati del Ministero dei trasporti e di altri importanti centri elettronici dello Stato e degli enti pubblici, anche dopo il ripetersi di attentati terroristici come quelli eseguiti contro il calcolatore elettronico dell'università di Roma e quello contro il centro elaborazione dati dell'Esercito.

« Per sapere perché nessun provvedimento è stato adottato a difesa del Centro elaborazione dati del Ministero dei trasporti e di altri centri elettronici dello Stato e degli enti pubblici, anche dopo che le organizzazioni terroristiche delle brigate rosse avevano indicato tra i propri obiettivi da colpire i cervelli elettronici, come risulta nella "risoluzione strategica del febbraio '78".

« Per sapere perché nessun provvedimento è stato adottato dopo che il gruppo dei deputati del PCI aveva richiamato l'attenzione del Ministro, il 21 novembre 1978 durante il dibattito svoltosi in Commissione sul bilancio del Ministero dell'interno, sulla necessità di garantire la vigilanza a quei centri elettronici e a quegli apparati delle teletrasmissioni dello Stato e degli enti pubblici ancora incustoditi o lasciati alla insicura custodia della vigilanza privata.

« Per conoscere a chi devono essere attribuite le responsabilità della mancata vigilanza del calcolatore elettronico della Direzione generale della motorizzazione civile, che da alcuni mesi compiva un'importante servizio ai fini della sicurezza pubblica provvedendo per l'incarico del Ministero dell'interno ad elaborare i dati relativi ai furti di auto, falsificazione di documenti, patenti e targhe automobilistiche.

« Per sapere se risponde a verità che negli archivi distrutti erano custodite le bobine contenenti i dati provenienti dal Ministero dell'interno e dalle questure

compresi gli elenchi delle auto rubate e dei documenti perduti o falsificati negli ultimi 30 anni.

« Per conoscere quali provvedimenti sono stati adottati per ricostruire gli archivi distrutti e rimediare ai danni subiti.

« Per conoscere quali misure si intendono prendere per garantire la più efficace vigilanza preventiva da ogni attacco terroristico e salvaguardare la incolumità di questi centri elettronici e apparati delle teletrasmissioni dello Stato e degli enti pubblici finora incustoditi o affidati alla insicura vigilanza degli istituti privati.

(3-03294) « FLAMIGNI, CIAI TRIVELLI ANNA MARIA, RAFFAELLI, CARMENO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro di grazia e giustizia, per sapere se è a conoscenza del vivo scalpore che ha destato nella città di Reggio Calabria il provvedimento con il quale il procuratore della Repubblica della medesima città ha avvocato a sé il procedimento penale promosso dal pretore di Reggio Calabria nel 1976 ed ora in fase di avanzata istruttoria contro il Consiglio di amministrazione *pro tempore* degli Ospedali riuniti di Reggio Calabria.

« Il suddetto provvedimento è apparso scandaloso, non soltanto perché è stato sottratto il processo ad un magistrato da tutti considerato integerrimo, ma anche e soprattutto perché uno dei reati ascritti agli amministratori ospedalieri riguardava il figlio del Procuratore della Repubblica assunto, con delibera d'urgenza ed illegittima, presso il pronto soccorso del predetto nosocomio.

« Si fa, altresì, presente che contro il procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, stranamente promosso in questi giorni a presidente di Sezione della Corte di cassazione, pende azione disciplinare presso il Consiglio superiore della magistratura, su iniziativa del Ministro di grazia e giustizia.

« L'interrogante chiede, quindi, di sapere quali provvedimenti si intendono adottare al fine di garantire lo svolgimento

del processo, cui si è fatto cenno, al di fuori di ogni interesse personale e, quindi, nel più assoluto rispetto delle leggi e delle regole del buon costume, nonché di conoscere se il Ministro non ritenga irregolare la promozione conferita al procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, ritenuto responsabile, insieme ad altri, dell'accertata e conclamata sparizione di numerosi fascicoli processuali dal tribunale di Reggio Calabria.

(3-03295)

« FRASCA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri delle partecipazioni statali e della marina mercantile per sapere — premesso:

che la società I.C.I. (Italia crociere internazionali) è stata costituita nel giugno 1977 dalla Finmare e dagli armatori privati Costa e Magliveras, sulla base delle indicazioni di cui alle leggi n. 684 del 1974 e n. 373 del 1977;

che lo Stato, in attuazione della citata legge n. 373, ha investito 18 miliardi per la trasformazione di tre navi destinate alle crociere dell'I.C.I.;

che l'I.C.I. è stata creata nell'ambito della ristrutturazione del gruppo Finmare per favorire l'occupazione di marittimi (circa mille posti), già fortemente ridimensionata dall'abbandono delle navi da passeggeri di linea, il che ha comportato una perdita di circa 6 mila posti di lavoro;

che la predetta società ha assommato in un solo anno di attività perdite per un miliardo e 600 milioni di lire, che gli armatori privati vorrebbero riversare esclusivamente sulla Finmare, la quale ha opposto un netto rifiuto a tale manovra;

che l'assemblea dell'ICI, chiamata a discutere sulla complessa vicenda è andata deserta, nella prima convocazione del 30 novembre scorso, a causa dell'assenza degli armatori privati;

che essendo questa la situazione, il presidente della Finmare ha preannunciato una lettera al Parlamento per informarlo su tutta la vicenda —

quali sono i provvedimenti che intendono adottare per risolvere la questione garantendo l'occupazione ed impedendo lo sperpero del pubblico denaro.

(3-03296) « MARIOTTI, TOCCO, FRASCA, ACCAME, GIOVANARDI, NOVELLINI, CIAVARELLA ».

INTERPELLANZE

« Il sottoscritto chiede di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri, per sapere —

considerata la situazione venutasi a creare nella Regione Toscana, ed a quanto consta in numerose Regioni del Paese, a causa di una serie di ordinanze di chiusura di cave, da parte di alcuni sindaci;

preso atto che tale posizione deriva da un'interpretazione operata da una parte della dottrina e della giurisprudenza, circa l'assoggettamento delle cave alla disciplina della legge "Bucalossi";

considerato che alcuni comuni hanno già inserito nei loro regolamenti edilizi tale impostazione, stabilendo anche diversificati parametri di determinazione degli oneri connessi con il rilascio della concessione, ex legge Bucalossi;

tenuto conto che la mancanza, nella legge Bucalossi di norme transitorie relativamente al settore estrattivo provocherebbe la "illiceità" di ogni attività al momento stesso dell'entrata in vigore della suddetta legge, il che è inaccettabile;

preso atto, d'altra parte, che la carenza di adeguati strumenti urbanistici rende impossibile il rilascio di concessioni di escavo in moltissimi comuni;

visto che la situazione è ormai giunta ad un limite di insopportabilità, con gravissimo pregiudizio per il proseguimento delle attività connesse, quali l'edilizia ed i trasporti;

avuto notizia che entro breve termine si procederà, da parte di un numero considerevole di aziende al licenziamento delle relative maestranze —

se intende, con l'urgenza che il caso richiede, provvedere alla emanazione di norme interpretative della legge Bucalossi, che ne escludano l'applicabilità al settore estrattivo, anche in relazione al fatto che nel novembre del 1977 il Ministro dei lavori pubblici ha inviato ai commissari di Governo, alla Presidenza del Consiglio ed al Ministro dell'industria, una circolare nella quale, invece, propendeva

per l'assoggettamento di tale settore alla legge Bucalossi.

« Per conoscere inoltre quale azione intende svolgere per riportare la normalità in un settore già di per sé così in crisi, anche in considerazione della applicazione del "piano casa".

(2-00474)

« MANFREDI MANFREDO ».

« Il sottoscritto chiede di interpellare i Ministri dell'interno e di grazia e giustizia per sapere se sono a conoscenza del vivo allarme esistente fra la popolazione della città di Cosenza e di alcune aree della provincia, quali quelle di Sibari e del medio ed alto Tirreno cosentino, per la preoccupante *escalation* della delinquenza associata, che si manifesta con una spaventosa crescita delle rapine, di sanguinosi regolamenti di conti, del contrabbando delle sigarette e della droga, il *racket* della prostituzione, dei tagliamenti agli operatori economici.

« Impressionanti sono taluni dati riguardanti la città di Cosenza laddove il "fatturato" delle rapine ha raggiunto nel 1978 la considerevole cifra di un miliardo e laddove, in pieno giorno, hanno luogo sparatorie, esecuzioni spietate e delitti di ogni genere.

« Di fronte a tale criminalità spietata, lo spirito di abnegazione delle forze dell'ordine è degno della massima considerazione; tuttavia gli agenti di pubblica sicurezza ed i carabinieri appaiono insufficienti nel numero ed inadeguati per mezzi a loro disposizione, così come assolutamente carente è l'organico della magistratura.

« L'interpellante chiede, quindi, di sapere quali provvedimenti si intendono adottare al fine di garantire la sicurezza dei cittadini ed il rispetto delle leggi, mettendo, innanzi tutto, le forze dell'ordine e l'apparato giudiziario operanti in provincia di Cosenza, in condizioni di disporre di organici idonei non soltanto a colpire, ma anche a prevenire la delinquenza.

« Più particolarmente, si chiede di conoscere se non si ritenga necessario istituire in Sibari ed a Scalea, due nuovi Commissariati di pubblica sicurezza oppure due Compagnie di carabinieri.

(2-00475)

« FRASCA ».

MOZIONE

« La Camera,

ritenuto che le conclusioni del negoziato in corso a Bruxelles per lo "SME" non soltanto avranno conseguenze di grande portata per la sorte della politica comunitaria, ma anche saranno tali da condizionare la politica generale del Governo considerata sotto il profilo globale di un indirizzo politico, economico e sociale, che nel nostro sistema repubblicano è rimesso alla codeterminazione dei due organi Costituzionali politici, Governo e Parlamento, sicché la condotta della delegazione italiana al negoziato evoca una responsabilità dell'esecutivo che va ben oltre l'area del controllo democratico della politica estera;

considerato che un pur lungo articolo di fondo del Ministero del tesoro sul più diffuso quotidiano italiano con la espressa autorizzazione previa dell'Istituto S. Paolo di Torino non può essere giudicato sostitutivo di formali e tempestive comunicazioni del Governo alle Camere, né circa gli intenti da esso perseguiti nella adesione di principio ora già data allo SME, né per i criteri cui intende attenersi nel negoziato in corso, tanto più che non risulterebbero soddisfatte le condizioni poste dallo stesso Governo durante e dopo i colloqui di Brema;

constatato che in materia di tale gravità per il futuro del paese non risulta raggiunta neppure l'identità di vedute in

seno agli organi del potere esecutivo, come dimostrano le risultanze di qualificati ministri e della stessa autorità monetaria a consentire alla impostazione del negoziato secondo i termini attribuiti al Presidente del Consiglio, né tanto meno appare sussistere unità e omogeneità di orientamenti in seno ai partiti e ai gruppi parlamentari della maggioranza;

deplora

che un atto politico di tale preminente rilevanza e di così vasti effetti sia stato compiuto dal Governo della Repubblica senza alcuna previa direttiva, consultazione e nemmeno comunicazione che abbia visto in qualche misura partecipi del processo decisionale gli organi che la Costituzione e i regolamenti parlamentari pongono verso il Governo, come titolari di indiscussa potestà di indirizzo e di controllo;

auspica

che il Governo, per non pregiudicare con intempestive decisioni monocratiche la meditata salvaguardia degli interessi nazionali, non meno che degli interessi di una Unità Europea non grettamente intesa, voglia soprassedere a determinazioni tali da compromettere il paese senza che il Parlamento abbia potuto far valere, in tempo utile la responsabilità politica dell'esecutivo e senza che la stessa maggioranza abbia potuto esprimere al riguardo un orientamento coerente e unitario;

impegna il Governo

a riferire immediatamente ed esaurientemente alle Camere, al suo rientro dal negoziato, sollecitando un dibattito generale dal quale possano scaturire per l'esecutivo indirizzi vincolanti circa gli ulteriori atti politici che in sede comunitaria si rendesse necessario di adottare.

(1-00068)

« BONINO EMMA, PANNELLA, MELLINI, FACCIO ADELE ».