

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

## 734<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 28 NOVEMBRE 1967

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente ZELIOLI LANZINI,  
indi del Vice Presidente MACAGGI

#### INDICE

##### CORTE COSTITUZIONALE

Trasmissione di sentenze . . . . . Pag. 39308

##### CORTE DEI CONTI

Annunzio di relazione sulla gestione finanziaria di ente . . . . . 39308

##### DISEGNI DI LEGGE

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante . . . . . 39307

Presentazione . . . . . 39344

Presentazione di relazione . . . . . 39308

Trasmissione dalla Camera dei deputati . . 39307

##### Seguito della discussione

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968 » (2394) e: « Rendiconto

generale dell'Amministrazione dello Stato per il 1966 » (2395):

COLOMBO, *Ministro del tesoro* . . . . . Pag. 39324

DE LUCA Angelo, *relatore per la spesa sul disegno di legge n. 2394* . . . . . 39311

MATER, *relatore per l'entrata sul disegno di legge n. 2394* . . . . . 39308, 39348

PRETI, *Ministro delle finanze* . . . . . 39344, 39348

SALARI, *relatore sul disegno di legge n. 2395* 39321

##### INTERPELLANZE

Per lo svolgimento:

PRETI, *Ministro delle finanze* . . . . . 39349

\* VALSECCHI Pasquale . . . . . 39348, 39349

N. B. — *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.*



## Presidenza del Presidente ZELIOLI LANZINI

**P R E S I D E N T E** . La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

**G E N C O** , Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 22 novembre.

**P R E S I D E N T E** . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### **Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati**

**P R E S I D E N T E** . Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« *Disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi* » (895-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla 12ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

« *Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1965, n. 162, concernente la repressione delle frodi nella preparazione e commercio dei mosti, vini e aceti* » (1609 e 2151-B) (Approvato dall'11ª Commissione permanente della Camera dei deputati in un testo risultante dalla unificazione dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Loreti e Prearo e Bonomi ed altri con il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Tortora e Carelli, approvato dall'8ª Commissione permanente del Senato ed il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Compagnoni ed altri, approvato dalle Commissioni permanenti riunite 2ª e 8ª del Senato);

« *Trasferimento nei ruoli dell'Ispettorato generale dell'aviazione civile dei militari della Aeronautica militare e del personale civile di ruolo del Ministero della difesa e di altre*

*Amministrazioni statali in servizio presso lo stesso Ispettorato generale e sistemazione degli ufficiali di complemento e della riserva di complemento in servizio presso l'Ispettorato generale dell'aviazione civile* » (2167-B) (Approvato dalla 7ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Bernardinetti e De Luca Angelo e dei deputati Dal Canton Maria Pia ed altri).

### **Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede deliberante**

**P R E S I D E N T E** . Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri):

« *Ulteriore finanziamento della collaborazione tecnica bilaterale con i Paesi in via di sviluppo* » (2550), previo parere della 5ª Commissione;

alla 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

Deputati FRANZO e BIANCHI Fortunato. — « *Inapplicabilità dell'addizionale speciale all'imposta generale sull'entrata istituita con il decreto-legge 7 ottobre 1965, n. 1118, convertito con modificazioni nella legge 4 dicembre 1965, n. 1309, per gli atti economici relativi al commercio delle materie prime tessili di cui all'articolo 3 del decreto-legge medesimo compiuti dal 10 ottobre 1965 al 21 dicembre 1965 dalle imprese produttrici di filati contenenti lana in quantità non superiore al 10 per cento* » (2532), previo parere della 9ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

Deputato BUZZI. — « Trattamento assistenziale e previdenziale del personale impiegatizio e salariato del Convitto " Vittoria Colonna " in Fano dell'Ente nazionale di assistenza magistrale » (2538), previo parere della 10ª Commissione;

alla 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

Deputato FRACASSI. — « Eliminazione delle baracche ed altri edifici malsani costruiti in Abruzzo in dipendenza del terremoto del 13 gennaio 1915 » (2537), previo parere della 5ª Commissione.

#### Annunzio di presentazione di relazione

P R E S I D E N T E . Comunico che, a nome della 4ª Commissione permanente (Difesa), il senatore Fanelli ha presentato la relazione sul seguente disegno di legge: ALBARELLO ed altri. — « Estensione del diritto al riconoscimento delle campagne di guerra ai prigionieri della guerra 1915-18 e 1940-45 » (1371).

#### Annunzio di sentenza trasmessa dalla Corte costituzionale

P R E S I D E N T E . Comunico che, a norma dell'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il Presidente della Corte costituzionale, con lettera del 23 novembre 1967, ha trasmesso copia della sentenza, depositata nella stessa data in Cancelleria, con la quale la Corte stessa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, terzo comma, della legge 31 ottobre 1963, n. 1458, concernente il condono in materia tributaria delle sanzioni non aventi natura penale, nella parte in cui stabilisce che la definizione amministrativa dell'accertamento tributario deve intervenire entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, come

condizione per l'applicazione del condono di cui ai nn. 1) e 2) del primo comma dello stesso articolo (Sentenza n. 121) (*Doc.* 93).

#### Annunzio di relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di ente

P R E S I D E N T E . Comunico che il Presidente della Corte dei conti, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ha trasmesso la relazione concernente la gestione finanziaria della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti, per gli esercizi 1962, 1963, 1964, 1965 e 1966 (*Documento* 29).

#### Seguito della discussione dei disegni di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968 » (2394) e: « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 1966 » (2395)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968 » e « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 1966 ».

Non sono presenti i rappresentanti del Governo. Io comprendo le difficoltà del traffico in questi giorni, e d'altra parte non tutti hanno la fortuna di abitare nei pressi del Senato e di potersi quindi recare a piedi. Comunque penso che il primo relatore possa iniziare a parlare ugualmente, perchè — come ci è stato comunicato — i rappresentanti del Governo sono già partiti dai loro Ministeri e saranno qui da un momento all'altro.

Ha facoltà di parlare il senatore Maier, relatore per l'entrata sul disegno di legge n. 2394.

M A I E R , relatore per l'entrata sul disegno di legge n. 2394. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, ringrazio tutti coloro che nei loro interventi hanno trattato dell'entrata dello Stato e, in particolare, colo-

ro che hanno fatto riferimento alla relazione scritta.

Al momento della compilazione della relazione eravamo a conoscenza dell'ammontare del gettito tributario per i primi otto mesi dell'anno 1967 e, in base ad esso, stimammo in 7.715 miliardi il gettito complessivo per tutto l'esercizio. Oggi abbiamo a disposizione i risultati a tutto il mese di ottobre ultimo scorso. Le entrate tributarie sono ammontate a 6.515 miliardi e 415 milioni ed il confronto con il gettito dello stesso periodo dell'anno precedente, che fu di 5.738 miliardi e 957 milioni, ci indica un aumento di 776 miliardi e 458 milioni, pari ad oltre il 13,50 per cento.

In termini assoluti, nei primi dieci mesi dell'anno, vi è stato un aumento di 223,5 miliardi nelle imposte sul patrimonio e sul reddito; di 229,7 miliardi nelle tasse e imposte sugli affari, di 264,7 miliardi nelle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane; di 23,9 miliardi sui monopoli e di 34,6 miliardi sul lotto, lotteria ed altre attività di gioco.

Ad un aumento complessivo tanto consistente hanno contribuito per circa 160-180 miliardi i provvedimenti presi per finanziare gli interventi nelle zone danneggiate dalle alluvioni dell'autunno scorso.

In base agli accertamenti dei primi dieci mesi dell'anno, si può stimare il gettito complessivo del 1967, con sufficiente attendibilità, in 7.788 miliardi, con un aumento, rispetto alle previsioni di entrata aggiornate, di 267 miliardi, pari ad oltre il 3,50 per cento. Pertanto la previsione per il 1968 è superiore al gettito stimato del 1967, di miliardi 369, che possiamo indicare in 454 miliardi, se consideriamo il minore gettito previsto per le imposte sul patrimonio e sul reddito, per la cessazione, con il 31 dicembre del corrente anno, dell'addizionale straordinaria pro-zone alluvionate. In percentuale l'aumento della previsione per il 1968 rappresenta circa il 6 per cento del gettito stimato per il 1967. Sembra, quindi, che siano assolutamente prive di fondamento le osservazioni fatte, secondo le quali la previsione di entrata si muoverebbe in contrasto con il piano quinquennale ed in disar-

monia con l'incremento del reddito nazionale. A tali errate conclusioni si giunge se si raffrontano le previsioni dell'entrata dell'anno 1968 con quelle iniziali dell'anno 1967, raffronto che indica un aumento dell'11 per cento. Da ciò si deduce anche, ripeto erroneamente, un notevole incremento della pressione fiscale. Se si considera invece rettificamente, come ho già detto, l'andamento del gettito dell'anno in corso, si rileva che l'incremento previsto è appena del 6 per cento.

Non c'è dubbio che il carico tributario è nel nostro Paese rilevantissimo, forse ormai ai limiti. Però gli incrementi di entrata che si prevedono per il 1968 sono contenuti, e con un certo margine, nei limiti dell'aumento del reddito nazionale e l'incremento notevole, anche rispetto alle previsioni, già verificatesi, del gettito dell'entrata tributaria, è da ascrivere oltre che all'ottimo andamento dell'economia nazionale, anche all'attività accertatrice e repressiva delle evasioni, per ciascuno dei vari tributi, da parte dell'Amministrazione finanziaria e non possiamo non darle lode ad essa e riconoscimento al Ministro delle finanze. Solo è da raccomandare una sempre maggiore aderenza degli accertamenti da parte degli uffici alle situazioni effettive in modo che da esse ben poco ci si discosti in un senso e nell'altro, onde stabilire un sempre maggiore rapporto tra fisco e contribuenti, rapporto necessario per raggiungere una reciproca intesa e comprensione, indispensabile per l'ottenimento dei migliori risultati.

A questo fine, occorre sì potenziare il settore delle pubbliche relazioni intraprendendo soprattutto misure che conducano al miglioramento della conoscenza in materia fiscale, però, come ho detto, per convincere il contribuente che l'impostazione non vuole essere quella di cercare di taglieggiarlo, è indispensabile rivedere certi metodi di accertamento. Troppo spesso si riscontrano, tuttora, accertamenti e valutazioni tanto maggiori della realtà ed i divari vengono giustificati con la indiscutibile carenza di personale e di attrezzature di fronte alla scadenza di termini perentori. Il criterio però di effettuare valutazioni strumentalizzate allo scopo di combattere le insincere di-

chiarazioni dei privati ed aumentare il gettito delle imposte, è assolutamente da respingere perchè crea un circolo vizioso dal quale diverrebbe difficile liberarsi.

È stato rilevato da parte di alcuni colleghi intervenuti nel dibattito, in particolare dal senatore Trimarchi, il notevole incremento del gettito tributario statale nel rapporto con il reddito nazionale. Secondo il senatore Trimarchi, questo rapporto passerebbe dal 17,6 per cento del 1963 al 20,3 per cento nel 1967, per cui, secondo l'illustre collega, non sarebbe esagerato affermare che la pressione esercitata sul contribuente ha ormai superato i limiti di rottura. Nessuno contesta, ripeto, l'onerosità del carico tributario raggiunta nel nostro Paese. È però perfettamente normale che vi sia la tendenza ad un maggiore prelievo marginale, cioè ad un maggiore carico per la parte che si riferisce all'incremento del reddito. Mi sembra anzi che questo sia proprio il giusto indirizzo politico per portare i cittadini a contribuire alle spese della collettività nazionale, secondo le rispettive possibilità economiche, come prescrive la Costituzione, indirizzo che si concretizza per la imposizione diretta con gli abbattimenti alla base e con la progressività delle aliquote.

È ovvio, quindi, che l'aumento del reddito nazionale e l'aumento del gettito tributario abbiano una progressione diversa anche se parallela, in quanto è molto più accelerata quella relativa al gettito tributario. Non si può perciò prendere come dato assoluto l'aumento del rapporto tra gettito tributario e reddito nazionale per dedurre che la pressione fiscale ha superato i limiti di rottura. Non v'è dubbio alcuno che l'impostazione del sistema tributario in vigore non risponde ad una concezione impositiva moderna e socialmente valida, che si prefigga non solo e non tanto di fornire entrate statali, ma soprattutto la migliore distribuzione del reddito nazionale in modo che di esso beneficino equamente tutte le categorie sociali, tenendo conto altresì dei riflessi economici dell'imposizione fiscale sulla produzione, e che influisca sulla stabilizzazione affinché tutto proceda in armonia con le linee fissate dalla programmazione economica.

È proprio per questo e non solo per impegni di carattere internazionale — argomento sul quale troppo spesso si calca l'accento — che il Ministro delle finanze ha predisposto uno schema di riforma tributaria che il Governo ha approvato e presentato al Parlamento.

La diminuzione delle evasioni, che così chiaramente si rileva in concreto con l'aumento del gettito, fa cadere vieppiù le osservazioni che vengono di frequente avanzate sulla onerosità del carico tributario nei confronti dei lavoratori dipendenti che ovviamente non sfuggono minimamente al fisco. Non posso, però, non ripetere che la lotta all'evasione, una volta che ci si avvicini alla meta, importerà una perequazione di aliquote, perequazione che già si avverte opportuna specialmente per alcune categorie di lavoratori non dipendenti, per i più modesti operatori economici e per quelli che operano con aziende a carattere familiare, spesso senza l'apporto alcuno di personale stipendiato. Ovviamente la lotta alle evasioni porta, in effetti, ad un aumento del prelievo tributario, tende ad aumentare la pressione fiscale e a rendere quindi più evidente l'onerosità delle aliquote. Però, anche se nel complesso la pressione aumenta attraverso la riduzione delle evasioni, si verifica un alleggerimento nelle difficoltà di altro genere per gli operatori economici perchè, ponendoli attraverso la perequazione sullo stesso piano e riducendo le illecite concorrenze, si favorisce lo sviluppo delle imprese sane rendendo addirittura possibile la riduzione di altri tipi di oneri.

Nei confronti del contribuente in genere la lotta alle evasioni è l'unica premessa per l'avvio alla riduzione del carico tributario medio *pro capite* per i redditi minori ed intermedi. Per quanto riguarda il 1968, il carico tributario complessivo viene alleggerito, nelle aliquote, come già detto, con la cessazione delle addizionali straordinarie istituite col decreto legge 18 novembre 1966, convertito nella legge 23 dicembre 1966, numero 1142, che viene a scadere col 31 dicembre del corrente anno. Non è quindi vero che la pressione fiscale aumenta ancora per il 1968, anzi essa, sia pure tenuemente,

diminuisce. Riaffermo anche che le previsioni di entrata sono congrue e saggiamente prudenti, tanto che si può ritenere che esista un margine di elasticità di circa il 2 per cento, quindi non indifferente. Questo ci lascia tranquilli per i riflessi negativi che potrà avere nel settore delle entrate tributarie la recente operazione di svalutazione della sterlina, che indubbiamente renderà più difficile un incremento del reddito con lo stesso andamento favorevole verificatosi negli ultimi tempi ed esposto nella relazione programmatica e previsionale.

È necessario però che il Governo segua con la massima attenzione ogni ripercussione di questa operazione, specialmente in alcuni settori produttivi, onde intervenire tempestivamente e adeguatamente. Ma l'andamento così favorevole dell'economia nazionale e il margine di competitività già acquisito ci rendono tranquilli per la possibilità di realizzazione effettiva delle entrate previste e per la loro perfetta aderenza con la necessità di non influire negativamente sul piano di sviluppo.

Come avranno notato gli onorevoli senatori dalla relazione scritta, la Commissione finanze e tesoro non ha inteso esprimere un parere sia pure di maggioranza sullo schema di riforma tributaria. Proprio per questo motivo ho trattato dell'argomento con una certa riluttanza nella relazione e non ritengo opportuno addentrarmi ora, anche se diversi colleghi ci si sono soffermati soprattutto per ciò che concerne la finanza locale. Mi si consenta però di esprimere solo tre considerazioni. La prima è quella che è necessario rifiutare di legare la presunta diminuzione di autonomia impositiva degli enti locali con lo stato di difficoltà finanziaria della maggioranza di essi; si deve cioè evitare il sospetto, purtroppo già insorto, che la riforma tributaria parta, per quanto riguarda l'aspetto della finanza locale, quasi dalla volontà di infliggere una punizione agli enti locali a causa del loro stato debitorio.

La seconda considerazione è che non è possibile operare col sistema della programmazione, come abbiamo adottato, senza coordinare la finanza dello Stato con quella de-

gli enti locali, degli enti delegati e degli altri enti pubblici minori.

Terza considerazione: non è possibile ricercare l'eliminazione delle troppe sperequazioni esistenti nel nostro Paese, settoriali e territoriali che sono di remora all'equilibrato sviluppo economico-sociale, senza una riforma tributaria che segua nelle grandi linee quella presentata dal Ministro delle finanze all'altro ramo del Parlamento.

Mi si consenta perciò di ripetere l'auspicio che il disegno di legge delega di riforma possa essere approvato nel corso di questa legislatura.

Per molte delle altre osservazioni avanzate dagli onorevoli senatori circa le entrate, mi permetto il rinvio alla relazione scritta, specialmente per quanto concerne i residui attivi, il contenzioso e la lotta alle evasioni, argomenti che mi sembra siano stati trattati con sufficiente ampiezza.

Concludo riaffermando la congruità delle previsioni contenute nel bilancio al nostro esame per la parte delle entrate e la loro piena coerenza con le previsioni del programma economico di sviluppo. Confermo pure che il prelievo tributario previsto concorre, in maniera equilibrata, insieme alla limitazione dell'eccessivo incremento della spesa corrente e al ricorso al mercato finanziario, all'attuazione dell'indirizzo saggiamente assunto dal Governo per contenere il disavanzo dello Stato al fine di evitare ogni tensione inflazionistica.

Invito pertanto gli onorevoli senatori ad approvare il bilancio preventivo delle entrate dello Stato dell'anno 1968, così come è presentato dal Governo. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

**P R E S I D E N T E .** Ha facoltà di parlare il senatore Angelo De Luca, relatore per la spesa sul disegno di legge n. 2394.

**D E L U C A A N G E L O**, *relatore per la spesa sul disegno di legge n. 2394.* Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, io debbo esprimere la mia gratitudine ed il mio apprezzamento sincero e convinto nei confronti di tutti i colleghi intervenuti che hanno lumeggiato,

con profondità e dovizia di argomenti, i vari problemi posti dal bilancio di previsione dello Stato nella sua impostazione, nelle sue prospettive, nella valutazione delle singole poste fatte dal Governo, nei criteri di formazione e, in modo più comprensivo, nella vasta e complessa materia della situazione economica generale del Paese sotto il profilo interno e internazionale e nella prospettiva del futuro sviluppo della medesima.

Voglio singolarmente ringraziare i colleghi Battaglia, Bertoli, Ferretti, Bosso, Roda, Lessona, Pesenti, Francesco Ferrari, Bonaldi, Vacchetta, Latanza, Turchi, Angelilli, Rovere, Cenini, Trabucchi, Maccarrone, Veronesi, Trimarchi, Franza, Bonacina, Artom, Jannuzzi, Fanelli, e questo anche a nome del collega Maier e interpretando pure il sentimento del collega Salari.

I grandi temi, trattati nel presente dibattito, si possono raggruppare in due gruppi specifici.

Innanzitutto quelli aventi attinenza al settore economico-finanziario: la distribuzione del reddito, la produttività, l'interconnessione tra la politica della spesa e la politica fiscale sia ai fini perequativi sia in ordine alla politica di sviluppo, i problemi inerenti ai conti con l'estero, alla bilancia commerciale, alla bilancia dei pagamenti, all'amministrazione delle riserve, il problema recente della svalutazione della sterlina, quelli dell'occupazione, dell'agricoltura, delle medie e delle piccole aziende del Mezzogiorno. Poi vi sono i temi che hanno riferimento più specifico con il bilancio di previsione, e sono quelli della dilatazione della spesa pubblica, della pressione fiscale, di cui si è occupato egregiamente il collega Maier, del disavanzo, dei residui, dell'indebitamento, del risparmio, degli enti locali, dell'unità del bilancio.

Io avevo il dovere di fornire agli onorevoli colleghi del Senato un'ampia informativa sugli elementi caratterizzanti nel tempo i fenomeni vari connessi con la situazione economica e finanziaria e con il bilancio dello Stato, allo scopo di permettere loro utili considerazioni evitando la fatica, spesso non facile e certamente sempre

ingrata, della ricerca di dati e di elementi. Per questo la mia relazione porta una certa dovizia di cifre; ed è per questo stesso motivo che mi asterrò dal citare di proposito, in questa mia replica, dati e cifre che pure indicano con eloquenza spesso plastica gli aspetti evolutivi dei fenomeni; caratterizzerò viceversa il mio intervento con delle considerazioni di fondo di carattere generale, tenendo presenti le ispirazioni di base che hanno dato origine e sostanza ai vari interventi, non pretendendo tuttavia di esaurire tutta la gamma degli argomenti da essi trattati. Seguirò questa linea anche perchè sono convinto che, in certi momenti, passando in rassegna in senso retrospettivo e attuale le cose fatte e quelle non fatte, guardando in avanti verso traguardi da raggiungere e mete da conseguire, sia utile indugiare sulla considerazione dei substrati profondi, delle motivazioni, degli impulsi determinanti un certo modo di evolversi dei fenomeni economici allo scopo di farne un apprezzamento positivo o negativo di esame critico e di conclusione. Ciò è tanto più utile quanta più organicità si vuole conferire all'azione; e questo è il caso di una politica di programmazione.

A tal proposito, debbo rilevare che intendo in questo modo il senso della disamina, che vorrei chiamare dei principi, che ha fatto il senatore Bertoli con molta profondità di argomenti in occasione del presente dibattito.

Il senatore Battaglia ha assegnato al bilancio dello Stato principalmente un'azione regolatrice anti-congiunturale insieme col compito principale dell'esecuzione delle opere pubbliche. Dice il senatore Battaglia, ad esempio, che un aumento delle spese per il personale ha come effetto immediato e diretto un incremento dei consumi; una maggiore incentivazione degli investimenti si riflette necessariamente sull'occupazione operaia e quindi sul risparmio, una maggiore formazione di risparmio a sua volta determina l'aumento della liquidità bancaria; gli sgravi fiscali a favore dell'industria meridionale facilitando l'ubicazione degli impianti industriali in questa parte d'Italia, e così via. Con questa esemplificazione, il senatore



Battaglia in realtà è andato un po' al di là della primitiva affermazione attribuendo logicamente, com'è in realtà, al bilancio anche funzioni più vaste e dilatate nel settore economico. Però io non posso consentire con lui quando afferma questa limitazione dell'azione del bilancio al solo compito anti-congiunturale, poichè non è possibile trascurare le inarrestabili esigenze dello sviluppo economico generale; non è possibile confinare la necessità di un inquadramento in una più vasta area economica dell'economia italiana del bilancio dello Stato.

È necessario tener presenti i problemi fondamentali delle zone depresse, le grandi disparità settoriali, le persistenti discrasie aziendali, i mai abbastanza studiati squilibri sociali, dall'occupazione alla disoccupazione, alle disparità e alle insufficienze di reddito.

Come può uno Stato moderno collocarsi in posizione d'indifferenza di fronte a tali problemi quando essi hanno dimensioni sempre crescenti, quando il meccanismo delle libere forze economiche non può da solo fornire sistemi e mezzi di autoequilibrio? Come può il bilancio di uno Stato moderno non collocarsi in posizione di avanguardia, di determinante, di orientante elemento nel processo di espansione economica e di giustizia sociale con la comprensione più vasta e dilatata delle sempre crescenti esigenze di una società che cammina?

L'impiego delle risorse in senso ottimale ha una grande importanza in un processo di sviluppo economico; la ripartizione tra consumi ed investimenti nel campo interno, insieme con la considerazione della componente estera, esprime sempre una distinzione molto significativa e indicativa, oltre che indiziaria per una valutazione complessiva e globale, come oggi si dice; ma hanno una importanza ancora più determinante e rilevante la qualificazione dei consumi, la selezione degli investimenti, la specificazione merceologica dell'interscambio nell'ambito dei diversi comparti della domanda e dell'offerta.

A questo proposito, devo dire che aspetto assai interessante dell'acuta dissertazione

del senatore Bertoli è quello che riguarda il processo della formazione e distribuzione del reddito; sono certo processi legati intimamente, realtà casuali ed effettuali, ne conveniamo, ne siamo profondamente convinti; elementi connessi sono le schematizzazioni, non solo teoriche, del consumo e degli investimenti.

Si tratta di parametri che al limite coincidono, ma nei quali si inserisce a determinarne gli aspetti differenziati, quanto meno, il parametro tempo e l'elemento agglomerativo: il parametro tempo si inserisce a caratterizzare l'utilizzazione immediata o differita del reddito, del bisogno soddisfatto e del bisogno rinviato; l'elemento agglomerativo, come possibilità di adunare le risorse per conferire ad esse la possibilità di generare nuove risorse. È il consumo, certo, che stimola la produzione, ma è l'investimento che la rende possibile e concreta; in un arco temporale anche lungo si può continuare ad avere e ad incrementare lo stesso reddito senza nuovi investimenti con l'attivazione e la migliore utilizzazione dei fattori produttivi, ma non si può pensare ad una permanenza stabile e, in particolar modo, ad un incremento crescente dell'occupazione senza il mantenimento e l'allargamento del supporto dell'apparato produttivo.

Vi è per lo meno un deterioramento naturale, una *obsolescentia* anche umana che accompagna ogni processo e a questo deterioramento e a questa *obsolescentia* si deve far fronte mediante rinnovi e innovazioni che postulano formazione di nuovi investimenti.

Il fenomeno tipico che ha destato maggiore preoccupazione negli ultimi anni è stato quel declino rapido, quella rapida decelerazione nel ritmo di incremento degli investimenti; ho detto il fenomeno preoccupante di maggior rilievo perchè esso riguarda la sostanza economica del processo di sviluppo, sostanza non sostituibile mediante accorgimenti o sostegni di natura diversa, monetaria o finanziaria. Il fenomeno espresso e concretizzato ha queste dimensioni: nel 1960 gli investimenti si incrementarono del 19 per cento; nel 1961 dell'11 per

cento; nel 1962 dell'8,2 per cento; nel 1963 del 6,9 per cento. Ma questo declino è diventato ancora più grave nel 1964, in quanto l'incremento è stato negativo dell'8,2 per cento e nel 1965 ancora negativo del 7,5 per cento.

In corrispondenza, si constata l'andamento evolutivo pure decrescente del fenomeno occupazionale; per fortuna, nel 1966 comincia la ripresa con l'aumento degli investimenti del 6,1 per cento e nel 1967 questa ripresa si sviluppa, in misura ancora più vasta, con l'aumento presunto, ma fondatamente presunto, del 10,4 per cento. Cosa succede del fenomeno occupazionale in questo periodo? Dirò innanzitutto che il problema dell'occupazione è certamente il problema centrale di ogni sistema economico; lo è quindi anche per il nostro ed è gradito ricordare che nel tanto celebrato schema di sviluppo che va sotto il nome di schema Vannoni si rendeva esplicita la sua essenzialità; schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito: così si affermava, rendendo inscindibili e intimamente legati i due termini e i due concetti. Il problema di sviluppo economico per il quinquennio 1966-1970, che noi abbiamo approvato, assegna al problema dell'occupazione il posto preminente come obiettivo per il quinquennio e come finalità per un arco temporale più lungo. Bisogna dire che l'esame della realtà costituisce non dirò una nuova base, ma un insieme di nuovi elementi che impongono una riconsiderazione di fondo dell'intero problema dell'occupazione. L'occupazione è diminuita non solo dal 1963 al 1966, ma dal 1961 al 1963; infatti, nel 1961 l'occupazione era di 20.430.000 unità; nel 1962 di 20 milioni e 211.000 unità, nel 1963 di 19.894.000 unità; si scende ancora, nel 1964, a 19.847.000 unità, nel 1965 a 19.469.000 unità e nel 1966 a 19.157.000 unità. Sicchè vi è una diminuzione di 1.273.000 unità dal 1961 al 1966. Nel 1967, come è affermato nella relazione previsionale e come ho dimostrato attraverso molti elementi forniti nella relazione scritta, (dati desunti dagli elementi dell'Istituto centrale di statistica) c'è una ripresa abbastanza sensibile nell'occupazione; tuttavia, dobbiamo notare che il fenomeno dell'occupazio-

zione, la sua struttura nell'arco di tempo che va dal 1951 al 1965, presenta una evoluzione molto significativa e molto importante, il che può spiegare anche il perchè del declino del numero degli occupati nei periodi che io ho considerato, nonostante il ritmo crescente di incremento del reddito e degli investimenti dei periodi antecedenti al 1961.

Infatti, mentre nel 1951 l'agricoltura forniva il 46,5 dell'occupazione, nel 1965 ne forniva il 27,8 per cento; l'industria forniva il 31,3 per cento nel 1951 e nel 1965 ne forniva il 43,3 per cento. Le altre attività, con esclusione della pubblica Amministrazione, hanno i seguenti dati percentuali: il 22 per cento nel 1951; il 28,9 per cento nel 1965; questo fenomeno si verifica in presenza di analoga, diversa strutturazione del prodotto lordo. Infatti, la composizione del valore aggiunto, a prezzi costanti, nel 1951 risulta la seguente: agricoltura, il 24,4 per cento; industria, il 34,9 per cento; le altre attività, esclusa la pubblica Amministrazione, il 40,7 per cento. Contro questa strutturazione della formazione del valore aggiunto nel 1965 si hanno i seguenti dati: agricoltura, il 15,9 per cento (vi è una discesa sensibile di quasi il 9 per cento); l'industria, viceversa, sale dal 34,9 per cento al 45,7 per cento. Rimane quasi stabile l'apporto degli altri settori: 40,7 per cento nel 1951; 38,4 per cento nel 1965.

Le maggiori variazioni nella formazione del prodotto lordo e dell'occupazione sono intervenute, e questi dati ce lo confermano, per la forte crescita delle attività industriali; ma tale crescita si è accompagnata nel proprio interno anche a profondi, forti modifiche nella struttura, esempio tipico l'industria manifatturiera. Le classi tradizionali dell'industria manifatturiera che sono le classi relative ai prodotti alimentari, ai prodotti tessili, al vestiario-abbigliamento e al mobilio, presentano un moderato sviluppo del valore aggiunto e pertanto perdono l'incidenza fondamentale nella formazione del prodotto lordo dell'industria manifatturiera nel suo complesso a vantaggio delle altre classi caratterizzate da più alti saggi di sviluppo, classi che si sogliono chiamare dina-

miche, rappresentate dal settore metallurgico, dal chimico, dal meccanico, dai settori dei mezzi di trasporto, dei materiali da costruzione e della carta.

Così queste modifiche incidono profondamente nella strutturazione delle attività e quindi del prodotto lordo ed anche del livello di occupazione.

Vi è poi da considerare un'evoluzione nel rapporto capitale-addetto nell'ambito di ogni classe delle attività industriali e tutto questo con accentuazione per quanto si riferisce al Mezzogiorno.

Il mondo dell'occupazione infine è oggi sotto una determinante di ciò che si usa chiamare il *gap* tecnologico. In ogni epoca si indulgia nella considerazione di alcuni tipici, incisivi fenomeni e si è quasi sotto la suggestione di alcuni termini importati o autoctoni che l'interpretano con linguaggio corrente. Questo *gap* tecnologico incide ed inciderà in una maniera forte, non immaginabile, in tutto quello che sarà il processo di produzione, nella struttura degli elementi produttivi ed anche nei riflessi profondi sull'occupazione. Cosicché dobbiamo tenere presente in avvenire più che nel passato la duplice esigenza: quella della competitività nel campo internazionale e quella dell'elemento umano, cioè dell'occupazione. Pertanto strutture industriali, sistemi organizzativi, migliori qualificazioni professionali, innovazioni tecniche, settori nuovi tecnologicamente avanzati hanno caratterizzato finora in misura ancora lieve, ma caratterizzeranno ancora di più il fenomeno occupazionale nel prossimo avvenire.

È necessario pertanto riconsiderare tutto questo alla luce della realtà, ma va riconosciuta (e va data lode al Ministro del bilancio, onorevole Pieraccini) la grande importanza conoscitiva, prima, ed indicativa, dopo, della conferenza triangolare dell'occupazione che, ponendo Governo, organizzazioni dei lavoratori, imprenditori in uno sforzo congiunto per l'approfondimento di tutti gli aspetti del delicato problema, può fornire utili elementi per una direttiva di attività di programmazione nel prossimo e nel lontano futuro.

Il problema del Mezzogiorno è stato trattato in questa sede da molti oratori: ne ha

parlato il senatore Latanza, ne ha parlato il senatore Bertoli, ne hanno parlato altri; con particolare riguardo si è soffermato sul medesimo il senatore Jannuzzi. Ed io ho la fortuna di averne fatto una trattazione larga nella relazione, alla quale mi rimetto per non ripetere quello che ho detto. È certamente necessario riaffermare come il problema del Mezzogiorno costituisca forse il banco di prova di una politica di programmazione. (*Approvazioni*). È un problema che interessa tutta la collettività nazionale, non soltanto ai fini economici, che hanno la loro importanza, ma anche ai fini umani, ai fini di uno sviluppo unitario e per non deprezzare un immenso patrimonio di risorse materiali e umane, accumulato nel tempo in questo grande arco del territorio nazionale e che, se trascurato ancora, può essere fonte non soltanto di squilibri economici aggravati, ma anche di squilibri politici, sociali ed umani.

È stato fatto riferimento da alcuni colleghi alla politica dei redditi, anche in relazione ad alcune frasi contenute nella relazione previsionale ed economica. Sono state interpretate in senso non esatto alcune dichiarazioni del ministro Pieraccini, che io penso possono avere soltanto l'interpretazione di carattere previsionale, in quanto, quando si afferma che non sono prevedibili tensioni nel settore del lavoro, nel settore dei prezzi, questo non significa che la politica perseguita finora e quella da perseguire non sia quella della massima occupazione. È la constatazione di una realtà e, pertanto, la riaffermata necessità di un equilibrio tra produttività e salari va intesa nel senso di considerare il problema dei rapporti tra questi due elementi come un cammino ascensionale verso un equilibrio dinamico, sempre evolventesi in connessione con una politica dei prezzi, in quanto è necessario che anche il consumatore possa usufruire della maggiore produttività conseguita, nonché in relazione a una politica dei profitti, in quanto essi debbono essere indirizzati al risparmio per nuovi e più importanti investimenti.

In questo senso noi dobbiamo interpretare tutto quello che è stato detto in proposito; anche in occasione della discussione

del programma di sviluppo nazionale abbiamo dato a questo settore un'ampia rilevanza, facendo risaltare come il legame dell'incremento dei salari con l'incremento della produttività debba essere considerato nel quadro di una valutazione di ogni altro elemento, tenendo presente che la politica dei redditi va legata intimamente a quella per l'attuazione effettiva del risparmio contrattuale e tenendo presente ancora la necessità di continuare nel ritmo di formazione del risparmio, necessario anche se non sufficiente per gli investimenti.

Un altro problema di grande attualità è stato trattato in questa sede ed è il problema della svalutazione della sterlina. Indubbiamente esso costituisce l'avvenimento più importante nella situazione economica internazionale di questi ultimi tempi e pertanto l'eco che ha avuto nel Senato è stata ampia, profonda, dettagliata, a fare inizio dalla profezia del senatore Roda per passare poi a interessanti considerazioni a posteriori fatte da molti oratori. Io cito quelle di ieri sera del senatore Franza, nonché quelle del senatore Bertoli e del senatore Artom. Altri anche precedentemente avevano accennato a questo settore. Siamo grandemente interessati agli scambi con l'estero: un terzo della nostra produzione industriale viene esportata. Ho anche affermato nella relazione che l'elemento fondamentale che ha costituito il più valido sostegno dell'economia italiana negli anni 1964 e 1965 è stata la domanda estera, attraverso un volume grandemente crescente delle esportazioni. Con l'incremento negativo degli investimenti di quegli anni, e che io ho richiamato nelle sue cifre, è stato quasi annullato negli anni stessi l'incremento dovuto ai consumi, sicché la componente interna ha avuto un aumento nullo nel 1964 e quasi trascurabile, 0,2, nel 1965. Viceversa la componente estera ha avuto le seguenti percentuali di incremento: nel 1963 il 6,9 per cento, nel 1964 l'11,6 per cento, nel 1965 il 20,8 per cento. Come vedete, sono cifre di grande rilevanza, di grande incidenza nella formazione dell'incremento della domanda globale.

Nel 1966 le nostre importazioni di merci sono state per un volume molto elevato e l'ammontare in lire è stato di 5.374 miliardi, mentre le nostre esportazioni sono state di 4.751 miliardi. Nei confronti del Regno Unito le importazioni sono state di 251 miliardi e le esportazioni sono state pari a 239 miliardi; nei confronti di tutti i Paesi che hanno compiuto la svalutazione a seguito della svalutazione della sterlina, le importazioni sono state nel 1966 pari a 416,9 miliardi, che rappresentano il 7,8 per cento di tutte le nostre importazioni, mentre le esportazioni hanno raggiunto l'importo di 509,7 miliardi con la percentuale del 10,2 per cento sul totale delle nostre esportazioni. Tale percentuale del 10,2 per cento, rispetto al volume complessivo, è limitata; d'altronde vanno accolte le dichiarazioni del Governo nei confronti del mantenimento delle nostre capacità competitive verso l'estero. Tuttavia, a maggiore completezza, bisognerà tenere conto anche delle possibilità concorrenziali dei Paesi che hanno svalutato nei confronti dei Paesi terzi, considerando anche i margini di capacità di produzione inutilizzata di questi Paesi e le loro possibilità di contenere nei loro mercati interni l'aumento dei costi.

Gli aumenti di produttività che si sono avuti in tutti i Paesi del Mercato comune sono stati, negli ultimi anni, superiori a quelli del Regno Unito. Gli aumenti dei redditi di lavoro nell'ultimo decennio hanno superato gli aumenti di produttività nei Paesi del Mercato comune, ma ciò è avvenuto in misura inferiore a quella del Regno Unito. Quindi vi sono margini sufficienti di produttività e di competitività che garantiscono la permanenza del nostro sviluppo economico anche di fronte a questo evento. Consapevolmente quindi il nostro Governo ha scelto la strada che ho richiamato, della parità monetaria insieme ai Paesi del Mercato comune, anche se ciò importa una determinata quota di sacrifici per sostenere la ripresa di questo grande Paese rappresentato dal Regno Unito. Il nostro Governo ha considerato in questo atteggiamento che era necessario riferirsi, ad esempio, all'operazione di fissazione dei prezzi

agricoli, mentre una svalutazione avrebbe compromesso tutto il sistema. È stato considerato pure che occorre evitare una serie di reazioni a catena sul sistema dei prezzi con conseguenze serie per la nostra economia.

È stato domandato: sarà svalutato il dollaro? È difficile rispondere a questa domanda, ma allo stato delle cose ciò non sembra essere probabile anche per la considerazione che il tasso di svalutazione — 14,3 per cento — è stato abbastanza contenuto. Pertanto, mentre la svalutazione stessa può giovare per il riassetto dell'economia britannica, non è tale, per le stesse dimensioni richiamate, da provocare anche la caduta del dollaro.

Sul problema della bilancia dei pagamenti, delle riserve e di tutto il sistema delle relazioni con l'estero il senatore Bertoli ha fatto un'ampia dissertazione. Per brevità e perchè questa non è la sede opportuna, mi limito ad esprimere due pensieri. Innanzitutto bisogna dare atto del risultato concreto della Conferenza di Rio de Janeiro. Questa conferenza ha allargato le possibilità di far fronte ai maggiori bisogni, ai mezzi aggiuntivi di liquidità internazionale per gli interscambi tra i vari Paesi e ha affermato anche un principio di maggiore democraticità nei confronti di taluni Stati che hanno un'economia forte e che, in conseguenza di questa forte economia, finora sono stati, non dirò gli artefici esclusivi, ma parte dominante e importante nelle relazioni complesse di scambi e di flussi monetari tra le varie Nazioni.

Dopo questa constatazione vorrei esprimere semplicemente — e chiudo l'argomento — l'auspicio che si possano legare sempre più intimamente i flussi monetari nelle relazioni di interscambio ai flussi economici effettivi e che non si pensi ad aggiustamenti monetari, tenuto conto soltanto di fattori monetari, in maniera da poter realizzare circuiti economici completi e vivificanti specialmente nei confronti dei Paesi che hanno necessità di sviluppo.

Passo ora a qualche considerazione più specifica relativa al bilancio. Innanzitutto una prima considerazione. Vi è la necessità

di natura anche costituzionale di dare al bilancio una dislocazione temporale riferita all'anno, ma vi è anche la necessità di una sua proiezione in un più vasto arco di tempo. Ormai questa esigenza è stata avvertita ed è un elemento acquisito. Questo secondo elemento, d'altra parte, è quello da cui scaturisce quella tante volte richiamata rigidità del bilancio, perchè la necessità di una programmazione, di una previsione a più vasto arco temporale determina gli oneri poliennali precedentemente disposti rispetto ad un determinato bilancio, ma questa predisposizione non toglie nulla a quella che può essere l'efficacia di natura economica di un determinato bilancio. Una quota anche alta della spesa è ormai esigenza e realtà consolidata; vi è soltanto, forse, la possibilità di un affinamento, di un miglioramento nell'ambito della spesa stessa, nell'ambito della quota poco flessibile della spesa. Ma si può fare certamente affidamento sulla possibilità di espansione per una ulteriore quota non trascurando di considerare che, di fronte a volumi crescenti del reddito e della spesa, la stessa quota percentuale ha un significato realmente e sostanzialmente diverso.

È stato anche rilevato come spesso si verificano differenze notevoli tra preventivi e consuntivi. Ne ha fatto oggetto di un riferimento largo il senatore Maccarrone, ma penso che occorre considerare un arco di tempo più vasto dell'anno e non trascurare situazioni particolari, fluttuazioni inevitabili, limitatezza insuperabile dell'organizzazione, anche la più perfetta, quando si dà un giudizio su questo fenomeno, fenomeno a cui si innesta quello dei residui, tema tanto discusso anche in questa occasione.

Molti colleghi lo hanno trattato, mentre nella relazione c'è un riferimento alla puntualizzazione che di esso ha fatto nel 1966, alla Camera dei deputati, il Ministro del tesoro e ad una trattazione molto allargata che ne ha fatto l'anno scorso il senatore Conti. Siamo in attesa di conoscere i risultati dell'indagine che l'apposita Commissione presso il Ministero del tesoro sta conducendo.

Io affermo qui che per il settore dei residui i problemi essenziali sono due: l'uno è

di ordine politico, l'altro interessa il sistema finanziario. L'essere il bilancio espresso con la configurazione di bilancio di competenza o di cassa, a parte l'indirizzo costituzionale dal quale a mio avviso chiaramente scaturisce la impostazione di un bilancio di competenza, è soltanto aspetto formale, scritturale o di cifratura. L'aspetto sostanziale, quello più profondo, riguarda la possibilità di predisporre, impegnare, erogare, esaurire e far svolgere l'azione ad una determinata spesa. Questa è la sostanza del fenomeno, e pertanto il problema politico che ne segue è quello dei rapporti tra i poteri e gli organi preposti alla autorizzazione della spesa e alla sua effettuazione, mentre il problema sostanziale è quello della sua ordinata inserzione in senso fisiologico nel sistema finanziario ed economico.

Noi dobbiamo evitare due scogli: quello dell'insufficienza e quello della espansione dei residui oltre il limite fisiologico; sia cioè in ordine alla mancanza vitale della loro utilizzazione, sia nei confronti di una straripante e quindi sconvolgente, squilibrante perturbazione finanziaria generale.

Questo è il problema politico che dobbiamo tenere presente, problema quindi di controllo del Parlamento. Ma io ritengo che finora non ci sia stata dell'arbitrarietà, della discrezionalità più o meno prevaricante da parte del Governo. Se il Ministro del tesoro (eravamo in periodo di congiuntura) fece riferimento ai residui come ad un settore da considerare attentamente anche ai fini del superamento della situazione, ciò aveva il solo significato di una volontà tendente a spronare a più intensa esemplificata attività la pubblica Amministrazione.

È stato rilevato come la spesa viene dilatata ed è stato anche dato atto di come le spese correnti del 1968 aumentino dell'8,1 per cento, mentre le spese in conto capitale aumentano del 42,6 per cento. Quanto all'ampliamento del volume della spesa, essa risulta del 9,6 per cento superiore all'anno precedente e l'aumento è minore di quello dell'entrata (11,2 per cento) che ha illustrato poco fa il senatore Maier.

Il senatore Trimarchi cita i dati relativi alla composizione della spesa, secondo la

grande classificazione economica, dal 1965 al 1968. Le percentuali sono esatte. La spesa corrente incideva per l'80,9 per cento nel 1965, per l'83,8 per cento nel 1966, per l'84,8 per cento nel 1967 e incide per l'80,9 per cento nel 1968. Le spese in conto capitale hanno negli anni che ho richiamato questa incidenza: 19,1 per cento, 16,1 per cento, 15,2 per cento, 19,1 per cento. Quindi nel 1968 vi è una lievitazione molto sensibile di questa incidenza. Ma aggiunge il senatore Trimarchi: « Come si vede, pur essendovi una ripresa nelle spese di investimento, si è appena ritornati ai livelli del 1965, nonostante che la spesa complessiva sia aumentata oltre ogni misura. Una tale necessità della spesa statale non solo non è proporzionata alle necessità del Paese, ma è comunque peggiore di quella degli anni precedenti. Infatti nel 1962 le spese di investimento superarono il 19,6 per cento ». Io penso che il punto debole di questo ragionamento, per quanto si riferisce al 1968, stia nella valutazione della sola percentuale senza tener conto dei valori assoluti, a parte il fatto che la percentuale del 19,1 per cento è esatta soltanto se si escludono le spese in conto capitale che sono elencate nel fondo globale. Comunque il 19,1 per cento del bilancio 1968 è grandemente più significativo del 19,6 per cento del 1962 perchè l'ordine di grandezza dei valori assoluti è abbastanza rilevante.

Se l'aumento complessivo della spesa negli ultimi anni è stato considerevole, ciò deriva dalle innumerevoli esigenze di beni e di servizi che uno Stato moderno non può disattendere.

Al problema della dilatazione del volume della spesa si connette quello del disavanzo. Il disavanzo del bilancio dello Stato passa da 657 miliardi nel 1965 a 892 miliardi nel 1966, a 1.164 miliardi nel 1967, a 1.150 miliardi nel 1968. Alcuni nostri colleghi amano considerare il disavanzo al netto delle operazioni di prestito. Anche questa è una valutazione che nel contesto delle varie considerazioni può avere un suo significato. Ebbene, il disavanzo al netto delle operazioni di prestito è passato da 491 miliardi nel 1965 a 432 miliardi nel 1966, a 743 miliardi nel 1967, a 1.025 mi-

liardi nel 1968. Ma qui bisogna fare una considerazione di base. La contrazione di prestiti è un'operazione che si compie sempre in presenza di disavanzi (disavanzo inteso nel senso classico della parola). Anticipazioni della Banca d'Italia a parte, debito fluttuante in genere, emissione di buoni del tesoro annuali, emissione di buoni del tesoro poliennali, cartelle e certificati di credito, emissione di obbligazioni da parte del Consorzio di credito per le opere pubbliche, sono altrettante operazioni che stanno a dimostrare l'insufficienza della copertura delle spese attraverso il prelievo fiscale. Nell'ambito di questa integrazione della copertura della spesa va inquadrato il sistema dell'indebitamento a breve, a medio o a lungo periodo, ma tutto questo non ha un significato tale da gridare allo scandalo. Se si accetta la tesi del senatore Bertoli per cui il *deficit* del bilancio dello Stato deve essere rapportato al credito della società, ed è pertanto zero il risultato, segue che il problema è solo di discrezionalità, di misura, di possibilità. Il problema del mancato inserimento nel bilancio dello Stato delle spese finanziate con ricorso al mercato dei capitali, secondo il senatore Trimarchi, renderebbe meno chiara l'impostazione del bilancio; si tratta anche qui di un problema che presenta un aspetto formale e uno sostanziale: quello formale è la stessa iscrizione nel bilancio, quello sostanziale riguarda una scelta ed una possibilità; la scelta del sistema, la possibilità del ricorso al mercato finanziario, garantendo però ad esso il necessario equilibrio. Quando questo viene assicurato, non c'è nessuna giustificazione per una considerazione non favorevole.

Il senatore Bertoli ha fatto anche un'ampia e approfondita disquisizione sugli aspetti e sul significato del disavanzo considerato nel quadro della più completa dimensione finanziaria, interessante l'azione complessiva dello Stato, della pubblica amministrazione, del mondo esterno classificabile secondo una schematizzazione comune in famiglie e operatori.

Non c'è dubbio che i riflessi finanziari non sono autonomi o unilaterali, ma corre-

lati e a doppio senso; è quasi un campo gravitazionale, relativo a forze che va considerato nel suo insieme, nel suo potenziale e nelle sue componenti dinamiche: quindi come campo totale in equilibrio interno ed esterno. Il problema ha un doppio aspetto: quello di assicurare un processo diffusivo con l'apporto delle singole individualità, per fare dell'elemento umano il centro determinante e finalistico, e quello di realizzare un insieme di flussi secondo linee ottimali e di massimo rendimento: è la concezione dell'assetto che si vuol dare all'organizzazione della società che qui inevitabilmente riaffiora. È la concezione dello Stato come entità che supera le singole dimensioni umane o che si colloca come interprete strumentale di un cammino finalizzato verso l'uomo, verso tutti gli uomini, quella che si deve considerare.

Le nostre preferenze sono per una concezione pluralistica e armonizzata della società; e nella realizzazione degli schemi logici legati al sistema occorre lasciare margine quantitativamente sufficiente alle singole attività. D'accordo quindi che la complessa funzione equilibrata contenga termini che non vanno riguardati come negativi in assoluto, ma in riferimento alla funzione isolata, soltanto idealmente, dal contesto generale (e in questo si può convenire col senatore Bertoli); rimangono tuttavia l'essenza e la scelta e in queste sta la differenziata nostra posizione.

Per quanto si riferisce agli enti locali, questo problema è stato trattato con molta ampiezza, sono state enunciate cifre che riguardano l'indebitamento degli enti locali, che sono discordanti però da oratore a oratore. Io voglio qui soltanto condividere la considerazione espressa dal senatore Trabucchi, ossia che gli enti locali hanno sopportato in questi anni, dalla ricostituzione alla ripresa, allo sviluppo, molti oneri di natura generale che sono propri dello Stato, che sono connaturati alla funzione specifica dello Stato.

Questo deve essere considerato quando si affronterà — speriamo presto — il problema del risanamento della finanza degli enti locali nel rispetto della loro auto-

mia e dell'inquadramento nella più vasta e ampia pubblica amministrazione.

Vorrei dire qualche cosa, prendendo lo spunto dall'indebitamento rilevante degli enti locali, sull'indebitamento generale della pubblica amministrazione, e in special modo sull'indebitamento dello Stato. Noi dobbiamo considerare un dato importante da tenere presente, ossia d'inserire nell'ambito di un generale equilibrio questo indebitamento e non attribuire ad esso soltanto la qualità di condizionante, di assoluto, di limitatorio; mi guarderei bene, tuttavia, dal considerare utile elemento il registrato fenomeno di un continuo, anche se lento, deterioramento dei valori monetari, il che conduce praticamente ad una contrazione reale del complesso debitorio. Ma una massa debitoria anche ingente, contratta per sostenere lo sviluppo, per determinarlo, per accrescere il reddito trova in tale accrescimento la possibilità della sua estinzione. Il problema è e rimane quello della sopportabilità degli oneri di ammortamento, degli interessi considerati in una linea di dilatata dimensione del reddito; è problema di equilibrio dinamico tra risorse aggiuntive e oneri crescenti.

È stato pure osservato che il volume della spesa si espande con tassi di accrescimento superiori a quelli del reddito nazionale. Io ritengo che il rapporto tra la spesa complessiva e il reddito nazionale non debba essere una costante; se così fosse, il bilancio dello Stato da un certo momento in poi finirebbe per perdere quel carattere di incisività che deve avere nel processo di sviluppo. Uno Stato modernamente inteso deve esercitare una forza trainante di tutto il sistema: pertanto l'andamento del bilancio dello Stato può presentare ritmi di accrescimento superiori a quelli dell'intero sistema economico, anche se ciò determini disavanzi. Pertanto, il giudizio complessivo sulla nostra economia non può essere che positivo anche perchè i dati del 1967 — che non sto a ripetere — sono abbastanza significativi ed eloquenti.

Nella relazione previsionale programmatica è stata puntualizzata la situazione del programma di sviluppo; ci sono dei settori in

fase, ci sono settori in ritardo, ci sono settori in anticipo. Certamente occorre recuperare il tempo per alcuni settori con particolare riferimento al Mezzogiorno; occorre imprimere un ritmo più rapido, occorre rapidizzare questo processo di sviluppo.

Spesso noi non teniamo conto dell'elemento tempo; ci riferiamo a quantità statiche, a quantità numeriche in equilibrio, a cifre presenti e a cifre auspiccate per il futuro, ma non teniamo presente che vi è un dinamismo da inserire nel sistema, il che suppone una considerazione profonda dell'elemento tempo, che spesso ci sovrasta, che spesso sovrasta anche le nostre stesse discussioni.

Io ritengo che questo debba essere considerato con particolare riguardo nel prossimo futuro.

Concludo, onorevoli colleghi, riaffermando come il problema dello sviluppo equilibrato ha come aspetto centrale quello dell'occupazione e del reddito, sotto il duplice profilo della formazione e della distribuzione, in un sistema in cui l'esistenza di molti squilibri costituisce la realtà di fondo. Il problema rimane ed è sempre quello della ricerca delle linee ottimali di sviluppo secondo giustizia. Quelli che hanno atteso, quelli che attendono, quelli che dispongono di un reddito appena sufficiente, quelli che per la insufficienza del reddito disponibile diuturnamente hanno sopportato e sopportano rinunce e privazioni, questi debbono avere un posto preminente nella prospettiva della nostra espansione economica, del progresso sociale.

Vi sono ancora quelli che debbono alla generosa solidarietà i mezzi per la loro sussistenza; sono margini che si riducono sempre più in uno Stato che noi vogliamo sia lo Stato di sicurezza e di garanzia per l'avvenire di tutti. Ma questi settori umani, oltre a presentare aspetti ancora suscettibili di un'attenzione particolare, debbono essere considerati anche in quanto rappresentano una forza propulsiva, aspirante verso la possibilità di più ampie e generalizzate possibilità di sviluppo e di espansione economica.



« Torniamo all'uomo » ha detto il senatore Bosso; sì, io dico: torniamo all'uomo, ma a tutti gli uomini. Ecco la socialità, ecco la solidarietà, ecco la funzione della organizzazione statale! È un problema di latitudine, di comprensione di tutti e quindi per l'insufficienza del singolo e dei singoli l'azione organizzata dello Stato ha un limite e un finalismo: il limite del rispetto della individualità come elemento originale, naturale e primigenio; il finalismo di un'azione molteplice, organizzata, rivolta verso l'uomo, verso l'uomo lavoratore.

Questo noi pensiamo che debba fare una società moderna, uno Stato moderno; pertanto l'ampliamento della sfera d'azione nello Stato è necessario; occorre solo regolarizzarla: regolarizzare l'apporto di più ampi flussi di reddito verso questi richiamati settori umani è l'imperativo di una società che vuole progredire secondo libertà e in giustizia. (*Applausi dal centro e dalla sinistra. Molte congratulazioni*).

**P R E S I D E N T E .** Ha facoltà di parlare il senatore Salari, relatore sul disegno di legge n. 2395.

**S A L A R I , relatore sul disegno di legge n. 2395.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, mi unisco ai ringraziamenti già espressi dai colleghi Maier e De Luca verso i senatori intervenuti per l'interesse che hanno dimostrato alla discussione del bilancio per il 1968 e del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 1966, nonché per gli apprezzamenti espressi in merito alla relazione da me presentata a nome della 5ª Commissione.

Un chiarimento cordiale debbo al senatore Ferretti che dal mio riconoscimento della quasi completa regolarità della presentazione da parte del Governo nel periodo 1924-25, 1940-41 dei rendiconti al Parlamento e della discussione in questa sede degli stessi, ha creduto poter trarre l'errato convincimento di un mio giudizio sulla completa regolarità nella gestione degli enti. Per l'obiettività che deve perseguirsi in questa sede ed in questa materia, debbo precisare, per chi non avesse letto la mia noiosa relazione ed avesse invece

ascoltato o letto le compiaciute dichiarazioni del senatore Ferretti (che del resto ringrazio per il tono, come sempre gentile e generoso nei miei riguardi), che le mie constatazioni si riferiscono allo Stato e non ad altri enti e che non riguardano l'aspetto sostanziale della gestione della cosa pubblica, ma solo quello formale.

Il senatore Maccarrone ha dedicato al rendiconto un ampio, motivato e sereno intervento. Alcuni dei suoi rilievi possono essere da me condivisi. Rispetto le opinioni del senatore Franza, sia perchè in questa materia (siamo in materia giuridica) vi è largo campo per la collocazione di molte e diversificate opinioni, sia soprattutto per la serietà della persona dalla quale queste opinioni provengono.

**P A C E .** Ben detto!

**S A L A R I , relatore sul disegno di legge n. 2395.** Ma non posso non sottoporre nuovamente all'attenzione di questa purtroppo non affollata Assemblea l'estrema importanza delle decisioni della Corte dei conti sulla impugnazione di incostituzionalità di alcune leggi di bilancio (oggi di alcune, domani potrebbero essere molte; oggi di alcune con non rilevanti conseguenze finanziarie, domani di molte e con grosse conseguenze di rilevanza finanziaria), decisioni importantissime e delicatissime per l'interpretazione che danno al comportamento del Parlamento e del Governo.

Il Procuratore generale della Corte dei conti ha creduto di potere individuare nel comportamento del Parlamento e, aggiungo io, del Governo, una costante tendenza ad eludere il sistema dell'articolo 81 della Costituzione ed ha sottolineato che vi sarebbe una accentuazione nella ricerca dei relativi espedienti per eludere tale articolo.

Siamo, quindi, in presenza di una chiara, netta e decisa attribuzione al Parlamento e al Governo di un premeditato e costante atteggiamento rivolto specificatamente a sovvertire una norma — e quale norma, aggiungo io — della nostra Costituzione. Le decisioni della Corte dei conti succitate sono importanti e delicate anche per l'implicito ammoni-

mento contenuto in detta interpretazione: se, in altri termini, è profonda convinzione della Corte dei conti che Parlamento e Governo agiscano, come sopra ho detto, nella direzione tesa ad eludere una delle norme fondamentali in materia di pubblica finanza, è da dedurre che la Corte stessa sarà portata in avvenire fatalmente ad assumere atteggiamenti sempre più drastici ed antitetici a quelli del Parlamento e del Governo; sono importantissime e delicate infine per le conseguenze che un tale minacciato più drastico atteggiamento può avere sull'attività amministrativa del Governo, che può domani trovarsi, se non paralizzata, certamente gravemente intralciata.

In merito non credo sia dato in questa sede esprimere un giudizio sui rilievi e sui quesiti posti, soprattutto dal collega senatore Maccarrone, e sui quali mi ero intrattenuto anche nella mia relazione, in attesa che la Corte costituzionale si pronunci. Tuttavia, qualunque possa essere tale pronuncia, il Parlamento non può e non deve soltanto attendere: se il fenomeno, anche senza la particolare coloritura data allo stesso dalla Corte dei conti, esiste, debbono pur esservi delle cause. Non è veramente ammissibile che Parlamento e Governo agiscano per capriccio e non agiscano, invece, in base a circostanze che legittimino tale comportamento. È vero che constatare fenomeni è facile e meno facile riscontrarne le cause e difficilissimo è individuare i rimedi. E, se mi si consente una citazione, anche il grande Sant'Agostino ammonì ciò quando, con sole quattro parole (la lingua latina permetteva questa brevità e solennità di espressione) rivolgendosi, mi pare, ai pelagiani, disse « *rem viderunt, causam non viderunt* ». Ma il Parlamento deve pure affrontarli e mi auguro che la Commissione presieduta dal senatore Medici possa quanto prima esprimere il suo giudizio sulla portata del tormentato articolo 81 della Costituzione.

Onorevoli senatori, occorre dare atto al Governo che con encomiabile diligenza, per il secondo anno, ha posto il Parlamento nella condizione di poter esaminare il rendiconto del 1966 contemporaneamente al preventivo del 1968. Grato riconoscimento penso debba esprimersi anche alla Presidenza di ques'As-

semblea e al Segretario generale per avere reso possibile per la prima volta, dopo un esame nelle singole Commissioni, un'approfondita discussione sulle relazioni della Corte dei conti concernenti la gestione finanziaria di enti sottoposti a controllo. Questi due atti importantissimi ai quali quest'Assemblea ha dedicato gran parte, prima nelle Commissioni poi in Aula, del lavoro autunnale, attendono ai controlli del Parlamento sull'attività pubblica e gioverà soffermarsi rapidamente sull'argomento per trarne alcune conclusioni.

Rinviando naturalmente all'ampia e chiara relazione Bonacina per quanto riguarda gli enti, una prima osservazione, per quanto concerne invece il controllo e la gestione del bilancio dello Stato, potrebbe essere la seguente: il Parlamento dispone sin d'ora di una enorme mole di documenti in merito, forniti dal Governo. Oltre al bilancio preventivo e al rendiconto generale e alla relazione della Corte dei conti sul rendiconto stesso, il Parlamento dispone di un gran numero di documenti: abbiamo la relazione generale sulla situazione economica del Paese; la relazione previsionale programmatica; la relazione della Cassa per il Mezzogiorno; la relazione programmatica sulle partecipazioni statali; la relazione della Corte dei conti sul controllo degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; la relazione sulla esecuzione delle opere per la sistemazione e regolazione delle acque; una relazione sulle attività e i programmi del piano di rinascita della Sardegna; una relazione sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica; una relazione sul piano decennale amministrativo delle Ferrovie dello Stato; una relazione sul piano quinquennale dell'agricoltura; una relazione sul piano di sviluppo della scuola; una relazione sull'attività dell'ENEL.

Abbiamo poi la relazione della Cassa depositi e prestiti e degli istituti di emissione; abbiamo relazioni sulla programmazione economica quinquennale; abbiamo l'ottimo lavoro svolto dall'Avvocatura dello Stato, la quale manda a noi parlamentari i suoi voluminosi studi; abbiamo la relazione del Consiglio di Stato che ha pubblicato dal 1930 ad oggi ben sedici grossi volumi da cui potreb-

bero desumersi, per chi lo voglia, interessanti elementi di giudizio sulle amministrazioni locali e parastatali.

È un grande sforzo cui si sottopongono il Governo e gli organi di controllo esterno ed interno; è un grande sforzo cui si deve sottoporre il Parlamento. Da un punto di vista quantitativo si potrebbe quindi concludere che si è ai limiti per il Governo e per il Parlamento; superarli significherebbe inceppare l'attività dell'Esecutivo e sommergere, come in una alluvione, l'attività del Parlamento. E da augurarsi piuttosto un'opera di coordinamento e di sfondamento di tale opera di informazione e di documentazione. Molti enti potrebbero fare a meno di persistere in quella gara di pubblicazioni raffinate ed eleganti, ma certamente anche molto costose. Si potrebbe studiare il modo di ricondurre a unità non solo formale ma anche sostanziale il sistema con cui gli enti dovrebbero informare il Parlamento e la pubblica opinione.

Una seconda osservazione si può dedicare all'aspetto qualitativo del problema e cioè alla idoneità di tutta la documentazione ricordata a far conoscere la realtà della materia sottoposta a controllo. La risposta non può essere del tutto positiva, poiché mancano gli strumenti per poter penetrare in tutti gli angoli dell'ormai mastodontica macchina della pubblica amministrazione. La stessa Corte dei conti nelle sue relazioni insiste nel porre in risalto, a proposito ad esempio delle gestioni fuori bilancio (e il senatore MacCarrone in questo momento non può che aver piacere per questa mia precisazione), che parecchie amministrazioni sono evidentemente riuscite ad eludere la vigilanza dei direttori capi di ragioneria cercando e alimentando gestioni fuori bilancio non facilmente individuabili dalla Corte dei conti, a cagione del sistema puramente cartolare del controllo non integrato da un proprio efficiente controllo ispettivo.

In sostanza la Corte dei conti espone qui delle situazioni veramente gravi e rivelatrici di una tendenza centrifuga capace di svuotare progressivamente il bilancio dello Stato con conseguente graduale sterimento dei controlli giuridici e politici e che sfuggirebbero persino ai direttori capi di ragioneria

dei singoli Ministeri, che pure furono sganciati dalla dipendenza ai Ministeri stessi e posti sotto la Ragioneria generale del Tesoro, in omaggio al principio dell'autonomia dell'organo di controllo nei riguardi della Amministrazione controllata.

Viene quindi spontanea la domanda sulla efficienza di tali uffici cui sfuggirebbero delle attività veramente macroscopiche e una seconda domanda sull'utilità dei controlli interni e cioè principalmente dell'Ispettorato generale di finanza che, se è vero, come è da ritenersi, l'assunto della Corte dei conti, ispezionerebbe solo quello che gli ispezionati riterrrebbero opportuno sottoporre all'ispezione.

F R A N Z A . Si tratta soltanto di controllo contabile, non possono fare di più.

S A L A R I , *relatore sul disegno di legge n. 2395*. Io parlo del sistema. In realtà, su questo problema molto è stato scritto per porre in evidenza i difetti insiti in un siffatto sistema di controllo e da molti si fa un richiamo al sistema francese delle brigate degli ispettori di finanza che agirebbero in forma collegiale con immediatezza, quando necessario a sorpresa, con rapido e intenso addestramento dei funzionari addetti, con specializzazione degli stessi per settori senza un lungo e defatigante passaggio attraverso la trafila burocratica.

Senza dubbio occorre provvedere e si dovrà vedere se e fin dove è possibile migliorare l'attuale sistema, e se non sia invece opportuno modificarlo accogliendo, in tutto o in parte, il sistema francese o se non sia da studiare anche la possibilità di istituire una forma di controllo non più alle dipendenze dell'Esecutivo, ma della Corte dei conti, la cui Procura generale, come quella della Magistratura ordinaria, verrebbe a disporre di un proprio corpo di polizia.

Indubbiamente, con questa ultima soluzione, l'occhio del Parlamento costituito dalla Corte dei conti, più difficilmente potrebbe diventare, come da taluni si teme, un occhio di vetro.

Una terza osservazione, sempre in merito alle efficienze dei controlli, balza evidente

specialmente sulla estensione degli stessi, sia in rapporto ai compiti oggi attribuiti alla Corte dei conti, sia in rapporto alle possibilità della Corte stessa ad affrontarla, date le sue origini, le sue tradizioni e la preparazione tecnico-professionale, particolarmente giuridica e non economica e finanziaria, dei suoi componenti. Il problema deve essere posto e risolto in sede legislativa, e con una certa sollecitudine, essendo ormai opinione comune la inderogabile e urgente necessità di adeguare gli ordinamenti, e principalmente quelli relativi ai controlli, al continuo e inarrestabile aumento delle pubbliche funzioni. Basterebbe soffermarsi un solo istante, per vedere spalancarsi tali orizzonti, sulle implicazioni che sorgono in merito con il realizzarsi dei principi sanciti nella programmazione. Ad affrontare tali vasti e complessi problemi potrebbe essere di grande ausilio, intanto, procedere alla raccolta di tutti i suggerimenti e delle osservazioni, di cui sono ampiamente costellate le relazioni della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, dell'Avvocatura di Stato, per individuare le iniziative legislative indispensabili ad eliminare le lacune e gli inconvenienti nelle stesse riscontrati.

È un settore dunque, questo dei controlli (l'esame dei consuntivi ne è l'episodio di massimo rilievo) che richiede al Parlamento un pacato esame di coscienza sui modi con cui finora a tale compito ci si è uniformati. È stata infatti finora nostra tradizione concentrare la nostra attenzione sui preventivi, lasciando alquanto in disparte i consuntivi.

Nella relazione scritta ho cercato di porre in evidenza che almeno eguale cura dovrebbero richiedere questi ultimi, e qui voglio ancora ricordare che nelle democrazie più evolute è proprio sul rendiconto che si impernia il dibattito parlamentare e si misura l'aderenza degli obiettivi raggiunti agli impegni assunti dal Governo. Senza voler sollecitare una improvvisa inversione di metodo, vorrei augurarmi che di anno in anno l'interesse per il consuntivo aumenti, essendo convinto che, tra i tanti vantaggi, principale sarebbe quello di una maggiore concretezza della discussione del preventivo, data

la necessaria e costante osservanza del raffronto tra l'autorizzato e l'eseguito, tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti.

Ma sarà compito del Parlamento che verrà espresso dalle ormai non più lontane consultazioni popolari, perfezionare anche questo settore cui Governo, Corte dei conti e la vostra Assemblea hanno dato già così notevoli contributi. Al vostro relatore sarà perdonato se l'amore della causa affidatagli lo ha portato ad abusare della vostra cortese pazienza. (*Vivi applausi dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni*).

**P R E S I D E N T E .** Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro del tesoro.

**C O L O M B O ,** *Ministro del tesoro.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori, come è stato opportunamente richiesto dal senatore Salari la discussione presente investe tanto il progetto di bilancio per l'anno 1968 quanto il rendiconto 1966. Essa inoltre segue immediatamente la discussione che in questa stessa Aula si è svolta sul controllo della gestione degli enti pubblici. Tale semplice constatazione permette di rilevare come questa Assemblea sia stata messa in condizione di esaminare compiutamente, nei suoi aspetti particolari e nei suoi aspetti globali, il fenomeno articolato e complesso della spesa pubblica. Se, come pure è stato rilevato, abbiamo constatato una certa inadeguatezza nei lavori di quest'Aula, non dobbiamo tanto trarne motivo per infruttuose polemiche, quanto per avvisare i mezzi per migliorare la metodologia dei nostri lavori.

Desidero, in primo luogo, ringraziare tutti gli onorevoli senatori che con le loro pregevoli relazioni sui singoli stati di previsione hanno consentito l'apertura del dibattito prima in Commissione, poi in Aula, ed in particolare i senatori Maier e De Luca che si sono assunti il compito più gravoso delle relazioni generali sull'entrata e sulla spesa; desidero associare a questi ringraziamenti gli onorevoli senatori che sono intervenuti nel dibattito, assicurando che di tut-

ti gli interventi, e specialmente di quelli critici, è stata presa attenta nota da me e dai miei uffici, al fine di un loro approfondimento.

Desidero ringraziare il nostro interlocutore assente e tuttavia presente, da alcuni anni: la Corte dei conti. Alla solerzia di questa Magistratura contabile si deve se è possibile discutere contemporaneamente, da un anno a questa parte, il preventivo ed i risultati del consuntivo. A questo risultato — che è troppo importante per essere sottovalutato — si è pervenuti per uno sforzo concorde della Corte dei conti e della Ragioneria generale.

Nella mia esposizione mi atterrò a discutere degli argomenti che investono più direttamente il bilancio e la sua gestione non tralasciando, per la stretta connessione fra bilancio pubblico e situazione economica del Paese, di ricordare brevemente taluni elementi che caratterizzano la più recente evoluzione della situazione congiunturale italiana.

#### *Analisi della situazione economica italiana*

La situazione economica si presenta, ad autunno inoltrato, in fase di positiva evoluzione, sia sotto il profilo dei risultati quantitativi, sia dal punto di vista dell'equilibrio del sistema. Alla ripresa dell'economia dopo la pausa estiva le tendenze espansive dei primi sei mesi si ritrovano in opera. Nel settore industriale la produzione si mantiene su livelli che le industrie stesse giudicano soddisfacenti. Anche produzioni che in primavera apparivano meno dinamiche, come i tessili e l'abbigliamento, presentano sintomi di miglioramento. Anche la industria delle costruzioni, al contrario di quanto afferma il senatore Bonaldi, dà chiari sintomi di ripresa, risultando in aumento sia il numero dei vani per i quali si richiede il permesso di abitabilità, cioè il prodotto « finito », sia l'attività della industria produttrice materiale da costruzione, cioè

l'aspetto iniziale e intermedio del processo costruttivo.

I dati sulla produzione industriale di settembre indicano un ulteriore progresso rispetto ai risultati della primavera: nei primi nove mesi dell'anno abbiamo così registrato un aumento della produzione industriale rispetto al 1966, pari al 9,1 per cento.

Nel settore primario, notizie recenti indicano che la produzione di frumento ha superato largamente le previsioni iniziali, raggiungendo i 95,5 milioni di quintali, e ugualmente favorevole appare l'andamento delle colture autunnali.

Sono risultati che trovano corrispondenza negli aumenti della occupazione e della domanda globale. La prima, come si ebbe già a far notare nella relazione previsionale e programmatica, si presenta in aumento, e ciò appare particolarmente soddisfacente dopo sei anni di continue diminuzioni.

L'espansione dei consumi privati, sostenuta dai buoni risultati agricoli, dalla ripresa dell'occupazione e dal sostenuto sviluppo industriale, appare manifesta nei dati sulle vendite dei grandi magazzini, sull'acquisto di autovetture, sulle presenze alberghiere, sui consumi di benzina, sui transiti autostradali. Ma soprattutto soddisfacente è l'espansione degli investimenti, già indicata dai brillanti risultati del settore metallurgico e meccanico, compresa la produzione di autoveicoli industriali, a lungo stagnante.

Anche su questo punto, mi sembra inesatta l'affermazione del senatore Bonaldi, che gli investimenti sarebbero ancora inferiori a quelli avutisi nel 1963. In quell'anno gli investimenti furono pari a 7.496 miliardi; tenendo conto degli incrementi successivi ai prezzi di quell'anno e calcolando l'aumento degli investimenti del 1967 (+ 11,3 per cento in termini reali, secondo la relazione previsionale e programmatica, su un importo 1966 di 6.750 miliardi in lire 1963), si può stimare il valore degli investimenti del corrente anno in un importo superiore a quello dell'anno pre-recessione, ancorchè espresso in lire aventi un costan-

te potere di acquisto (lo scarto ovviamente aumenta se i calcoli si fanno sulla base dei prezzi correnti). L'unica ombra è che la quota degli investimenti rispetto al reddito nazionale è tuttavia più bassa (21 per cento circa contro 25 per cento circa).

Ma il risultato che a me sembra più importante è che la fase di espansione continua in un regime di sostanziale stabilità dei prezzi: gli aumenti registrati in qualche settore appaiono infatti dovuti per lo più a fattori stagionali o a decisioni di ritocco di tariffe, o a fattori indipendenti dal sistema, come la chiusura del canale di Suez. Ciò significa che l'espansione avviene in condizioni di stabilità monetaria. Questo giudizio riguarda il passato, ma deve anche costituire un impegno per il futuro: la stabilità monetaria è un bene che va difeso giorno per giorno, in ogni punto del sistema economico. A tal riguardo è anche da dire che finchè l'espansione delle importazioni ha natura fisiologica, com'è avvenuto finora, riflette cioè la stessa espansione del sistema, essa non desta preoccupazione, anche se segna tassi d'incremento crescenti. Ma qualora essa riflettesse una domanda interna non più in armonia con lo sviluppo della produzione, ma precedente a ritmi troppo rapidi, allora potrebbe tornare a sorgere qualche preoccupazione per la situazione dei nostri conti con l'estero. Essa è oggi soddisfacente, anche perchè pensiamo che il rallentamento del ritmo di sviluppo delle esportazioni riflette fatti congiunturali esteri in via di esaurimento.

Tuttavia la recente svalutazione della sterlina, più per effetti lontani e indiretti che per effetti immediati, ben frenati dalla cooperazione internazionale, richiede, come dirò più ampiamente fra poco, vigile cura per il mantenimento del nostro equilibrio esterno. Di conseguenza, l'equilibrio interno è ora più che mai una necessità.

L'azione della pubblica amministrazione appare, in questo quadro congiunturale, perfettamente adeguata. Come ho avuto occasione di rilevare in Campidoglio, alla Gio-

nata del risparmio, lo Stato si è finanziato nel 1967 in modo da risultare neutrale rispetto alla creazione di mezzi liquidi: non ha cioè esercitato nè una pressione inflazionistica, nè una pressione deflazionista. Questo comportamento, che ci pare il più rispondente ad uno sviluppo sostenuto, ma finora equilibrato, com'è quello dell'economia italiana negli ultimi mesi, dipende in larga misura dal fatto che il ritmo di sviluppo dell'entrata pubblica è stato, nei primi nove mesi dell'anno, superiore a quello della spesa.

Mi riservo di ritornare su questo argomento nel corso della presente esposizione.

#### I FATTI MONETARI

##### *La Conferenza di Rio*

La sostanziale interdipendenza economica tra i Paesi, che si è andata intensificando negli anni del dopoguerra, ci porta naturalmente a considerare anche un altro importante aspetto dei loro rapporti e cioè quello monetario.

I problemi della liquidità monetaria internazionale, concepita come il complesso degli strumenti a disposizione per finanziare gli scambi ed i pagamenti tra i Paesi, hanno avuto un particolare rilievo in questi ultimi venti anni, anni di ricostruzione economica e di enorme espansione degli scambi su scala mondiale.

Questa stessa espansione, a carattere veramente spettacolare, mentre ha progressivamente portato i Paesi economicamente più importanti ad affinare la loro collaborazione nel campo monetario, ha anche messo in luce le insufficienze del sistema monetario internazionale basato sul cosiddetto *gold-exchange standard*, il che equivale praticamente a dire: sulla disposizione delle autorità monetarie dei diversi Paesi a conservare talune monete ed in particolare i dollari come componente, accanto all'oro,

delle proprie riserve ufficiali nonchè (ovviamente) delle autorità monetarie degli Stati Uniti a cambiare in oro, ad una parità fissa, i dollari loro presentati dagli altri Paesi.

Di fronte alla constatata esigenza di ricondurre, sia pure gradualmente, i Paesi « centri di riserva » all'equilibrio della propria bilancia dei pagamenti, nonchè di fronte alla constatata necessità di integrare l'offerta di oro per usi monetari con altri strumenti di riserva, si sono iniziati alla fine del 1963 degli studi destinati ad accertare la possibilità della creazione di detti mezzi.

Questo studio, condotto dal cosiddetto « Gruppo dei 10 » composto dai Paesi, tra i quali l'Italia, che hanno concesso una linea di credito speciale di 6 miliardi di dollari al Fondo monetario internazionale, e contemporaneamente dallo stesso Fondo monetario, ha portato — dopo lunghe discussioni — alla redazione di un progetto per la creazione di nuovi strumenti di riserva, sotto la forma di « diritti speciali di prelievo », basati su linee di credito concesse *pro quota* da tutti i Paesi partecipanti.

Questo progetto è stato presentato a Rio de Janeiro, nello scorso settembre, al Consiglio dei Governatori del Fondo monetario internazionale che lo ha approvato, affidando al Consiglio di amministrazione del Fondo stesso l'incarico di presentare entro il mese di marzo 1968 lo strumento giuridico che, dopo essere stato approvato dai Paesi membri nelle forme previste dallo Statuto, potrà divenire operante se e quando necessario.

Ritengo che questa decisione di Rio rappresenti un fatto positivo nel quadro monetario internazionale.

Essa costituisce infatti una nuova prova della volontà di collaborazione di tutti i Paesi del mondo occidentale, industriali o in via di sviluppo, per ottenere un più agevole funzionamento del sistema e, di conseguenza, una più libera circolazione di merci e di capitali.

Le decisioni per l'attivazione del nuovo sistema, che saranno basate su responsa-

bili scelte collettive, sono in linea con le più moderne concezioni per la creazione di liquidità internazionali. Va inoltre notato che il nuovo principio, in base al quale le deliberazioni per l'attuazione dell'accordo dovranno essere adottate con una maggioranza dell'85 per cento, per il maggior peso che esso attribuisce ad alcuni Paesi, particolarmente quelli facenti parte della Comunità economica europea, associa direttamente e più adeguatamente alla responsabilità del funzionamento del sistema, Paesi che hanno un peso determinante nella vita economica, senza creare necessariamente contrapposizioni, ma piuttosto corresponsabilità che rafforzano il sistema stesso.

Voglio infine ricordare che i Paesi in via di sviluppo ritrarranno dalla conclusione dell'accordo per la creazione di nuovi strumenti di riserva notevoli benefici, che non sono necessariamente misurati dall'importo delle assegnazioni che verranno loro fatte. Sarà infatti la maggiore scioltezza negli scambi e nei pagamenti che potrà giovare anche alle loro economie.

Tutto questo ho voluto dire per presentare anche gli aspetti più positivi del sistema monetario internazionale e del suo avvenire, prima di accennare ad un problema, quello della sterlina, che in questi giorni ha destato dovunque notevoli preoccupazioni.

Ancora ieri in una affollata conferenza stampa è stato affermato che la crisi monetaria suscitata dalla variazione della parità della sterlina potrebbe concludersi con il ripristino della sovranità dell'oro nel sistema dei pagamenti internazionali.

Ciò, è stato dichiarato, avrebbe il pregio di liberarci dall'arbitrio di grandi paesi con bilancia dei pagamenti in disavanzo; soltanto l'oro sarebbe in condizione di garantire l'imparzialità e l'immutabilità.

Noi contestiamo che l'accettazione della supremazia dell'oro garantirebbe l'imparzialità; essa equivarrebbe alla supremazia dei paesi che lo producono e di quelli che hanno la forza economica sufficiente per determinarne il prezzo.

## Presidenza del Vice Presidente MACAGGI

(Segue C O L O M B O , *Ministro del tesoro*). Continuiamo a confidare nella forza della ragione ed è perciò che abbiamo espresso in più di una circostanza la nostra preferenza per sistemi attraverso i quali la determinazione della quantità di mezzi di pagamento internazionali è affidata a responsabili decisioni di uomini.

Condividiamo la preoccupazione determinata dal persistere del disavanzo della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti; escludiamo che il ripristino del sistema aureo avrebbe l'effetto di eliminarlo; crediamo invece che i modi del suo finanziamento debbano essere discussi nell'ambito del Fondo monetario internazionale e delle altre istituzioni internazionali di cui siamo partecipi. Perciò siamo stati fra i più fermi assertori di una modificazione delle procedure di votazione nell'intento di accrescere il peso del voto degli europei.

Ovviamente il peso di tale voto sarà tanto maggiore quanto maggiore sarà la concordanza di vedute dei paesi del Mercato comune europeo.

### *La svalutazione della sterlina*

La crisi che da tempo affliggeva l'economia britannica, e la sterlina in particolare, ha indotto il Governo britannico ad annunciare il 18 novembre scorso la decisione di modificare la parità di cambio della sterlina rispetto al dollaro e, conseguentemente, rispetto alle altre monete nella misura del 14,3 per cento.

Come ho avuto occasione di sottolineare la sera stessa in cui la decisione inglese è stata resa nota, nel corso degli ultimi tre anni il Governo britannico ha attuato un complesso di provvedimenti coraggiosi diretti verso l'obiettivo del ristabilimento dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Tali provvedimenti hanno manifestato la loro ef-

ficacia essendosi ridotto il *deficit* da 776 milioni di sterline nel 1964 a 342 nel 1965 ed a 175 nel 1966.

Nel 1967 il Governo britannico si proponeva di ottenere un avanzo di bilancia dei pagamenti da impiegare nel ripagamento parziale dei debiti a breve termine contratti verso il Fondo monetario internazionale. Tale avanzo non si è verificato anche in conseguenza dei movimenti di capitali suscitati dalla crisi nel Medio Oriente. Ciò ha concorso a scuotere la fiducia nella sterlina. In queste condizioni il Governo britannico ha ritenuto di non poter più oltre procrastinare una decisione dolorosa, ma diventata inevitabile.

L'Italia — convinta che la collaborazione monetaria internazionale costituisce uno dei pilastri fondamentali della struttura economica del mondo occidentale — non ha mancato, nel corso degli anni passati, di dare il suo concorso alle varie iniziative organizzate sotto il controllo del Fondo monetario internazionale e nelle altre forme previste dal sistema di collaborazione monetaria internazionale.

Tale convinzione è condivisa, del resto, dagli altri Paesi della Comunità economica europea che hanno partecipato alle stesse iniziative multilaterali di assistenza e l'hanno confermata adottando, insieme con noi, la decisione di non mutare la parità delle proprie monete col dollaro, avuto riguardo anche alla moderata entità entro la quale la svalutazione della sterlina è stata contenuta.

Insieme con i nostri soci della Comunità economica europea abbiamo adottato la decisione di non alterare la parità di cambio sia perchè la solidità della posizione economica e finanziaria e l'ammontare delle riserve valutarie dell'Italia non lo giustificano, sia perchè era consigliabile evitare delle reazioni a catena che avrebbero pro-



vocato un autentico terremoto monetario, sia, infine, perchè in questo modo avremo reso meno arduo alle autorità britanniche il severo processo di risanamento dell'economia e della moneta inglese.

Con questo non intendo affermare che la svalutazione della sterlina non avrà effetti apprezzabili sulla nostra economia e, soprattutto, sulle nostre possibilità di esportazione nel Regno Unito o nei mercati terzi. La maggiore competitività che, per effetto della svalutazione, avranno i prodotti britannici di esportazione accrescerà le possibilità britanniche di esportazione (ed è questo l'obiettivo che si voleva raggiungere nell'interesse di tutti!); per quanto ci riguarda, riteniamo che il margine di competitività del nostro sistema economico consentirà di riassorbire, senza eccessive scosse, le conseguenze della svalutazione inglese del 14,3 per cento, tanto più che — come ha precisato il collega Tolloy — la svalutazione della sterlina interessa circa il 10 per cento delle nostre esportazioni ed il 17 per cento del nostro commercio estero complessivo.

In conclusione, gli avvenimenti monetari del 18 novembre ci hanno trovato preparati sia sul piano interno sia su quello internazionale: sul piano interno, grazie alla riconquistata posizione di forza della nostra economia ed alla solidità della nostra moneta, ci possiamo permettere di fronteggiare con serenità gli sviluppi della situazione monetaria internazionale. Sul piano internazionale teniamo a riconfermare la nostra politica di solidarietà (e ne abbiamo offerto una ulteriore prova in questi giorni partecipando alle iniziative multilaterali di assistenza finanziaria al Regno Unito) la quale non può prescindere dalla esigenza per tutti di conservare l'equilibrio economico interno e quello della bilancia dei pagamenti.

#### *Il mercato monetario*

Quanto al mercato monetario interno, desidero ricordare che le variazioni in aumento o in diminuzione della liquidità monetaria interna, provocate dalla dinamica dei

tre fondamentali canali di flusso o deflusso di biglietti alle o dalle casse dell'Istituto d'emissione, appaiono così strettamente connesse con l'andamento delle attività produttive che una specifica analisi delle determinanti di tali variazioni risulta quanto mai interessante anche dal punto di vista congiunturale.

Dei tre canali anzidetti, l'estero è l'unico che abbia avuto, nei primi nove mesi del 1967, un sensibile effetto espansivo sulla liquidità del sistema. È questa una constatazione che merita un certo approfondimento.

L'andamento dei nostri rapporti mercantili con il resto del mondo è stato caratterizzato, nel periodo in esame, da un tasso di espansione delle importazioni più elevato di quello delle esportazioni: le prime, essendo passate da 3.927,8 miliardi nei primi nove mesi del 1966 a 4.445,0 miliardi nel corrispondente periodo di quest'anno, si sono accresciute del 13,2 per cento; le seconde, essendo passate da 3.698,4 a 3.988,0 miliardi, sono aumentate del 7,8 per cento. Questo sfasamento si è riflesso in un accresciuto disavanzo della bilancia commerciale che risultava pari, al 30 settembre scorso, a 509,0 miliardi di lire (contro i 407,3 miliardi a fine settembre 1966).

Sono ben note le ragioni di questo andamento: da un lato, l'espansione delle attività produttive, principalmente nel settore industriale, ha concorso in misura determinante alla crescita degli acquisti all'estero (come sempre avviene nel nostro Paese nelle fasi di accelerato sviluppo); dall'altro, le esportazioni hanno risentito della flessione avutasi nell'andamento congiunturale di alcuni dei nostri principali mercati di sbocco.

Se si tiene conto delle variazioni intervenute nelle altre partite, la bilancia dei pagamenti valutaria ha segnato nel periodo in considerazione un saldo attivo di 223,3 miliardi di lire, contro un saldo attivo di 513,7 miliardi nello stesso periodo dello scorso anno. Essendosi nel contempo contratti gli impieghi delle aziende di credito all'estero (con un rientro di fondi per 117,6 miliardi di lire), si è avuto un aumento delle riserve

valutarie ufficiali per un ammontare complessivo di miliardi 340,9, con corrispondente effetto espansivo sulla liquidità del sistema. In totale, le riserve nette, compreso il saldo delle aziende di credito, risultavano pari, al 30 settembre scorso, a 3.296,5 miliardi di lire, contro i 3.127,1 miliardi a fine settembre 1966.

Trattasi di un ammontare ragguardevole, che ci consentirà di sostenere lo sviluppo produttivo in corso senza che l'inevitabile espansione degli acquisti all'estero abbia ad ingenerare squilibri preoccupanti nei nostri conti con l'estero.

Il secondo dei canali, cui si è prima accennato, ossia il Tesoro, ha viceversa avuto effetti restrittivi sulla liquidità del sistema per 196,8 miliardi di lire, avendo contratto il proprio indebitamento nei confronti della Banca centrale, nei primi nove mesi del 1967, per il favorevole andamento della Tesoreria (di cui si dirà più oltre), da 2.660,4 a 2.463,6 miliardi. È da notare che nel corrispondente periodo del 1966 le operazioni per conto del Tesoro esercitarono sulla liquidità un effetto restrittivo più rilevante, pari a 248,7 miliardi di lire.

V'è infine da considerare il terzo canale di creazione di liquidità monetaria, quello costituito dalle operazioni dell'Istituto di emissione con le aziende di credito e che alimenta le occorrenze di mezzi da parte dell'« economia ». Ebbene, nei primi nove mesi dell'anno corrente le aziende anzidette hanno ridotto il proprio indebitamento verso la Banca d'Italia per risconto, anticipazioni, eccetera, ed hanno accresciuto i propri depositi, disponibili e indisponibili, presso lo stesso Istituto. Nel complesso quindi si è verificata una riduzione della liquidità del sistema per 453,8 miliardi di lire. Dal canto loro gli istituti speciali di credito hanno partecipato all'espansione della liquidità per un totale di circa miliardi 75.

Nel periodo in esame, pertanto, i rientri di biglietti sono stati di miliardi 650,6 e i deflussi di miliardi 415,8: la differenza fra questi due saldi corrisponde alla diminuzione dell'ammontare dei biglietti in circolazione, per 234,8 miliardi di lire.

#### ESAME DEL CONSUNTIVO

##### *Eccezione di illegittimità costituzionale di alcune leggi*

Passo, adesso, ad illustrare i risultati del consuntivo. Come ho accennato all'inizio di questa esposizione, i competenti uffici del mio Dicastero stanno approfondendo l'esame della relazione della Corte dei conti sul rendiconto per l'esercizio 1966, allo scopo di trarne le conseguenze necessarie. Non mancherò di riferire compiutamente al Senato i risultati di tale esame.

Tuttavia su due punti desidero fornire al Senato doverose precisazioni ed indicazioni:

a) sulla eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti a proposito di talune leggi di spesa e di un articolo della legge di bilancio;

b) sulla rilevata differenza fra le previsioni iniziali di bilancio ed i risultati del consuntivo.

Comincio subito dal primo punto, ricordando che la discussione intervenuta sul disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per l'anno 1966 ha toccato i vari aspetti delle conclusioni cui è pervenuta la Corte dei conti, in sede di parifica, sul rendiconto stesso ed in particolare la questione preliminare dell'ulteriore corso da dare al disegno di legge anzidetto. Su tale questione è stato sollecitato il parere del Governo e si è anche argomentato che con la presentazione del disegno di legge il Governo avrebbe già fatto la sua scelta, dimostrando di ritenere che il procedimento debba avere il suo ulteriore corso prescindendo del tutto dalla sospensiva suindicata.

In proposito occorre subito chiarire che l'aver presentato all'esame del Parlamento il disegno di legge di approvazione del rendiconto non ha costituito e non poteva costituire una presa di posizione, essendo esso, invece, solo ed esclusivamente l'adem-

pimento di un obbligo tassativamente sancito dalla legge.

Il Governo, infatti, non avrebbe potuto non osservare il disposto dell'articolo 34 della legge di contabilità secondo il quale nel mese di luglio di ogni anno il Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio, deve presentare al Parlamento, insieme al bilancio di previsione per il prossimo anno finanziario, il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

Del resto la stessa decisione della Corte, pur sospendendo la pronuncia per alcuni capitoli, conclude con l'ordine di trasmissione del rendiconto al Ministro del tesoro per la successiva presentazione al Parlamento.

Non vi è dubbio che le conclusioni alle quali è pervenuta la Corte dei conti pongono complesse ed interessanti questioni che richiedono riflessione ed approfondimento, per la delicatezza della materia, nelle opportune sedi.

Non essendo stabilito un termine perentorio per l'approvazione del rendiconto da parte del Parlamento, questo potrebbe, sul piano strettamente giuridico, sospendere la propria decisione in materia fino a quando non avrà acquisito i residui elementi di valutazione che potranno scaturire dal giudizio costituzionale.

Un tale atteggiamento potrebbe essere suggerito da un desiderio di riguardo verso le valutazioni della Corte costituzionale e potrebbe poggiarsi esclusivamente su ragioni di natura formale, in relazione cioè alla riserva formulata dalla Corte dei conti su alcune partite del rendiconto.

Non possono però negarsi gli inconvenienti pratici di siffatta soluzione e soprattutto non può prescindersi dalla considerazione che l'ipotizzata declaratoria di incostituzionalità delle leggi denunciate non potrà avere riflesso sulla valutazione della regolarità degli atti di gestione, posti in essere in esecuzione — doverosa per l'Amministrazione — delle leggi medesime anteriormente alla loro caducazione.

Potrà, semmai, presentarsi la necessità e l'opportunità di iniziative legislative per le

spese ancora da effettuare o, se del caso, per la regolazione di rapporti non ancora definiti. Potrà cioè essere necessaria l'emanazione di nuove leggi sostanziali che regolino (in materia conforme o diversa) i rapporti disciplinati da quelle caducate, ma nessun riflesso deriverà da ciò sulle statuizioni legittimamente contenute nella legge di bilancio e doverosamente osservate, da parte dell'Amministrazione, in applicazione di questa.

D'altra parte, la sospensiva dell'approvazione del rendiconto generale mal si giustificerebbe, atteso che la valutazione politica del Parlamento investe il rendiconto stesso essenzialmente nel suo complesso e non già nella regolarità contabile di limitate e singole partite.

In conclusione, in ordine al problema più immediato che si pone al Parlamento, il Governo, come ho avuto occasione di precisare alla Commissione finanze e tesoro, ritiene che si debba dare ulteriore corso al disegno di legge presentato.

#### *Divario fra preventivo e consuntivo 1966.*

Il senatore Roda, nel proprio intervento, ha ripreso l'argomento del divario fra i dati del preventivo ed i risultati del consuntivo. Egli ha ricordato i risultati del 1966 notando come a fronte di una previsione, per spese correnti ed in conto capitale, di poco più di 7.500 miliardi — esattamente 7.547 miliardi — il consuntivo esponga impegni per complessivi 9.053 miliardi. Una differenza, quindi, di 1.500 miliardi in cifra tonda che modifica sostanzialmente oltrechè dal punto di vista quantitativo anche da quello qualitativo l'iniziale entità delle autorizzazioni di bilancio.

Al riguardo, desidero precisare quanto segue.

È noto che talune spese, per il particolare sistema di finanziamento, non sono recepite dal bilancio in sede di previsioni iniziali: trattasi delle spese, in genere a carattere pluriennale, alla cui copertura si provvede attingendo nel corso dell'esercizio al mercato finanziario.

Nel contesto di una rigorosa applicazione del precetto sancito dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, queste spese vengono iscritte in bilancio solo in corso d'anno dopo che si è provveduto alla relativa acquisizione dei mezzi.

Per l'anno finanziario 1966 tali spese ammontavano, come ebbi occasione di puntualizzare nei dibattiti a suo tempo svoltisi, a 1.090 miliardi, poi ridotti a 900 miliardi in cifra tonda causa lo slittamento di un anno del piano di interventi per l'edilizia scolastica ed universitaria, il quale recava in origine una prima quota di 192 miliardi a carico del 1966.

Non v'è dubbio che le variazioni disposte durante la gestione per recepire in bilancio queste spese non discendono dall'insorgere di nuovi fatti modificativi del quadro delle previsioni iniziali di bilancio: in questo caso siamo di fronte ad oneri già precostituiti all'atto della formulazione del bilancio, oneri che solo per ragioni di tecnica contabile inerente all'applicazione dell'obbligo costituzionale della copertura non hanno trovato allocazione nel preventivo.

Devo ricordare che di questi oneri si è tenuto sempre conto nel tracciare il quadro delle previsioni: così come ho fatto questo anno per il 1968, anche per gli esercizi precedenti ho offerto al Parlamento, all'atto dell'esame del preventivo, una panoramica completa degli oneri, quali era dato valutare con riferimento, oltretutto alle somme già considerate in bilancio, anche a quelle che, pur individuabili in ogni elemento, vi sarebbero state iscritte dopo l'assunzione di mutui occorrenti al loro finanziamento.

Mi sembra che un giudizio sull'evoluzione della gestione del bilancio nel corso dell'anno non possa correttamente fondarsi sugli aspetti meramente formali della dinamica della spesa: esso deve incentrarsi su quella che è la sostanza del fenomeno e sotto tale aspetto, nel computare la differenza tra previsioni e realizzazioni, bisogna astrarre dalla fascia di spesa predeterminata che si affiancava agli stanziamenti di bilancio fin dal momento della loro impostazione.

Sulla base di questi termini, più aderenti alla realtà del fenomeno, la rilevata differen-

za di 1.500 miliardi tra spesa prevista e spesa definitiva si riduce di molto.

In effetti l'incremento della spesa per fatti prodottisi successivamente al perfezionarsi della legge di bilancio si stabilisce in 600 miliardi circa, cifra questa che va ulteriormente ridimensionata tenendo presente che l'integrazione di 374 miliardi disposta nell'anno per la fiscalizzazione degli oneri sociali ha duplicato, per il particolare meccanismo previsto dalla legge, i propri effetti sul bilancio: le somme derivanti dal mutuo vengono, infatti, prima acquisite in entrata e contemporaneamente iscritte nella spesa per essere versate al Fondo acquisto buoni del Tesoro; da questo Fondo sono prelevate e acquisite di nuovo all'entrata per essere ancora stanziati nei capitoli della spesa relativi alle erogazioni a favore degli enti interessati.

Certo le risultanze di consuntivo scontano anche variazioni per cause insorte successivamente alla formulazione delle previsioni: sarebbe davvero eccezionale che in un arco di tempo di oltre un anno e mezzo, quale intercorre tra la formulazione delle previsioni e la chiusura della gestione cui esse si riferiscono, non si producano, specie in una economia in rapida trasformazione come la nostra, fatti che impongano un riaggiustamento delle originarie autorizzazioni. E, poi, ricordiamo che or poco più di un anno fa vasta parte del Paese fu colpita dalle disastrose calamità che hanno richiesto l'assunzione a carico del bilancio di un forte impegno finanziario, impegno che in parte ha inciso sulle risultanze della gestione 1966.

#### ESAME DEL PREVENTIVO

*Richiamo alle direttive enunciate.*

Come ho già avuto l'onore di esporre in quest'Aula l'11 ottobre scorso, i criteri fondamentali seguiti dal Governo nella redazione del progetto di bilancio per il 1968 e, meglio ancora, nel guidare la intera politica di bilancio, possono ricondursi a tre:

a) ripristino della caratteristica della unità del bilancio. Questo principio non va

inteso soltanto come principio formale per la stesura dei documenti contabili e del bilancio dello Stato in particolare, ma come direttiva sostanziale, che tende a comprendere l'intera spesa pubblica in una visione unitaria ed a considerarla come fenomeno unitario, se pure necessariamente articolato;

b) il secondo principio riguarda la qualificazione della spesa, sotto il profilo economico e sotto quello funzionale, come preciserò in seguito;

c) il terzo principio riguarda il livello del *deficit* e la coerenza di questo con l'esigenza di rispettare, da una parte, gli impegni pluriennali di spesa previsti dal programma di sviluppo economico e, dall'altra, di avviare altri programmi pluriennali previsti dal programma stesso e non ancora trasformati in legge.

Mi accingo a commentare brevemente questi tre principi fondamentali.

#### *Unità del bilancio.*

Molti sforzi sono stati dedicati dal Governo alla ricostituzione dell'unità di bilancio, sia nel senso di riportare in esso tutte le spese e tutte le entrate, sia nel senso di evitare che particolari entrate siano destinate a particolari spese. È una regola che è stata concepita per una preoccupazione di chiarezza e di sincerità, tanto più importante quanto più complessa diviene la gestione finanziaria dello Stato.

Ho già detto, presentando il bilancio, come per le spese correnti erano stati eliminati del tutto i mezzi di copertura derivanti dal ricorso al mercato finanziario, attingendo a quest'ultimo solo per finanziare in parte le spese in conto capitale.

Desidero adesso precisare che alla fine del mese di ottobre è stato approvato dal Governo, e presentato alle Camere, un provvedimento avente carattere d'urgenza, destinato a provvedere ad una duplice esigenza:

da una parte venire incontro ad una situazione di emergenza verificatasi in talune gestioni assicurative;

d'altra parte assicurare i mezzi per un rafforzamento della politica meridionalistica, nella presente fase espansiva della nostra economia.

Si tratta del decreto-legge 31 ottobre 1967, n. 967, che aumenta di 676 miliardi la dotazione del Fondo per l'ammortamento del debito pubblico. A creare tale disponibilità si provvede in parte con dotazioni di bilancio ed in parte con somme mutate sul mercato finanziario. Il complesso dei mezzi così ottenuti, per l'indicata cifra di 676 miliardi, è destinato, per 476 miliardi, alla corrispondenza di contributi straordinari agli enti previdenziali, per il ripianamento di alcune gestioni dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie e, per 200 miliardi all'aumento dei fondi di dotazione degli istituti di credito operanti nel Mezzogiorno del Paese. Gli effetti di questo provvedimento non si esauriscono nel corrente esercizio finanziario: essi si ripercuotono anche a carico del bilancio 1968 sviluppandosi tutta l'operazione nell'arco di quattro anni sino al 1970.

Le variazioni derivanti dal cennato provvedimento si traducono per il 1967 nello utilizzo di disponibilità finanziarie esistenti (82.800 milioni tratti dalle somme residue fra quelle accantonate sul fondo globale per la « fiscalizzazione » degli oneri sociali); per il 1968 si alimentano per 66 miliardi sul fondo globale e per 194 miliardi mediante ricorso al mercato finanziario.

Gli effetti monetari di questo provvedimento sono stati accuratamente calcolati. Essi si produrranno, nel 1968 e nel 1969, soltanto per quella parte del contributo straordinario concesso agli enti assistenziali finanziata con il ricorso al mercato. Quanto all'aumento dei fondi patrimoniali e di dotazione degli istituti creditizi del Mezzogiorno, una parte, 50 miliardi, graverà sul fondo globale per l'esercizio 1970, gli altri 150 miliardi — finanziati con il ricorso al mercato — non provocheranno effetti monetari. Le corrispondenti quote di buoni poliennali del Tesoro, infatti, saranno in un primo momento sottoscritte dalla stessa Banca d'Italia e, successivamente, cedute agli istituti interessati, che le terranno in portafoglio,

migliorando contemporaneamente la propria consistenza patrimoniale.

Per quanto riguarda la sostanza del provvedimento, essa non ha bisogno di chiarimenti per la parte concernente il rafforzamento dei fondi patrimoniali e di dotazione degli istituti meridionali: si tratta di rafforzare l'azione meridionalistica del Governo e comunque di spesa classificata in conto capitale.

Ci si può domandare e ci è stato domandato perchè siamo intervenuti con un contributo straordinario a favore degli enti assistenziali. La risposta è la seguente: sono note le condizioni di gravissimo turbamento che si erano verificate a causa del mancato pagamento dei debiti contratti dagli enti di assistenza soprattutto con i medici, le farmacie e gli ospedali. Non era senza pericolo protrarre nel tempo una situazione di così grave disagio che rischiava di lasciare prive di assistenza intere categorie di lavoratori, interessati all'assistenza, ma non responsabili del cattivo andamento della gestione. Inoltre abbiamo ritenuto di evitare maggiori oneri alle gestioni stesse ed allo Stato — che prima o poi sarebbe stato chiamato ad intervenire — impedendo l'accumulo di oneri finanziari od operazioni di ulteriore indebitamento da parte delle gestioni stesse a condizioni eccessivamente gravose. Abbiamo preferito intervenire tempestivamente con una operazione che costerà alla collettività certamente meno e ridarà, come ha dato, tranquillità agli assistiti, agli enti, ai loro creditori.

Diverso discorso è da farsi per le gestioni fuori bilancio. Qui si verifica una netta eccezione alle regole fondamentali, poichè non solo si rompe l'unità del bilancio, collegando in maniera del tutto indipendente certe spese a certe entrate, ma perchè si ha una vera e propria separazione di tali gestioni dal bilancio; una separazione non sanata neanche con il consuntivo.

Per queste gestioni io stesso ho presentato il 23 settembre scorso, di concerto con il Ministro del bilancio, un disegno di legge mirante a ricondurre tali gestioni entro l'ambito dei normali controlli parlamentari e amministrativi. Tale disegno di legge pre-

vede, per le gestioni fuori bilancio non autorizzate da leggi speciali, il versamento immediato in Tesoreria di tutte le somme comunque ricevute, con imputazione allo stato di previsione dell'entrata; la possibilità di corrispondenti riassegnazioni in bilancio; la definitiva decadenza per le gestioni per le quali non intervengano apposite norme legislative entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della emananda legge. Per le gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali, cioè rispondenti a necessità espressamente riconosciute dalle Assemblee legislative, si predispongono norme intese a garantire e rendere uniforme l'attuazione dei controlli.

Una terza eccezione all'unità del bilancio è costituita dall'autorizzazione, concessa alle aziende autonome, di finanziare il proprio *deficit* sul mercato, anzichè con stanziamenti di bilancio. Si tratta, in questo caso — come più volte ho ricordato negli anni scorsi —, di una scelta politica (soggetta per sua natura ad eventuali mutamenti), di cui deve vedersi la origine in parte nell'esigenza di assicurare, fin dall'inizio dell'esercizio, i mezzi e le modalità di finanziamento di queste quote del *deficit* globale, facilitando il finanziamento del *deficit* della gestione statale in senso proprio e quindi evitando, anche sotto l'aspetto psicologico, fenomeni monetari.

Un problema più vasto ancora è quello relativo alla considerazione globale della finanza pubblica: senza dubbio l'evoluzione storica dello Stato italiano non è stata — tranne che in determinati periodi — e non è in senso accentratore, ma anzi è favorevole al costituirsi ed al mantenersi di autonomie locali e funzionali. Chiedo scusa se disturbo il Senato con tutti questi argomenti, ma devo fare il mio dovere, devo cioè replicare...

F E R R E T T I . Deve difendere una cattiva causa e la difende molto bene.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Grazie del complimento. I debiti se stanno in un posto, invece che in un altro, non modificano la loro natura di debiti, perchè restano sempre tali. Il problema è perciò di

sapere quali sono le risorse, quante e quali ne possiamo impiegare . . .

F E R R E T T I . Onorevole Ministro, voi raccomandate ai cittadini il risparmio; fatelo anche voi, nei limiti del possibile!

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Certamente, però io stavo svolgendo un altro argomento. Io vedevo il Senato un po' in movimento, allora ho chiesto scusa di dover fare il mio dovere di Ministro del tesoro fino in fondo per replicare.

Il sistema della finanza locale e quello della finanza previdenziale hanno quindi una loro indipendenza; tuttavia non è possibile dimenticare che i legami con il bilancio dello Stato sono sempre più significativi e rilevanti, oggi, e non solo in Italia, a mano a mano che — anche sull'onda del progresso economico — la importanza di questi centri di spesa, la portata delle loro decisioni, il volume dei mezzi amministrativi vanno via via crescendo.

Da questo punto di vista è di estrema importanza evitare le conseguenze negative di tale pur necessaria e salutare autonomia, in particolare per quanto concerne le conseguenze che prima o poi finiscono col ricadere sul bilancio dello Stato, quando, di fronte al dilatarsi di situazioni deficitarie registrate nelle diverse gestioni, unica soluzione invocata e spesso unica soluzione obiettivamente possibile è l'accollo (in forma diretta o meno diretta) di così ingenti oneri alla gestione statale.

In questa prospettiva vanno viste due iniziative governative molto importanti: la prima è il disegno di legge (presentato il 13 settembre 1967) riguardante varie questioni di finanza locale, tra cui l'istituzione delle sezioni autonome della Cassa depositi e prestiti per il credito comunale e provinciale. La seconda è il ricordato decreto-legge del 31 ottobre 1967 che concede un contributo straordinario dello Stato per il ripianamento di alcune gestioni dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie.

Nel primo disegno di legge l'intervento della Cassa depositi e prestiti è previsto come strumento globale per il risanamento

dei bilanci comunali e provinciali, fornendo agli enti che si avviano a tale risanamento lo strumento per alleggerire il peso di mutui contratti a condizioni gravose. L'utilizzazione da parte dei comuni e delle provincie di tale strumento è vincolato all'adempimento di taluni obblighi, in materia di contabilità e in materia di spesa per il personale, miranti tutti a renderne più chiara e più economica la gestione finanziaria. Il disegno di legge nel suo complesso rappresenta così un importante passo sulla via del coordinamento globale della pubblica spesa nel quadro dei programmi nazionali di sviluppo economico, e ne va raccomandata l'urgente approvazione. Io confido nel senso di responsabilità del Parlamento . . .

M A C C A R R O N E . In ciò avremo delle difficoltà.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Lo so che avremo delle difficoltà, però lei mi dovrà dire come vuol fare, da una parte a non favorire un ulteriore indebitamento, dall'altra, a non mettere delle norme attraverso le quali si pongano dei limiti, oppure mi dovrà dire quali sono le risorse alle quali noi possiamo attingere per poter finanziare questo complesso di spesa pubblica. Se io avrò dei suggerimenti in questa direzione, sarò lieto di evitare di inserire delle norme restrittive, ma quello è il sunto politico di questi provvedimenti.

M A C C A R R O N E . Lei fa lo stesso ragionamento che fece a proposito delle mutue: saniamo il passato, poi introduciamo norme restrittive.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. No, senatore Maccarrone, non faremo questo ragionamento ora, così come non l'abbiamo fatto per le mutue. Si vede che lei non ha preso contezza del provvedimento legislativo per le mutue. Infatti, tra l'altro — è quello che volevo dire, e non mi dilungo oltre —, il decreto-legge che concede un contributo straordinario agli enti previdenziali vincola i Consigli di amministrazione di questi alla impossibilità di adottare delibe-

razioni comportanti nuove o maggiori spese quando non siano assistite da congrua copertura finanziaria. Si tratta di un'importante disposizione, che non mira certo a ledere l'autonomia di gestione di tali organismi quanto a tutelare lo Stato, nel momento in cui è il bilancio che si accolla il peso del disavanzo. Siamo quindi nell'ambito delle disposizioni poste a tutela dell'equilibrio del bilancio statale prima ancora che a tutela dell'equilibrio della gestione degli enti.

È appena il caso di sottolineare che la norma non fa che esplicitare e rendere cogente l'obbligo che hanno tutti i buoni e saggi amministratori di non indebitare l'ente affidato alle loro cure.

**M A C C A R R O N E**. Se mi permette, onorevole Ministro, questo non sposta il ragionamento, perchè per le mutue c'è stata una sanatoria al 31 dicembre 1966 e poi delle direttive per il futuro. Per i comuni, invece.....

**C O L O M B O**, *Ministro del tesoro*. Ma quale sanatoria volete fare? Dove prende i fondi, lei? A quale mercato finanziario noi possiamo ricorrere per fare una sanatoria globale? Dobbiamo vedere la sanatoria procrastinata nel tempo con gradualità in una formula di risanamento e soprattutto dobbiamo fare in modo che non ci siano degli indebitamenti futuri. Quale Governo può presentare qui un provvedimento con cui noi ci accogliamo i debiti dei comuni? Vorrei che qualcuno mi indicasse quali sono le fonti a cui noi dobbiamo attingere!

**M A C C A R R O N E**. Affrontiamo in modo serio questa questione; ci sono delle proposte; si mettano all'ordine del giorno, se ne inizi la discussione in Commissione e soprattutto il Governo assuma le sue responsabilità.

**C O L O M B O**, *Ministro del tesoro*. Soprattutto cerchiamo di non fare della demagogia che illuda gli amministratori, e cioè che dopo aver fatto dei debiti ci sia qualcuno che paga per loro.

**M A C C A R R O N E**. Non facciamo nemmeno alla rovescia.

**F E R R E T T I**. Allora bisogna avere il coraggio di limitare la parte straordinaria della spesa per i bilanci comunali.

**M A C C A R R O N E**. Bisogna avere il coraggio di affrontare le cause di questo indebitamento e di assumere le responsabilità per quelle che sono.

**C O L O M B O**, *Ministro del tesoro*. È una polemica tra le due opposte fazioni, o c'entra anche il Governo?

**P R E S I D E N T E**. Onorevoli senatori, facciamo silenzio. Prosegua, onorevole Ministro.

**C O L O M B O**, *Ministro del tesoro*.

#### *Qualificazione delle spese.*

Qualche precisazione va fatta in materia di qualificazione delle spese. È del tutto inesatto sostenere, come ha fatto il senatore Bonaldi, che la politica del Governo si risolva nel criterio del *deficit spending*, trascurando l'applicazione di qualsiasi criterio di selezione delle spese pubbliche. Per difficile che sia attuare nel bilancio una politica di qualificazione della spesa — noi lo sappiamo bene — non può non darsi atto al bilancio 1968 di costituire un deciso passo in avanti su questa strada, ancora lunga a percorrerla, ma già da qualche anno imboccata.

Per prima cosa, devo rifiutare l'interpretazione che il senatore Bertoli ha dato del mio discorso, affermando che, partendo da una proposizione vera, e cioè che gli investimenti contribuiscono in modo decisivo allo sviluppo economico, avrei tuttavia sottovalutato erroneamente l'importanza delle spese correnti come fattore di sviluppo, considerandole a tal fine meno qualificate delle spese in conto capitale.

Affermando il principio della qualificazione della spesa, avevo pure precisato che le spese correnti hanno la loro giustificazio-



ne e le loro motivazioni, e non avevo certo sostenuto, come fa il senatore Bonaldi, l'opportunità di bloccare il volume delle spese correnti. E tuttavia ricordo che in tutte le precedenti discussioni sul bilancio e sulla programmazione il Parlamento ha invitato il Governo a qualificare la spesa nel senso di dare più spazio a quelle spese che più direttamente concorrono alla formazione di fonti di reddito durature. Agendo conformemente a tali direttive, il Governo ritiene sia di comportarsi in maniera costituzionalmente corretta, sia di attuare una politica esatta.

Naturalmente, il discorso non può fermarsi ad una così grossolana ripartizione: sappiamo tutti che nulla è contestato quanto la ripartizione delle spese pubbliche fra attività « di consumo » e attività « di investimento ».

Molte spese che sono classificate « correnti », e cioè di consumo, potrebbero, in una diversa visuale del concetto di capitale, essere benissimo considerate nel conto capitale, come investimenti.

L'esempio ormai classico è quello della scuola, dove si considera spesa d'investimento la costruzione di edifici scolastici e spesa di consumo gli stipendi agli insegnanti, laddove unico è il risultato delle due spese, ed è l'accrescimento qualitativo del capitale umano del Paese. Viceversa, si continua a classificare spesa d'investimento quella per le abitazioni, in armonia con i sistemi di contabilità nazionale, mentre non è che si tratti di una spesa che accresce durevolmente reddito ed occupazione.

D'altra parte, mentre è giusto riconoscere alla spesa in conto capitale un carattere di investimento più direttamente produttivo, non si può ignorare che anche la spesa corrente, in quanto provvede a coprire le spese di produzione di fondamentali servizi o funzioni dello Stato, contribuisce alla formazione del reddito nazionale.

Il discorso non va posto tanto in termini astrattamente economici, quanto in termini storici. L'Italia ha oggi urgente bisogno per il suo sviluppo sociale oltre che economico di una serie di servizi il cui approntamento viene classificato fra le spese d'investimento dello Stato; è in questo senso che si è

espresso il Parlamento votando il programma quinquennale.

Il bilancio 1968 non solo incrementa globalmente del 42,5 per cento la spesa in conto capitale iscritta negli stati di previsione e del 24,8 per cento quella che sarà iscritta a copertura trovata, cioè la spesa coperta con ricorso al mercato finanziario, ma ripartisce tale incremento su tutte le voci del conto capitale; così esso mostra chiaramente che il criterio guida alla qualificazione della spesa è stato il criterio indicato nel programma.

Anche la situazione congiunturale è stata però tenuta presente; infatti, notandosi un livello degli investimenti ancora insoddisfacente malgrado la ripresa, si è cercato di qualificare la spesa in senso più immediatamente produttivo: ciò spiega perchè il peso delle spese per interventi nel campo economico è passato dal 50,4 al 56,6 per cento del totale della spesa in conto capitale.

Si tratta di spese che concernono sia gli interventi diretti dello Stato a favore dei produttori, sia soprattutto gli interventi indiretti, cioè quel complesso di azioni che lo Stato esercita attraverso enti appositamente creati, ma di cui si è assunto il peso finanziario in ragione della finalità generale che attribuisce all'intervento messo in opera.

Del resto il contenimento della spesa corrente, o meglio, il suo minore aumento rispetto alla spesa in conto capitale, va considerato come il risultato medio di dinamiche abbastanza diverse.

Sono aumentate più della media (che è già dell'8,1 per cento, un incremento non trascurabile) le spese per l'Amministrazione generale, per l'istruzione, per l'igiene e sanità, per gli interventi nell'economia, per gli interventi a favore degli enti territoriali. Si tratta, è facile vedersi, di incrementi di spesa strettamente connessi, nella maggior parte, agli incrementi di spesa del conto capitale, ciò che indica ancora una volta che il Governo ha presente la complementarietà delle spese correnti e delle spese in conto capitale. Si tratta però anche di una scelta; e il Governo ribadisce, contro ogni facile critica, la propria convinzione che una

scelta debba comunque farsi, e l'accettazione di tale responsabilità.

#### *Riduzione del disavanzo.*

Il principio della graduale riduzione del disavanzo non ha solo importanza per il dato quantitativo attraverso il quale esso si manifesta, ma ancora di più per le implicazioni di ordine programmatico che esso contiene. Ma anche dal punto di vista quantitativo vorrei sottolineare che una riduzione, anche modesta della entità del disavanzo, acquista maggiore consistenza e rilievo se rapportata ad un cresciuto volume delle entrate e delle spese.

Così per il 1968 il disavanzo previsto in 1.150 miliardi comporta una riduzione di 14 miliardi di lire rispetto alle previsioni iniziali del 1967. Tuttavia il *deficit* del 1967 rappresentava il 13 per cento della spesa totale prevista, mentre il *deficit* previsto per il 1968 rappresenta l'11,7 per cento della spesa totale prevista.

Ovviamente il discorso del disavanzo si riconnette all'andamento delle operazioni di indebitamento ed all'andamento dei residui. Argomenti entrambi toccati in molti interventi.

#### *Operazioni di indebitamento.*

L'accento dianzi fatto all'evoluzione delle previsioni 1967 mi consente di fornire un quadro sufficientemente indicativo dell'entità del ricorso al mercato finanziario promosso dallo Stato durante il corrente anno finanziario per sopperire alle esigenze del bilancio.

Il ricorso lordo al mercato dei capitali ascende a 964 miliardi. I rimborsi di prestiti, dal loro canto, sono previsti in 412 miliardi, in relazione alle scadenze dei mutui in atto, prima fra tutte quella dei buoni del Tesoro poliennali 1° gennaio 1968 per un importo complessivo di 310 miliardi. L'indebitamento netto nei riguardi del mercato dei capitali si stabilisce in tal modo in 552 miliardi.

Dei 964 miliardi di mutui progettati per il 1967, ne erano stati già contratti a tutto settembre 468 miliardi:

402 miliardi per il reperimento dei mezzi necessari all'esecuzione di interventi di carattere produttivo e più particolarmente il programma di sviluppo dell'agricoltura, quello per la costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti, lo sviluppo del Mezzogiorno, l'apporto ai fondi di dotazione e di rotazione di enti diversi, in primo luogo l'ENI;

66 miliardi per altre finalità.

Attualmente sono in corso di svolgimento le operazioni per la emissione dei titoli di prestito per l'edilizia scolastica e per l'attuazione di interventi nel settore agricolo in dipendenza dei regolamenti comunitari. Il primo gruppo viene sottoscritto integralmente dalla Banca d'Italia, che ne effettuerà successivamente il collocamento presso le aziende di credito ed il pubblico, in tre quote nei mesi da ottobre (in cui è stata sottoscritta la prima *tranche* di 99 miliardi) a dicembre; il secondo suddiviso in più quote, l'una di 30 miliardi collocata nello scorso ottobre e le altre da emettere entro dicembre. In fase di realizzazione sono anche le accensioni di prestiti di 141 miliardi, di cui all'articolo 120 della legge di bilancio 1967, per il conferimento a fondi di dotazione e di rotazione di enti, e di 5 miliardi per l'esecuzione del programma di opere portuali.

Il quadro del ricorso al mercato finanziario si completa con l'emissione dei titoli per provvedere alla copertura dell'onere derivante dall'approvvigionamento dei prodotti petroliferi.

Lo scaglionamento nel tempo di un insieme di operazioni di così vasta portata è stato congegnato in maniera tale da evitare che l'ingresso nel mercato dei nuovi titoli possa determinare soluzioni di continuità nelle altre operazioni per il finanziamento dell'economia.

L'evoluzione delle operazioni di bilancio registrata nel 1967 non manca di proiettare i suoi effetti sulle previsioni della prossima gestione ed in particolare sulla consistenza

del ricorso dello Stato al mercato finanziario.

Questo si stabiliva, sulla base delle risultanze illustrate per il 1968, in 583 miliardi di cui 22 miliardi per operazioni considerate in bilancio e 561 miliardi per finanziare, in riferimento a disposizioni di legge, spese relative a programmi di sviluppo e ad altri interventi produttivi, da iscriversi in bilancio nel corso dell'anno. A tale importo sono ora da aggiungere altri mutui per 584 miliardi.

Anzitutto nel prossimo gennaio verrà avviata l'operazione per il rinnovo dei buoni del Tesoro novennali, in scadenza il primo dello stesso mese, per miliardi 310.

I restanti 274 miliardi concernono:

per 194 miliardi le somme che, unitamente ai 66 miliardi già considerati in bilancio, dovranno essere, a termine del decreto-legge 30 ottobre 1967, n. 967, versate al Fondo per l'ammortamento del debito pubblico per provvedere alle somministrazioni, a carico del nuovo esercizio, di 160 miliardi per il ripianamento dei debiti degli enti mutualistici e di 100 miliardi per l'aumento del fondo di dotazione degli Istituti di credito meridionali;

per 40 miliardi le somme destinate ad aumentare il Fondo di rotazione per l'attuazione di interventi nel settore agricolo;

per 40 miliardi il nuovo apporto al fondo di dotazione dell'IRI.

In complesso, quindi, il ricorso lordo al mercato del risparmio per il prossimo esercizio si stabilisce, già ora, in 1.167 miliardi.

Non posso considerare concluso l'argomento dell'indebitamento, senza fare un accenno al rilievo, da alcune parti avanzato, circa un asserito divario fra le indicazioni fornite in materia dal Governo nei suoi documenti e quelle recenti del Governatore della Banca d'Italia.

Il rilievo non appare fondato. Non vi è infatti alcuna contraddizione fra le cifre riportate nella relazione previsionale e programmatica, ed aggiornate, per quanto riguarda il bilancio statale, secondo le indicazioni da me dianzi fornite, e le valutazioni

esposte dal Governatore in occasione della celebrazione della Giornata del risparmio.

Queste ultime, scaturenti da un diverso momento della rilevazione del fenomeno, rappresentano il saldo complessivo netto di tutte le operazioni finanziarie del settore pubblico, comprese le Aziende autonome, quali si profilano sotto l'aspetto della competenza; cioè rispecchiano la fase autorizzativa del ricorso al mercato. Le indicazioni della relazione previsionale e programmatica attengono invece al momento del previsto fabbisogno di cassa e cioè attengono all'effettivo svolgimento della gestione e non tengono conto, in aderenza agli schemi di contabilità nazionale, delle operazioni relative alle Aziende autonome.

In più devo ricordare che, per quanto riguarda lo Stato, la contrazione registrata negli ultimi periodi dall'indebitamento netto nella fase di realizzazione, rispetto a quello considerato nelle previsioni, non si ricollega unicamente ai ritardi che possono verificarsi nel ritmo di esecuzione della spesa. A determinare la flessione hanno contribuito anche i rimarchevoli progressi realizzati in sede di consuntivo dal gettito delle entrate tributarie ed extra-tributarie, progressi collegati anche al più favorevole tasso di incremento del reddito rispetto alle previsioni medie del piano.

Ovviamente è doveroso, ed il Governo non vi si sottrae, sorvegliare l'andamento dei fenomeni per una unitaria considerazione dei problemi monetari e finanziari e per assicurare un equilibrato contemperamento delle esigenze del settore pubblico con quelle del settore privato.

#### *I residui passivi.*

Gli effetti della gestione del bilancio sull'indebitamento non si esauriscono nel ricorso dello Stato al mercato finanziario: un altro importante aspetto da tener presente a questi fini è la particolare forma di debito — peculiare al bilancio di competenza — rappresentata dai residui.

Sull'argomento — trattato con dovizia di dati e particolare competenza nella rela-

zione predisposta dal senatore De Luca — promisi al Parlamento una analisi delle cause che, con particolare riferimento ai residui passivi, ne determinano sia la formazione che il permanere nei conti dello Stato.

Alcune prime indicazioni che mi vengono dalla Commissione per l'esame dei rapporti fra spesa pubblica, risparmio pubblico, mercato monetario e finanziario, mi consentirebbero di dilungarmi fin d'ora sul problema, avvalendomi degli elementi scaturiti dalle indagini fin qui effettuate (e del resto ancora in corso, sia per l'approfondimento dei fatti fin qui rilevati, sia per l'estensione delle indagini al settore delle aziende autonome).

Se il Senato è d'accordo, tuttavia, preferirei che a tale esposizione fosse dedicata una seduta apposita, ad esempio della Commissione finanze e tesoro, per approfondire i temi ed i risultati dell'indagine.

Mi permetto di consegnare in proposito un'appendice con un'analisi delle cifre (1).

Quello che mi preme assicurare è che l'amministrazione nel suo complesso (giacchè il discorso riguarda precipuamente le amministrazioni responsabili della spesa) non solo stanno procedendo ad un lavoro conoscitivo, ma sta sforzandosi per la riduzione della massa dei residui.

#### *Andamento della Tesoreria.*

L'andamento della Tesoreria statale nei primi nove mesi dell'anno in corso è stato caratterizzato da un notevole miglioramento del saldo dello sbilancio del conto corrente per i servizi di tesoreria provinciale. Tale sbilancio da 648 miliardi a fine dicembre 1966 diminuisce a 397 miliardi a fine settembre ultimo scorso.

Causa di tale miglioramento è stato indubbiamente l'andamento della gestione di cassa del bilancio che nei nove mesi di gestione ha chiuso con una eccedenza degli incassi sui pagamenti di miliardi 482.

Ma occorre non dimenticare (anche per non trarre dal rilevato fenomeno illazioni

non pertinenti) che alla formazione di tale eccedenza hanno notevolmente contribuito le entrate provenienti dal ricorso al mercato finanziario, ricorso che al netto dei rimborsi si valuta in miliardi 422.

È tuttavia vero che, detraendosi dalla complessiva eccedenza attiva di 482 miliardi l'ammontare delle entrate provenienti dal ricorso al mercato per 422 miliardi, sussiste pur sempre un margine attivo di 60 miliardi.

Il cosiddetto risparmio pubblico dell'anno 1967, cioè la differenza tra le entrate e le spese correnti, ammonta per il periodo in esame a miliardi 1.194, rendendosi possibile in tal modo fronteggiare tutti i pagamenti di spese in conto capitale pari a miliardi 1.175.

Dal raffronto dei pagamenti fatti negli anni 1967 e 1966 — al netto di quelli per rimborso di prestiti, peraltro di importo limitato, — i pagamenti del 1967 hanno superato di miliardi 882 quelli del 1966 (628 miliardi per la gestione di competenza e 254 miliardi per la gestione dei residui).

Da sottolineare il fatto che dell'incremento di miliardi 628 la maggior parte riguarda i pagamenti per spese in conto capitale; e tra esse prevalgono le spese per trasferimenti e quelle per partecipazioni e conferimenti.

Può quindi affermarsi che l'esercizio in corso evidenzia una maggiore accentuazione della politica di qualificazione della spesa pubblica.

Per quanto riguarda le disponibilità provenienti dal ricorso al mercato dei capitali, è innanzi tutto da precisare che, a differenza di quanto avvenuto nel 1966 — anno nel quale la più gran parte di tali incassi fu costituita dall'emissione di Buoni poliennali del Tesoro (miliardi 355) — nel 1967 le operazioni finanziarie del Tesoro sono state esclusivamente in funzione di particolari esigenze volte a favorire lo sviluppo dell'attività produttiva del Paese, con specifico riguardo alle necessità dell'agricoltura e del Mezzogiorno.

In tal modo la Tesoreria ha potuto avvalersi di introiti che comunque, in ossequio a disposizioni legislative, si sarebbero dovuti effettuare nel corso del 1967, ma in previ-

(1) Testo in appendice (vedi pag. 39342).

sione che essi non sarebbero stati, per materiale impossibilità, utilizzati immediatamente, si è volontariamente rinunciato alla emissione di Buoni poliennali del Tesoro per il finanziamento del proprio *deficit* di competenza, nonostante la facoltà espressa in tal senso dalla legge di approvazione del bilancio.

In effetti gli incassi provenienti dal ricorso al mercato, dato il favorevole andamento della gestione di cassa del bilancio, sono stati utilizzati per fronteggiare le esigenze della gestione di Tesoreria e, in particolar modo, quelle del debito fluttuante ed hanno consentito altresì al Tesoro di ridurre il suo debito verso l'Istituto di emissione.

Infatti i Buoni ordinari del Tesoro nel periodo 1° gennaio-30 settembre 1967 non hanno fornito mezzi liquidi alla Tesoreria la quale, anzi, ha dovuto fronteggiare disinvestimenti per miliardi 25.

Anche i conti della Cassa depositi e prestiti, ai quali, come è noto, affluisce il risparmio postale, hanno presentato una eccedenza dei prelevamenti sugli accreditamenti per miliardi 273.

Il miglioramento del saldo del conto corrente per il servizio di tesoreria provinciale è continuato nel mese di ottobre, mese nel quale il saldo stesso si è ridotto a miliardi 68,5.

In considerazione peraltro dell'inevitabile accumularsi dei pagamenti nei mesi di novembre e dicembre per l'approssimarsi della fine della gestione, il saldo del conto corrente si stabilizzerà certamente su livelli più elevati di quello di fine ottobre, ma nel complesso può affermarsi che l'intera gestione 1967 chiuderà con risultati più favorevoli di quelli che essa presentava all'inizio dello stesso anno.

Onorevole Presidente, onorevoli senatori, le condizioni generali della nostra economia si presentano in netto progresso: il reddito nazionale aumenta ad un tasso superiore al tasso medio annuale previsto nel programma quinquennale di sviluppo economico; nella relazione del direttore generale del Fondo monetario si ricorda che, tra i paesi industrializzati, soltanto l'Italia ed il Giappone hanno mostrato di attraversare una fase

di sicura espansione. Le condizioni di stabilità della nostra moneta — nel momento in cui acuta soffia la tempesta monetaria conseguente alla svalutazione della sterlina — si presentano nella più favorevole luce: sul piano interno il potere di acquisto della unità monetaria resta praticamente stabile; sul piano internazionale il favorevole andamento della bilancia dei pagamenti e delle riserve valutarie assicura alla nostra lira una situazione invidiabile — ed invidiata — di solidità e di fermezza.

Le vicende della sterlina inglese ci hanno addolorato, perchè sentiamo profondo il vincolo della simpatia per un grande popolo amico, nonchè il sentimento della solidarietà internazionale fra le nazioni. Con gli altri governi della Comunità economica europea e con la grande maggioranza dei governi del mondo libero abbiamo adottato decisioni che, senza danneggiare le nostre economie, costituissero le condizioni e le premesse necessarie perchè la Gran Bretagna possa riassetare le proprie finanze. Siamo certi che a queste decisioni tutti terranno fede, nell'interesse comune del mondo libero.

L'esperienza inglese però contiene un monito che si rivolge a tutti noi: parlamentari, Governo, sindacati, imprenditori, lavoratori, consumatori.

Negli anni scorsi con ostinazione e fermezza abbiamo perseguito la strada del risanamento economico, aiutati dalle grandi capacità del nostro popolo, dalla inventiva dei nostri imprenditori che hanno tenuto e conquistato sui mercati esteri posizioni di primato nella vendita dei nostri prodotti, dall'equilibrio di quasi tutte le grandi centrali sindacali che hanno dato prova di moderazione nell'ora difficile che la nostra economia attraversava, dalle virtù di risparmio e di morigeratezza dei nostri lavoratori che hanno partecipato con comprensione alla opera di risanamento.

A tutti costoro — nel momento in cui la nostra posizione economica è invidiata nel mondo — vada il sincero ringraziamento del Governo italiano.

Cento la prova sofferta e pur superata ha impedito di risolvere compiutamente i grandi problemi della nostra economia, gli squili-

bri di fondo che ne caratterizzano la natura « dualistica ».

Ecco, perchè, pur nel riconoscimento delle difficoltà superate e delle mete raggiunte, io stesso ed il Governatore della Banca d'Italia — le cui parole sono state tante volte qui richiamate — abbiamo ricordato nella Giornata del risparmio, alla presenza del Capo dello Stato, i limiti delle possibilità del paese, i pericoli da evitare, le nostre preoccupazioni di « autorità monetarie ».

E poichè dell'equilibrio monetario il bilancio è fattore fondamentale abbiamo ascoltato attentamente le critiche che si sono levate in quest'Aula, talvolta contraddittorie, ma tutte ispirate al comune desiderio di ricercare le cause profonde delle nostre inquietudini.

Il discorso sulla spesa pubblica non può essere che unitario e globale, anche se articolato. Esso deve investire contemporaneamente i grandi temi della qualità e della quantità della spesa; il rapporto fra la spesa ed il reddito nazionale; il rapporto con le diverse forme di finanziamento.

Su questi temi si è intrattenuto il dibattito in quest'Aula. Io ho ascoltato attentamente le lodi e le molte critiche, e di queste ultime ringrazio in modo particolare, assicurando che ho cercato e cercherò di trarre da esse, anche dalle meno costruttive, il fondamento di vero che può guidare l'azione futura del Governo: di questo e di quelli che verranno.

Dalle cifre che vi ho esposte penso però che si possa trarre, malgrado tutto, una conclusione positiva. In particolare l'esame della classificazione funzionale delle spese pone in rilievo l'assoluta preminenza della funzione « Istruzione e cultura », verso la quale si indirizza oltre un quinto (22,4 per cento) della spesa statale. Rispetto al 1967 essa fa registrare un aumento di 184 miliardi pari, in termini relativi, al 9 per cento, una lievitazione questa che è però superata da diverse altre funzioni fra le quali « agricoltura e alimentazione » (+ 31,9 per cento) e i « trasporti e comunicazioni » (+ 13,7 per cento).

Sono lineamenti di un bilancio che, malgrado tutto, tende a dare un assetto civile e progredito al nostro Paese.

Prima di chiudere desidero ricordare i lavori del recente convegno di studio svoltosi a Pavia sui criteri per migliorare le decisioni nel campo delle spese pubbliche, nonchè i lavori in corso, nell'ambito del mio Dicastero, della commissione incaricata di studiare i problemi della spesa pubblica. Accanto alle indicazioni che muovono dai settori politici abbiamo voluto ascoltare ed ascolteremo le indicazioni che muovono dagli uomini di studio, per applicare al settore pubblico le indicazioni della logica economica. La difficoltà dei problemi impone questa continua revisione dei metodi di lavoro e questo sforzo di aggiornamento da parte dell'amministrazione in relazione, anche, al modificarsi delle condizioni generali in cui essa è chiamata ad operare nonchè alla crescente complessità dei problemi e dei compiti.

Dalla vostra approvazione, onorevoli senatori, il Governo trarrà incitamento a migliorare la propria difficile fatica. (*Vivi applausi dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni.*)

#### APPENDICE

Alla chiusura dell'esercizio 1966 il volume dei residui passivi si stabiliva in 4.040 miliardi: volume che deve essere, però, depurato, al fine di ricondurre il fenomeno alle sue reali dimensioni, da tutte quelle partite che non possono essere riguardate come effettive passività dello Stato.

Sono da ricordare, in proposito, dapprima i cosiddetti « residui puramente contabili » — vale a dire quei residui, per i quali si verifica una certa non tempestività nelle scritture, come accade, ad esempio, in ordine alle regolazioni con le Regioni siciliana e sarda per i tributi erariali direttamente da esse riscossi nei loro territori — che in questi ultimi esercizi hanno raggiunto livelli dell'ordine di 250-300 miliardi di lire.

Ben più consistente appare, poi, l'entità dei cosiddetti « residui di stanziamento », di quelle partite cioè che sono conservate in bilancio solo in forza di particolari norme di contabilità e non già a fronte di specifiche e precise obbligazioni assunte dallo Stato. Esse attengono, in genere, ad opere ed interventi per i quali il bilancio è chiamato

a recepire gli stanziamenti disposti dai relativi provvedimenti di legge non sempre compiutamente armonizzati alle effettive possibilità operative dell'Amministrazione. Trattasi di circa 1.000 miliardi che, tramandati al conto dei residui, vi permangono in attesa di essere mobilizzati nel rispetto dei programmi originari ed in aderenza con le capacità esecutive delle Amministrazioni.

Al netto di questi due grandi gruppi — che rappresentano la più gran parte di quelli che potremo chiamare « residui impropri » — la consistenza dei residui passivi scende, alla chiusura del 1966, a circa 2.800 miliardi.

Anche così ridimensionato il volume dei residui resta ancora notevole: ed è per questo che ho chiesto di risalire alle cause che ne sono all'origine e di studiarne gli eventuali rimedi.

Analizzati in riferimento ai titoli di provenienza, i 2.800 miliardi si attribuiscono per 1.700 miliardi, in cifra tonda, alla parte corrente e per i restanti 1.100 miliardi circa al conto capitale.

Quali sono le cause che ne hanno determinato l'accumulo? Alcune di esse hanno carattere di generalità ed investono, pertanto, ambedue i titoli di bilancio; altre, invece, interessano alternativamente o la parte corrente o il conto capitale.

Fra le cause di carattere generale sono da ricordare anzitutto la crescente dilatazione della spesa pubblica, al cui volume è strettamente correlato quello dei residui passivi. In proposito si deve, però, osservare che mentre la spesa statale si è accresciuta, nel 1966 rispetto al 1965, del 12,4 per cento i residui di nuova formazione sono aumentati soltanto del 3,7 per cento: ciò vuol dire che all'espansione del volume degli impegni ha fatto riscontro un ritmo dei pagamenti ancor più sostenuto; fenomeno che risulta maggiormente evidente se si estende l'indagine ad un periodo più lungo. Infatti, se si ha riguardo al periodo 1960-1966, si rileva che, mentre le spese si sono raddoppiate, i residui passivi sono aumentati solo del 75 per cento: di conseguenza, la percentuale di incidenza dei residui sulla spesa che alla chiusura del 1960-1961 era pari al 49,1 per cento, è scesa al termine del 1966 al 42,8 per cento.

Altri fattori di carattere generale vanno poi individuati nell'abituale ricorso all'istituto dell'esercizio provvisorio e nella ritardata definizione di taluni provvedimenti di spesa, fattori che intaccano sensibilmente le possibilità operative dell'Amministrazione.

Per la parte corrente, i rilevati 1.700 miliardi si attribuiscono per il 46 per cento ai trasferimenti di redditi e per il 32 per cento all'acquisto di beni e servizi.

Trattandosi di transazioni correnti, il fenomeno potrebbe essere attribuito alla lentezza dei centri di spesa statale: ciò, tuttavia, non può essere generalizzato. Occorre infatti tener presente che dei cennati trasferimenti la più gran parte attiene a devoluzioni di quote di entrata ad enti diversi, in specie territoriali, devoluzioni subordinate ad adempimenti che il più delle volte possono materialmente perfezionarsi solo dopo la chiusura dell'esercizio.

Di natura diversa appaiono le cause che portano all'accumulo dei residui per le spese del conto capitale, dove l'indicata consistenza di 1.100 miliardi riguarda per il 68 per cento i trasferimenti di capitale e per il 32 per cento la costituzione di capitali fissi. È appena il caso di ricordare, in proposito, che il pagamento di opere immobiliari non può essere effettuato se non dopo la definizione dell'intero processo tecnico-amministrativo di realizzazione dell'opera, processo che inevitabilmente — per il rispetto delle norme che ad esso sovrastano — supera i termini dell'esercizio, determinando così la formazione di residui passivi. Infine, un ulteriore fattore di lievitazione di questi residui va ravvisato, per quelle spese alla cui copertura deve provvedersi con il ricorso al mercato dei capitali, nelle decisioni delle autorità monetarie, in ordine alla scelta del momento della realizzazione dell'operazione, avuto riguardo alle possibilità di effettivo collocamento dei titoli sul mercato.

Quelle dianzi esposte non sono che le cause di maggior rilievo nella formazione dei resti passivi. Pur occorrendo ulteriori e complesse analisi per scerverare il problema in tutti i suoi aspetti, è evidente che i rimedi per la razionalizzazione del fenomeno chiamato in causa le norme di contabilità, le

prassi parlamentari e la stessa organizzazione statale. Tutto ciò porta a constatare che il problema dei residui rappresenta soltanto un particolare di una tematica molto generale: non per questo, tuttavia, il Governo trascura di seguire il fenomeno con il più vivo interesse.

#### Presentazione di disegno di legge

**P R E T I**, *Ministro delle finanze*. Domando di parlare.

**P R E S I D E N T E**. Ne ha facoltà.

**P R E T I**, *Ministro delle finanze*. A nome del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, ho l'onore di presentare al Senato il seguente disegno di legge:

« Norme per la prevenzione degli infortuni causati da fughe di gas negli ambienti domestici » (2559).

**P R E S I D E N T E**. Do atto all'onorevole Ministro delle finanze della presentazione del predetto disegno di legge.

#### Ripresa della discussione

**P R E S I D E N T E**. Riprendiamo la discussione sul bilancio dello Stato. Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro delle finanze.

**P R E T I**, *Ministro delle finanze*. Onorevoli senatori, parlerò molto brevemente — giacchè mi rendo conto che l'ora è ormai tarda — dopo l'esposizione del Ministro del tesoro al quale incombeva il compito di rispondere ai numerosi interventi riguardanti il suo settore.

In materia di finanze non sono stati numerosi nè gli interventi, nè le osservazioni. Ringrazio anzitutto i relatori, senatori De Luca Angelo e Maier, per lo studio attento che hanno fatto del bilancio, con particolare riguardo al settore dell'entrata, vale a dire a quello che mi compete. Ringrazio inoltre tutti colo-

ro che hanno voluto contribuire con i loro suggerimenti al migliore funzionamento delle finanze del nostro Stato.

Gli onorevoli colleghi si rendono certamente conto che nelle attuali condizioni, con il sistema tributario in vigore in Italia, antiquato ed estremamente farraginoso, non è a noi possibile raggiungere quelle mete, alle quali aspiriamo. Infatti mancano gli strumenti per combattere adeguatamente le evasioni e per addivenire a quella più perfetta perequazione tributaria che noi auspichiamo. La stessa selva delle numerosissime imposte e tasse in vigore rende spesso difficoltoso e asmatico il respiro dell'amministrazione finanziaria.

È per questo che il Governo, come gli onorevoli colleghi sanno, intende varare la riforma tributaria, della quale abbiamo già parlato in Commissione. In quella sede io ebbi occasione di ascoltare i pareri, le molte osservazioni e le critiche degli onorevoli senatori. Vorrei ora approfittare della presente occasione per fare alcune precisazioni in materia. Saranno dichiarazioni brevissime perchè l'ora — come ho già notato — è tarda e non voglio pertanto annoiare il Senato. Del resto parlo sempre brevemente e quindi i colleghi non si devono preoccupare.

Non vorrei che, come purtroppo capita sovente, ci si limitasse ad affermare ad alta voce che è necessario dare all'Italia una maggiore giustizia tributaria e, poi, da tutte le parti si continuasse ad ostacolare, più o meno apertamente, il varo della riforma tributaria. Nel nostro Paese spesso ci si nutre di chiacchiere e, di fronte alle responsabilità dei fatti, si tende a fuggire. Io so, che, quando si parla del problema della riforma tributaria, si pone l'accento sulla situazione degli enti locali e particolarmente dei comuni. Di essi e della loro finanza si è parlato anche pochi minuti fa, a proposito di un quesito rivolto all'onorevole Colombo, Ministro del tesoro, da parte di alcuni senatori di sinistra e di destra. Orbene, io non vorrei che coloro i quali continuano ad auspicare il risanamento della finanza comunale si illudessero che tale risanamento possa essere attuato senza il varo della riforma tributaria, vale a dire senza l'introduzione di un nuovo siste-



ma tributario che tenga conto delle attuali esigenze dei comuni. Ciò sarebbe assurdo. Le leggi non servono a niente: esse potrebbero dare domani 30 o 40 miliardi in più ai comuni, ma lascerebbero praticamente il tempo che trovano. Oggi il *deficit* di parte corrente dei comuni e delle provincie è di circa 400 miliardi; si tratta di una somma cospicua, e la riforma tributaria appunto prevede che, attuandosi il nuovo sistema, i comuni dispongano di maggiori introiti, in maniera che possa essere finalmente posto fine alla drammatica situazione deficitaria degli enti comunali e provinciali. Essi, quindi, sono massimamente interessati al varo della riforma tributaria.

Nè si dica, come da talune parti si sostiene, che tale riforma lederebbe il principio delle autonomie locali; ciò non è vero. Indubbiamente la vita — e quindi anche quella politica è fatta di contrapposizioni dialettiche. Il Governo ha varato un certo progetto; l'ANCI ha fatto determinate osservazioni critiche; ad esse noi abbiamo ribattuto e si è arrivati alla conclusione che non vi sono certamente differenze insormontabili di posizione tra il Governo e i comuni. (*Cenni di diniego del senatore Gigliotti*). Ella scuote la testa, ma siccome ho parlato con i dirigenti dell'ANCI (tra i quali vi sono anche esponenti del suo partito) mi permetto di essere meno pessimista di quanto ella sia.

In definitiva i comuni temono che l'adozione di certe norme un poco drastiche, contenute negli articoli 13 e 14 della legge per la riforma tributaria, possa nuocere allo sviluppo della loro autonomia nel settore della spesa. Noi ci siamo dichiarati disposti a modificare talune norme, e possiamo dire di essere già, in linea di massima, d'accordo con i dirigenti dell'ANCI. D'altro lato, per quanto concerne l'aspetto dell'entrata, mi sembra che la riforma tributaria vada incontro alle attese dei comuni, non solo perchè porterà ad un rilevantisimo accrescimento delle loro entrate (che si tratti di entrate dirette o indirette ha poca importanza), ma anche perchè stabilisce un sistema più razionale, che non può non essere a tutti accetto. Ad esempio, noi abbiamo accolto un'istanza generale, che interessa tutti i cittadini,

quella, cioè, di abolire l'assura dicotomia — se così si può dire — tra l'imposta di famiglia e imposta complementare, che non si giustifica in nessuna maniera. La riforma tributaria prevede una imposta unica sul reddito di cui l'imposta comunale sui redditi patrimoniali viene ad essere una specie di addizionale impropria o di appendice.

G I G L I O T T I . Ma l'accertamento chi lo fa?

P R E T I , *Ministro delle finanze*. L'onorevole senatore Gigliotti, con la sua simpatica interruzione ha prevenuto il mio pensiero: infatti, io volevo già esporre il mio punto di vista in questa materia. L'onorevole senatore non ignora che le entrate dello Stato sono, in cifra tonda, di 8 mila miliardi, mentre le entrate dei comuni, se non vado errato, sono di circa 800 miliardi, dei quali non tutti sono entrate dirette. Non è quindi pensabile che di fronte ad una situazione di questo genere — cioè di fronte al fatto che lo Stato introita circa il 90 per cento delle entrate — noi, realizzando la riforma, attribuiamo il compito dell'accertamento delle imposte « a mezzadria » fra Stato e comuni! Lei dice: limitiamoci al settore delle imposte dirette. Va bene, ma anche in tal modo le cose non cambiano. Quanto potrà rendere quest'anno l'imposta di famiglia? Ammettiamo che dia 150 miliardi. Le imposte dirette dello Stato, come lei sa, rendono più di 2 mila miliardi e, di conseguenza, siamo a circa il 7 per cento.

Partendo da una situazione di questo genere, lei pensa dunque che potremmo mettere su un piano di parità, per quanto riguarda l'accertamento delle imposte dirette, lo Stato e i comuni? Sarebbe assurdo. Però noi, tenendo conto del fatto che i comuni sono organi democratici che meritano il più alto apprezzamento, e che essi oggi dispongono di una imposta diretta, che è quella di famiglia, non li abbiamo affatto esclusi dall'accertamento. C'è un articolo della legge di delega che prevede appunto la loro partecipazione a tale funzione. Il senatore Gigliotti chiede: in che modo parteciperanno? Certamente i poteri fondamentali debbono rima-

nera allo Stato, cioè al solo ufficio delle imposte dirette, per il controllo delle dichiarazioni uniche dei redditi ed anche per l'effettuazione degli accertamenti d'ufficio in caso di omessa o infedele dichiarazione. Ma noi non vogliamo escludere i comuni dalla collaborazione. Potremmo arrivare anche a questa soluzione, senatore Gigliotti (naturalmente la norma non potrà essere scritta nella legge di delega, ma si potrebbe introdurla nel decreto delegato): potremmo, ad esempio, stabilire che la denuncia dei redditi debba esser compilata in duplice copia, una per l'ufficio delle imposte e l'altra per l'ufficio comunale; quest'ultimo potrebbe esaminare la denuncia, fare tutte le osservazioni che ritiene opportune e trasmetterle all'ufficio delle imposte dirette. Con il che non è detto che la collaborazione debba finire; può continuare allo stadio successivo. Ma è certo che la determinazione del reddito deve essere fatta dallo Stato, e non da un ufficio misto, perchè ciò — deve riconoscerlo, senatore Gigliotti! — sarebbe assurdo.

G I G L I O T T I . È un punto da approfondire.

P R E T I , *Ministro delle finanze*. D'accordo, noi siamo sempre disponibili per colloqui intesi ad approfondire questa materia. Comunque non vogliamo in nessuna maniera uccidere l'autonomia comunale.

C'è poi il problema dell'abolizione delle imposte comunali di consumo. Tutti sono d'accordo che esse, anche perchè sono, in fondo, una derivazione dei vecchi dazi, sono antiquate. Gli stessi comuni si lamentano che creano troppe difficoltà. L'unico loro pregio è che danno subito il danaro agli amministratori comunali, nel senso che sono di reddito immediato. Per il resto però credo ...

G I G L I O T T I . Con il progetto di legge le aumentate di 80 miliardi.

P R E T I , *Ministro delle finanze*. Esiste un progetto di legge per aumentare il gettito delle imposte di consumo di 80 miliardi, come lei ha detto, senatore Gigliotti. Ma lei sa benissimo che la riforma tributaria può

entrare in vigore, può cioè essere applicata, a tre anni di distanza dall'approvazione della legge di delega, dato che ci vuole tale periodo di tempo per realizzare il sistema attraverso i decreti delegati.

Se poi al Senato continuerà a verificarsi l'ostruzionismo, evidentemente non ci saranno molte speranze di vedere approvata la legge di delega entro breve tempo. Di fronte, quindi, al fatto che, dall'approvazione della legge occorrono poi tre anni per mettere in atto il nuovo sistema, il Governo ha pensato che, per un periodo transitorio, questa leggina potesse soddisfare, se non alle esigenze di tutti i comuni, giacchè il *deficit* è assai maggiore, per lo meno alle esigenze di una larga categoria di comuni.

G I G L I O T T I . In questo modo si sono aumentate le imposte sui detersivi.

P R E T I , *Ministro delle finanze*. Non vi è dunque contraddizione tra l'una e l'altra cosa.

Senatore Gigliotti, non scendiamo nei dettagli dei detersivi: qui stiamo parlando in termini generali. Se a lei non piacciono i detersivi, proponga gli scaldabagni; ci si può sempre intendere su questo.

Con la riforma tributaria — ripeto — si propone l'abolizione delle imposte comunali di consumo e l'istituzione dell'imposta integrativa sui consumi, molto razionale, eguale in tutto il Paese, e capace di dare un gettito superiore con spese di riscossione minime: credo che questo sia un notevolissimo progresso.

Inoltre, la riscossione dell'imposta integrativa sui consumi, che si attua nel passaggio dal commercio all'ingrosso al commercio al dettaglio, viene collegata all'ultimo stadio dell'imposta sul valore aggiunto, e questo semplifica ulteriormente il problema.

Vi è un altro punto sul quale i comuni sollevano delle obiezioni. Noi avevamo proposto che gli introiti dell'imposta integrativa sui consumi confluissero al centro, alla Cassa depositi e prestiti, dove dovrebbe funzionare una specie di *pool* per la distribuzione successiva dei fondi ai comuni, secondo cer-

ti parametri e tenendo soprattutto conto delle varie esigenze di sviluppo economico. I comuni invece vorrebbero che l'imposta integrativa sui consumi venisse direttamente assegnata alle loro casse, nel territorio nei quali tale imposta viene pagata. Non credo che ci uccideremo per questo! Si può anche su questo argomento, certo di notevole importanza, trovare un accordo: il Governo non è su posizioni rigide, ritiene però che sia urgente la sostituzione di un'imposta antiquata con un'altra più moderna.

Orbene, se, inoltre, si tiene presente che la riforma prevede contributi molto più elevati da parte dello Stato — che oggi contribuisce assai poco alla finanza dei comuni — si arriva alla conclusione che essi avranno tutto da guadagnare dal nuovo sistema, assai più razionale, che noi intendiamo istituire nell'interesse dei comuni stessi e della comunità nazionale.

Vorrei anche fare un'ultima osservazione su un argomento che io ritengo di estrema importanza. Non mi si rimproveri l'insistenza, perchè chi chiede di realizzare rapidamente la riforma tributaria, rischia di trovarsi di fronte ad una atonia piuttosto diffusa, e così nella condizione di colui, della cui voce si diceva che era: *vox clamantis in deserto*. Io desidero richiamare l'attenzione degli onorevoli senatori qui presenti, su un grave pericolo anche perchè non vorrei ci se ne accorgesse solo quando si fosse verificato e molti poi se ne lamentassero in ritardo, magari con il Ministro delle finanze. La riforma non investe solo il settore delle imposte dirette, ma anche prevede la radicale trasformazione del sistema della imposizione indiretta, con la scomparsa dell'IGE e l'istituzione in sua vece della cosiddetta imposta sul valore aggiunto, o anche, come dice il senatore Micara, TVA, e cioè tassa sul valore aggiunto. (Io preferisco l'abbreviazione IVA, sia perchè più simpatica, sia perchè il termine di imposta mi pare più esatto di quello di tassa).

Orbene, che cosa succede nel MEC in questo settore? La Francia il 1° gennaio 1968 adotterà la nuova imposta sul valore aggiunto; lo stesso farà la Germania occidentale, anch'essa il 1° gennaio, con la *Mehrwert-*

*steuer*; il 1° gennaio 1969, poi, il nuovo sistema entrerà in vigore anche in Belgio, in Olanda e nel Lussemburgo, perchè le leggi sono state approvate, tutto è stato predisposto. Noi, viceversa, siamo ancora molto, ma molto indietro, nonostante che ci siamo impegnati, in sede internazionale, ad introdurre l'imposta sul valore aggiunto col 1° gennaio 1970.

Ho detto prima che per applicare il nuovo sistema debbono correre tre anni dall'approvazione della legge delegata. Orbene, onorevoli senatori, se noi continueremo a procrastinare la riforma, danneggeremo gravissimamente l'economia del nostro Paese. Mi riferisco in particolare al problema della restituzione dell'IGE agli esportatori; voi sapete che spesso si attendono due anni i rimborsi o perchè i finanziamenti del Tesoro arrivano in ritardo o perchè le procedure burocratiche sono troppo complesse, o perchè gli uffici non hanno abbastanza impiegati, al punto che devono ricorrere a impiegati prestati dalle Camere di commercio. Comunque, l'IGE è, come imposta, congegnata in maniera tale che necessariamente la restituzione avviene molto, ma molto tempo dopo. Viceversa, l'imposta sul valore aggiunto non contempla restituzione: l'operatore economico, quando effettua esportazioni, trattiene direttamente quanto dovrebbe versare allo Stato per l'imposta, secondo un sistema che non posso qui evidentemente spiegare, perchè altrimenti entreremmo nel dettaglio tecnico. Quindi, l'esportatore di un Paese nel quale viene introdotta l'IVA non chiede la restituzione allo Stato, ma si riva- le nel momento in cui la merce parte per l'estero, ossia quando esce dalla fabbrica. Di conseguenza, domani, gli esportatori degli altri cinque Paesi del Mercato comune si troveranno avvantaggiatissimi nei confronti dei nostri; e voi sapete che ormai le nostre industrie in gran parte vivono di esportazione. I primi, infatti, usufruiranno di quel 10 o più per cento di rimborso all'atto della esportazione; mentre i nostri industriali continueranno ad attenderlo per due anni, ammesso che le cose non vadano anche peggio. Per chi sa come i margini siano ristretti, per chi sa come si possa perdere una fornitura

solo per la differenza dell'1 o del 2 per cento, riesce facile intendere che noi, rimanendo su questa posizione arretratissima, il giorno in cui — e siamo alla vigilia — il Mercato comune sarà una sola unità economica, ci troveremo in condizioni di grave svantaggio nei confronti degli altri Paesi.

Danneggiare le industrie non vuol dire ovviamente danneggiare solo i padroni, ammeso che ci siano, perchè molte industrie sono di proprietà pubblica; ma vuol dire evidentemente danneggiare i lavoratori, mettere a pregiudizio l'occupazione operaia, soprattutto in quei settori meno competitivi, dove basta una piccola differenza nei prezzi per perdere la fornitura.

È per questo — io ritengo — che noi non possiamo continuare a baloccarci aspettando non so quanto per realizzare questa sostituzione di un'imposta con l'altra, che è già in atto negli altri Paesi del Mercato comune. Ripeto e concludo: non si creda che dopo l'approvazione della legge di delega, l'IVA possa essere introdotta immediatamente; devono passare tre anni anche perchè non è possibile modificare in Italia il sistema dell'imposizione indiretta senza contemporaneamente modificare il sistema della imposizione diretta. Infatti, introducendo l'IVA, il fisco conoscerà vita e miracoli di tutte le aziende, sarà in grado di determinare quasi con esattezza il reddito sulla base dei loro volumi di affari. Ciò renderà assolutamente necessaria l'adozione di nuove aliquote, più realistiche e quindi minori di quelle di oggi, che arrivano in certi casi anche al 95 per cento. Bisogna perciò realizzare contestualmente l'una e l'altra riforma, perchè se adottassimo l'IVA, senza contemporaneamente realizzare la riforma delle imposte dirette, l'imposizione diventerebbe talmente alta che noi porremmo tutti gli operatori, sia i grandi, sia i piccoli, in una situazione veramente disastrosa.

Questa è la situazione di fronte alla quale ci troviamo. Voglio sperare che gli onorevoli membri del Parlamento si vorranno rendere conto dell'assoluta urgenza di affrontare e di risolvere questi problemi che non riguardano solo il Ministro delle finanze, ma investono anche il Parlamento e l'intero

Paese. (*Vivissimi applausi dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni.*)

**P R E S I D E N T E**. Invito la Commissione ed il Governo ad esprimere il loro avviso sull'ordine del giorno del senatore Caponi e di altri senatori sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

**M A I E R**, *relatore per l'entrata sul disegno di legge n. 2394*. La Commissione ritiene che nello spirito questo ordine del giorno possa essere accettato come impegno del Governo a studiare la materia.

**P R E T I**, *Ministro delle finanze*. Non ritengo che l'ordine del giorno possa essere accettato in quanto presuppone che noi continuiamo a mantenere l'imposta di ricchezza mobile sulle categorie C-1 e C-2 come sono oggi, mentre vogliamo sostituirla con l'imposta unica sul reddito.

**P R E S I D E N T E**. Non vedo presente nessuno dei presentatori dell'ordine del giorno. Il Senato pertanto non può che prendere atto della sua dichiarazione, onorevole Ministro.

Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

#### **Per lo svolgimento di una interpellanza**

**V A L S E C C H I P A S Q U A L E**. Domando di parlare.

**P R E S I D E N T E**. Ne ha facoltà.

\* **V A L S E C C H I P A S Q U A L E**. Signor Presidente, desidero approfittare della presenza del Ministro delle finanze per pregarlo di voler disporre per rispondere ad una mia interpellanza (n. 602) del 18 aprile di quest'anno, concernente la situazione del valico di frontiera di Oria Valsolda in provincia di Como. La situazione è stata denunciata anche in questi giorni dalla stampa nazionale come drammatica.

All'interpellanza io non ho avuto alcuna risposta. Gradirei proprio che si accelerasse

il suo *iter* e, quindi, prego il Ministro di rispondermi rapidamente.

P R E T I , *Ministro delle finanze*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

P R E T I , *Ministro delle finanze*. Sono in grado di risponderle che noi abbiamo preso atto delle sue osservazioni, che non erano affatto prive di fondamento, ed il direttore generale delle dogane, dottor Guido Tomassone, si è già premurato di adottare provvedimenti che possono portare ad una soluzione del problema.

Se poi vorrà un'esposizione dettagliata, sarò lieto di delegare l'onorevole Sottosegretario a dargliela.

V A L S E C C H I P A S Q U A L E . Io insisto per questo.

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica, oggi alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,35*).

---

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari