

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio e programmazione — Partecipazioni statali)

IN SEDE REFERENTE

MERCOLEDÌ 6 OTTOBRE 1976, ORE 10. —
*Presidenza del Presidente LA LOGGIA, indi
 del Vicepresidente AIARDI.* — Interviene il
 Sottosegretario di Stato per il tesoro, sena-
 tore Abis.

Disegni di legge:

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno
 finanziario 1977** (*Parere della I, della II, della III,
 della IV, della VI, della VII, della VIII, della IX,
 della X, della XI, della XII, della XIII e della
 XIV Commissione*) (203);

**Rendiconto generale dell'Amministrazione dello
 Stato per l'esercizio finanziario 1975** (*Parere del-
 la I, della II, della III, della IV, della VI, della
 VII, della VIII, della IX, della X, della XI, della
 XII, della XIII e della XIV Commissione*) (204)
 (*Esame e rinvio*).

La Commissione procede all'esame con-
 giunto dei due disegni di legge.

Il relatore Bassi, riferendo sul bilancio
 di previsione dello Stato per il 1977 e sul
 rendiconto dell'amministrazione dello Stato
 per l'esercizio finanziario 1975, avverte che
 si limiterà ad alcune considerazioni di or-
 dine generale, che si riserva di integrare
 nei limiti del possibile in sede di replica
 e di relazione scritta per l'Assemblea, dal
 momento che l'esame generale del bilancio
 si apre senza che si sia ancora concluso
 l'esame dei singoli stati di previsione della
 spesa presso le Commissioni di merito, a
 pochi giorni dalla presentazione della *Rela-
 zione previsionale e programmatica* e prima
 della stessa tradizionale esposizione economi-
 co-finanziaria al Parlamento dei ministri del
 tesoro e del bilancio.

Dopo aver illustrato brevemente le pro-
 poste di riduzione di alcune voci di spesa
 presentate dal Governo, alle varie tabelle,

per complessivi 93 miliardi circa (relative
 essenzialmente a spese per missioni, pubbli-
 cazioni, manutenzione mezzi di trasporto,
 funzionamento di commissioni, studi, spese
 di rappresentanza), l'onorevole Bassi osserva
 che la discussione sul bilancio di previsione
 dello Stato costituisce certamente un'occa-
 sione importante per un dibattito sulla si-
 tuazione economica del paese e per una ve-
 rifica dell'indirizzo politico del Governo, che
 non va peraltro sopravvalutata, dal momento
 che l'aspetto qualificante dell'attività del
 Governo va riscontrato piuttosto nella ge-
 stione di bilancio che non nell'impostazione
 del documento contabile, di per sé mero
 riflesso, nella sua pressoché assoluta rigidi-
 tà, di una serie di scelte di spesa operate
 a monte, a livello di legislazione sostanzia-
 le. Sicché un eventuale mutamento di indi-
 rizzo politico potrà cogliersi solo nei bilan-
 ci futuri, piuttosto che in quello relativo
 al prossimo esercizio finanziario.

Caratteristica essenziale del bilancio di
 previsione dello Stato per il 1977 è certa-
 mente il contenimento del disavanzo, la cui
 riduzione, apparentemente modesta in ter-
 mini assoluti (circa 150 miliardi, tenendo
 conto anche delle ultime proposte di mo-
 difica presentate dal Governo), è assai più
 rilevante se valutata in termini percentua-
 li: il *deficit* del bilancio si riduce infatti
 dal 31 per cento al 25 per cento del com-
 plesso della spesa, ciò che rappresenta una
 significativa inversione di tendenza rispetto
 al passato, pur se l'entità del disavanzo ri-
 mane comunque preoccupante.

Altro dato positivo è rappresentato dalla
 notevole riduzione del saldo negativo tra
 entrate correnti e spese correnti (l'annulla-
 mento del cosiddetto risparmio pubblico si
 è verificato a partire dal 1973), per cui la
 percentuale del disavanzo destinata al fi-
 nanziamento delle spese correnti scende al
 6 per cento.

Sia il contenimento del disavanzo sia la riduzione del saldo negativo tra entrate e spese correnti dipendono essenzialmente dall'aumento delle entrate (nella misura del 31 per cento rispetto alle previsioni originarie del bilancio 1976, del 20 per cento rispetto alle previsioni rettifiche). A tal fine è essenziale che il Governo mantenga gli impegni assunti per la lotta contro le evasioni e per il rafforzamento dei servizi tributari. Va osservato che con i più recenti aggiustamenti la pressione fiscale nel nostro paese si attesta sui livelli più bassi nell'ambito della comunità europea, rispetto ai quali era prima largamente inferiore.

Gli aspetti positivi fin qui sottolineati non possono far dimenticare le gravi carenze che tuttora travagliano la finanza pubblica nel suo complesso, e che non risultano dal documento di bilancio, tuttora inidoneo ad offrirne una visione d'insieme.

Se infatti si ha riguardo ai disavanzi dei settori previdenziali e mutualistici nonché di altre gestioni pubbliche, esclusi gli enti locali, il disavanzo di bilancio si raddoppia attestandosi sui 20.000 miliardi.

Se poi si tiene conto dei circa 17.800 miliardi di residui passivi e dell'indebitamento della finanza locale (stimabile in circa 30 mila miliardi) si può concludere che il disavanzo finanziario del conto del Tesoro, che risultava di 35.812 miliardi alla fine dell'esercizio 1975, sale in realtà a circa 100.000 miliardi, ad una misura, cioè, pari all'intero prodotto nazionale lordo. È allora evidente che la stessa manovrabilità del bilancio dello Stato passa per un radicale risanamento della finanza pubblica, riportando ad un unico centro decisionale la determinazione dell'entità dell'indebitamento complessivo.

In particolare è urgente riformare la finanza locale, ridefinendo con precisione compiti e funzioni degli enti locali ed assegnando agli stessi entrate proporzionate, fissando contestualmente limiti rigorosi (in specie in materia di organici e di retribuzione del personale) e soprattutto l'obbligo del pareggio di bilancio.

Sul piano più generale della situazione economica, è ormai evidente che la crisi ha cause strutturali, in larga misura comuni agli altri paesi industriali avanzati, anche se non mancano aspetti specifici, che caratterizzano in modo peculiare la situazione del nostro paese: al nodo già sottolineato della carenza di coordinamento nell'ambito della finanza pubblica si deve aggiun-

gere certamente l'altro, della esistenza, a tutti i livelli e in tutti i settori, di una cospicua area di parassitismi, che deve essere stroncata con coraggio in tutte le sue proliferazioni. Per il resto, si tratta di procedere alle necessarie riconversioni per porre l'apparato produttivo al passo con le nuove realtà venutesi a determinare nel mercato interno e internazionale e per ridurre la dipendenza dall'estero della nostra economia.

Il deputato Principe rileva che oltre i pareri delle varie Commissioni di merito la Commissione bilancio dovrebbe acquisire il parere della Commissione parlamentare per il Mezzogiorno istituita ai sensi dell'articolo 2 della legge 2 maggio 1976, n. 183, con il compito di controllare la programmazione e l'attuazione degli interventi ordinari e straordinari nel Mezzogiorno nonché di esprimere parere sui provvedimenti legislativi all'esame del Parlamento in ordine alla loro coerenza con l'obiettivo dello sviluppo delle regioni meridionali.

Il Presidente La Loggia fa presente che l'assegnazione dei disegni di legge alle Commissioni parlamentari nelle varie sedi è prerogativa delle Presidenze delle due Assemblee, sotto il controllo delle stesse. D'altra parte la sempre più frequente previsione da parte di leggi ordinarie di Commissioni bicamerali con compiti che interferiscono con quelli propri delle due Camere pone certamente delicati problemi in ordine ai conseguenti rapporti tra legge ordinaria e regolamenti parlamentari, espressione di una riserva assoluta di competenza in tema di organizzazione delle Camere fissata dall'articolo 64 della Costituzione. Non ritiene pertanto che la Commissione bilancio possa assumere alcuna iniziativa in una materia che presuppone la soluzione di delicate e controverse questioni procedurali, di esclusiva competenza della Presidenza della Camera, alla quale pertanto l'onorevole Principe dovrà eventualmente rivolgere le sue richieste.

Il deputato Gamboloto, intervenendo nella discussione generale, premette che il suo gruppo non accetterà più, per l'avvenire, che la discussione del bilancio si svolga in tempi così ristretti. Riservandosi di intervenire più ampiamente in Assemblea sui rapporti tra il bilancio e la situazione economica e politica del paese, si limiterà in questa sede a rilevare l'assoluta inattendibi-

lità del documento contabile che è sottoposto all'esame del Parlamento: da un lato infatti la stessa impostazione della previsione di competenza è largamente superata sia per il mancato aggiornamento delle previsioni sia per i rilevanti aggiustamenti che il Governo si accinge ad apportare con i provvedimenti in corso di elaborazione; dall'altro tutta la gestione di cassa - nell'ambito della quale il Governo esercita un'ampia discrezionalità - sfugge completamente alla conoscenza e quindi al controllo del Parlamento. Ritiene pertanto che la Commissione deve impegnarsi a studiare e varare rapidamente tutte le modifiche, anche legislative, necessarie perché il bilancio dello Stato sia impostato in termini profondamente diversi e la sua discussione possa quindi svolgersi in modo non più soltanto rituale e formalistico: occorre cioè che il Parlamento possa disporre, allorché si accinge a discutere la politica di bilancio del Governo, di una documentazione ufficiale che fornisca un quadro complessivo ed esauriente dello stato e della dinamica della finanza pubblica nel suo complesso.

Pur in mancanza di una siffatta documentazione emerge ormai con chiarezza il dato della gravissima crisi che investe la finanza pubblica e le relative strutture amministrative, che costituisce a sua volta il frutto di precise scelte di politica economica. Troppo a lungo si è lamentata dalle forze politiche di governo una presunta eccessiva incidenza della spesa pubblica, che in realtà solo a partire dal 1974 ha raggiunto i livelli degli altri paesi europei in rapporto all'entità del prodotto nazionale lordo. Ciò che invece rimane ancora inadeguata è la pressione fiscale, né tale carenza può imputarsi solo alla inefficienza delle strutture tributarie, posto che questa stessa insufficienza è il frutto consapevole di precise scelte politiche in ordine alla distribuzione tra le classi sociali del carico fiscale. In tali condizioni è inevitabile il gonfiarsi del disavanzo pubblico. Ma il dato più grave è quello della qualificazione della spesa: in realtà il bilancio in esame non corrisponde, in nessuna delle sue poste, ai problemi reali del paese e alle esigenze poste da una ordinata crescita economica e sociale. Né alcuna valida indicazione di prospettiva può trarsi dal programma legislativo contenuto nel fondo globale, che prevede accantonamenti largamente inadeguati per la riconversione industriale e il risanamento della finanza locale. Nulla addirittu-

ra si prevede per il piano agricolo-alimentare e per il potenziamento delle infrastrutture sociali.

Di fronte ad un bilancio del genere non ci si può ridurre a tagli ridicoli (per l'incidenza e l'importo) come quelli proposti dal Governo, ma è necessario ripensare coraggiosamente tutta la politica di spesa che è dietro le poste di bilancio per apportarvi conseguentemente modifiche radicali, comprese quelle che, comunque, sarà successivamente necessario apportarvi per poter attuare i provvedimenti che il Governo si accinge ad adottare ed in ordine ai quali fin da questo momento il Parlamento ha il diritto di conoscere linee e modi di intervento, anche per quel che riguarda il reperimento delle risorse necessarie.

L'elevato ammontare dei residui passivi (lire 17.800 miliardi al 31 dicembre 1975) è l'ulteriore conferma di una volontà politica di contenimento della spesa che si esercita al di fuori di ogni controllo da parte del Parlamento.

Il Sottosegretario di Stato per il tesoro Abis chiarisce che i residui riguardano soprattutto somme rimaste da pagare sulle spese impegnate per la competenza propria dell'esercizio 1975 in relazione alle particolari difficoltà che hanno caratterizzato in quell'anno il ricorso al mercato finanziario.

Il deputato Gambolato precisa che, comunque, non è ammissibile che il Governo eserciti poteri discrezionali così ampi in ordine ai « tempi » della spesa al di fuori di qualsiasi controllo da parte del Parlamento.

Il deputato Giorgio La Malfa rileva che i dati, apparentemente tranquillizzanti, forniti dal relatore in merito a presunti contenimenti del disavanzo e a positive inversioni di tendenza nell'andamento della spesa pubblica lasciano in realtà il tempo che trovano, dal momento che anche limitandosi a valutare la « competenza » gli scarti enormi che è dato registrare ogni anno tra previsione e consuntivo tolgono ogni attendibilità ai marginali mutamenti di segno che si traggono dalle poste del bilancio in esame.

Lo stesso relatore ha dovuto convenire, del resto, che il bilancio non offre una visione complessiva della finanza pubblica e che ben altra consistenza assume il disavanzo se si ha riguardo anche al settore

previdenziale e mutualistico e alla finanza locale. Ma sono soprattutto i dati relativi alla gestione di cassa significativi dell'andamento della finanza pubblica e al riguardo il Governo si guarda bene dal fornire dati ufficiali al Parlamento, nonostante che il partito repubblicano abbia denunciato che il 1976 si chiuderà con un disavanzo di cassa non inferiore a 16.000 miliardi (quindi superiore di circa 3.000 miliardi alla cifra fornita in via ufficiosa da esponenti del Governo), e che per il 1977 è dato prevedere, allo stato, un disavanzo di cassa superiore ai 20.000 miliardi.

Queste sono dunque le « cifre » vere con cui bisogna misurarsi, e di fronte ad esse davvero ridicoli diventano i tagli di spesa proposti dal Governo, oltretutto discutibili talora anche nel merito (si pensi in particolare agli stanziamenti per i centri elettronici, unico tentativo di ammodernare strutture pubbliche ormai obsolete).

È d'accordo con l'onorevole Gambolato che ancora una volta non si affrontano in modo reale i problemi di un contenimento della spesa pubblica improduttiva (contro la quale soltanto — e non già contro un astratto livello di spesa pubblica — da sempre

polemizza il partito repubblicano) e di una conseguente riqualificazione della politica di bilancio. A questi fini è certamente indispensabile un maggior controllo del Parlamento sulla spesa pubblica ma anche un ritorno ad una situazione di governabilità del bilancio: sotto entrambi i profili decisivo rimane un aumento delle entrate che avvicinando il bilancio al pareggio, ne riduca da un lato la rigidità e consenta dall'altro di evitare un eccessivo ricorso al mercato dei capitali per finanziare la legislazione di spesa, ciò che fatalmente si traduce in un allargamento a dismisura di quella discrezionalità dell'esecutivo giustamente paventata dall'onorevole Gambolato.

I provvedimenti fino qui adottati o preannunciati dal Governo per risanare la situazione economica del paese e riequilibrare la finanza pubblica e i conti con l'estero appaiono invece tutt'altro che convincenti e tanto basta a giustificare le crescenti riserve del gruppo repubblicano sul suo operato.

Il seguito della discussione è rinviato a domani alle ore 10.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12.