

(N. 444-A)
Resoconti I**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1969**ESAME IN SEDE REFERENTE DEL DISEGNO DI LEGGE E
DELLO STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA (Tabella n. 1)**Resoconti stenografici della 5^a Commissione permanente
(Finanze e tesoro)****INDICE****SEDUTA DI VENERDI' 31 GENNAIO 1969**

PRESIDENTE	Pag. 2, 3, 5, 8
PRESIDENTE Zugno, <i>relatore generale per l'entrata</i>	7, 8
BERTOLI	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
BIAGGI	7, 8
ZUGNO, <i>relatore generale per l'entrata</i>	2, 3, 5, 8

SEDUTA DI MARTEDI' 4 FEBBRAIO 1969

PRESIDENTE	Pag. 9, 11, 18, 22, 26, 28
STAMMATI, <i>Ragioniere generale dello Stato</i>	9, 11 13, 23, 26
BERTOLI	11, 13, 18
BANFI	18
FRANZA	18
MACCARRONE	18, 26
PARRI	18, 26
BUZIO	21
SEGNANA	21
SPAGNOLLI	21

SEDUTA DI GIOVEDI' 6 FEBBRAIO 1969

PRESIDENTE	Pag. 29, 60, 61, 65, 72, 75, 76
ANDERLINI	69, 71
BANFI	64, 66, 71
BERTOLI	60, 61, 64, 67, 69, 73, 75
BOSSO,	72
CORRIAS Efisio	68, 69
FORMICA, <i>relatore generale per la spesa</i> 29, 67, 75, 76	
FRANZA	60, 66, 67
PARRI	61
PICARDI, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	64
SOLIANO	68, 75
STEFANELLI	70
ZUGNO, <i>relatore generale per l'entrata</i>	67

SEDUTA DI VENERDI' 7 FEBBRAIO 1969

PRESIDENTE	Pag. 76, 85, 86, 87, 89 90, 91, 92, 93, 94, 95
BERTOLI	77, 78, 82, 83, 88, 90, 91, 92, 93, 94
BIAGGI	89
BORSARI	88
COLOMBO, <i>Ministro del tesoro</i>	76, 77, 78, 83
FORMICA, <i>relatore generale per la spesa</i>	87

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

FRANZA	Pag. 87, 92, 93, 94
MISASI, <i>Sottosegretario di Stato per le partecipazioni statali</i>	89
OLIVA	94
PICARDI, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	87
	88, 95
PIRASTU	94, 95
REALE, <i>Ministro delle finanze</i> 85, 86, 87, 89, 90, 91	
SOLIANO	84, 85, 86
SPAGNOLLI	92, 93
ZUGNO, <i>relatore generale per l'entrata</i>	91, 94

SEDUTA DI VENERDI' 31 GENNAIO 1969

**Presidenza del Presidente MARTINELLI
e del Vice Presidente ZUGNO**

La seduta è aperta alle ore 9,45.

Sono presenti i senatori: Baldini, Belotti, Bertoli, Biaggi, Cerami, Cifarelli, Corrias, Efisio, Cuzari, De Luca, Formica, Limoni, Li Vigni, Maccarrone Antonino, Martinelli, Masciale, Medici, Oliva, Soliano, Spagnolli, Stefanelli, Zugno.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969**— Stato di previsione dell'entrata (Tabella 1)**

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969. — Stato di previsione dell'entrata (Tabella 1).

Invito il senatore Zugno a riferire sul bilancio per la parte relativa all'entrata.

ZUGNO, relatore generale per l'entrata. Sarò molto sintetico, tenuto conto che la vera relazione in sostanza sarà quella scritta da presentare in Aula, dove peraltro potrà svolgersi un'ampia e approfondita discussione.

Il bilancio di previsione del 1969 presenta una entrata totale di 9.718 miliardi, con un aumento per le entrate (tributarie, extra-tributarie, differenza per alienazione e ammortamento di beni patrimoniali, rimborso cre-

diti e accensione prestiti) complessivamente di 892 miliardi circa.

Due cose desidero notare in modo particolare: l'aumento delle entrate tributarie ed extra-tributarie è di 893 miliardi, superiore cioè di un miliardo all'aumento totale delle entrate; inoltre l'aumento delle entrate tributarie è stato del 10,2 per cento e quello delle entrate extra-tributarie del 10,5 per cento, con un incremento medio dei due tipi di entrate, rispetto al 1968, del 10,8 per cento. Sottolineo a questo riguardo come la percentuale del 10,8 per cento sia molto vicina all'indice di elasticità 1-1 previsto dalla programmazione.

B E R T O L I . Uno a uno rappresenta l'indice di elasticità rispetto al reddito, non il rapporto fra le entrate del 1968 e quelle del 1967; l'indice di elasticità, pertanto, non c'entra.

ZUGNO, relatore generale per l'entrata. Per quanto riguarda la pressione fiscale, quella tributaria pura (riferita a Stato ed Enti locali) è stata nel 1966 del 20,5 per cento; considerati invece anche gli istituti di previdenza, è stata del 30,6 per cento. Nel 1967 è stata del 20,8 per cento quella tributaria pura e del 28,5 per cento quella globale. Indubbiamente siamo di fronte ad una pressione fiscale elevata, che però dobbiamo considerare alla luce del numero sempre maggiore di servizi che lo Stato va soddisfacendo, in relazione all'inserimento dell'Italia nel Mercato comune e quindi alla pressione fiscale delle altre Nazioni, che non è certamente inferiore.

La Germania e la Francia hanno il 24 per cento, i Paesi Bassi il 23, il Lussemburgo il 22, il Belgio il 21. Quindi, la pressione fiscale italiana è soprattutto aggravata dagli oneri sociali, che la portano ad un livello sfiorante il 32 per cento.

Le principali entrate previste dal bilancio sono le imposte sul patrimonio, che danno un gettito di 2.640 miliardi con un aumento di 247 miliardi; le imposte di ricchezza mobile con un gettito di 1.410 miliardi ed un aumento di 150 miliardi; l'imposta complementare progressiva sul reddito, che dà un

gettito complessivo di 300 miliardi con un aumento di 50 miliardi. Altro gruppo notevole di imposte è quello delle tasse e imposte sugli affari, con un gettito complessivo previsto di 3.287 miliardi e un aumento di 238 miliardi. Un gettito inferiore rispetto al 1968 si ha invece per le imposte dirette sul patrimonio in relazione ad alcune variazioni intervenute come, ad esempio, la sospensione dell'applicazione dell'imposta di fabbricazione e della corrispondente di confine sui filati tenuto conto della legge n. 1147 del 1967 riguardante i rimborsi in materia di IGE per i prodotti esportati e di imposizione sugli analoghi prodotti di provenienza estera, nonché la legge n. 318 del 1968 in materia di spettacoli cinematografici, che ha alleggerito il settore di alcuni oneri, e le disposizioni che hanno portato alla soppressione dell'EAN: tutte norme che hanno comportato una riduzione dell'aumento relativo alle tasse e imposte sugli affari.

Di grande importanza anche le imposte sulla produzione, sui consumi e sulle dogane, dove il gettito previsto è di 2313 miliardi con un aumento di 271 miliardi rispetto al 1968. Si tratta di un gettito notevole, che nel 1968 rappresentava il 24,5 per cento delle entrate tributarie e nel 1969 ne costituirà il 25,2 per cento. Le voci principali sono date dall'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, il cui gettito è previsto in 1.390 miliardi con un aumento di 150 miliardi, mentre il provento delle dogane e dei diritti marittimi è mantenuto in 250 miliardi. Anche il gettito dell'imposta sullo zucchero rimarrà pressochè invariato (45 miliardi) e così dicasi per quello dell'imposta sul consumo di caffè, fermo sui 72 miliardi. Una voce che merita di essere sottolineata è quella dell'imposta di fabbricazione sui filati, che scende da 38 a 30 miliardi, mentre per il gettito dell'imposta sul gas e sull'energia elettrica è previsto un aumento di 25 miliardi.

B E R T O L I . Su quanti complessivi?

Z U G N O , *relatore generale per l'entrata*. Su 120 miliardi. Peraltro, si tratta di una voce suscettibile di qualche variazione in relazione al recente provvedimento legislativo

che dispone la riduzione dell'imposta di fabbricazione per le piccole industrie.

Altre voci importanti sono quelle dell'imposta di fabbricazione sugli spiriti (42 miliardi con un aumento di 2,5), sulla birra (28 miliardi con un incremento di 3). Un notevole aumento del gettito, probabilmente inferiore a quello che si avrà poi effettivamente, è previsto in tema di prelievi agricoli applicabili sulle importazioni dagli Stati membri della CEE e dai Paesi terzi, che da 72 miliardi sale a 146. L'altro ieri, in sede di esposizione del ministro Emilio Colombo là dove si accennava alla FEOGA e alla necessità di un coordinamento tra i vari Stati del Mercato comune, il presidente Martinelli ha ricordato che già nel 1968 il gettito sui prelievi agricoli ha sensibilmente superato le previsioni.

P R E S I D E N T E . Esatto: da 70 a 193 miliardi.

B E R T O L I . Queste sono le entrate, ma ci sono anche le spese.

P R E S I D E N T E . D'accordo.

Z U G N O , *relatore generale per l'entrata*. Altre voci da ricordare sono: i monopoli, per i quali è previsto un aumento del gettito di 45 miliardi; il lotto, dove si dovrebbe pure avere un aumento di 45 miliardi. Le entrate extra tributarie, invece, rivestono una limitata importanza. Esse concernono soprattutto interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro. Il gettito previsto è di 5,9 miliardi con un aumento di 1,7. Importante, di contro, la previsione relativa al ricupero di rimborsi e contributi, che è di 145 miliardi e riguarda, soprattutto, la ritenuta su stipendi, retribuzioni e pensioni (82 miliardi), il ricupero di fondi riferibili a capitoli di spesa iscritti negli stati di previsione dei diversi Ministeri (10 miliardi), il concorso dei Paesi della NATO nelle spese di infrastrutture (14,6 miliardi).

Per quanto concerne l'alienazione e l'ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti l'importo previsto è molto limitato: si contempla, infatti, una vendita di beni

immobili e un affrancamento di canoni per 20,1 miliardi, un ammortamento di beni patrimoniali per 15,2 miliardi e un rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro per 34 miliardi. L'accensione di prestiti è prevista soltanto per 7,8 miliardi. Al riguardo, peraltro, occorre tener presente che il bilancio prevede tutta una serie di capitoli per memoria in relazione a emissioni per la edilizia scolastica, per il piano verde, per le ferrovie e via dicendo per 872,550 miliardi.

Uno dei problemi che normalmente viene affrontato dal Parlamento è quello delle imposte dirette e delle imposte indirette.

Le entrate tributarie dello Stato italiano, per quanto riguarda il rapporto tra imposte dirette e imposte indirette, nel 1963-64 costituivano come imposte sul patrimonio e sul reddito il 26,4 per cento dell'intero carico tributario e come altri tributi il 73,6 per cento. Nel 1967, il 26,4 per cento diventava 28,4 per cento e il 73,6 per cento diventa 71,6 per cento.

Ora, anche nel 1969 la previsione non è che determini una alterazione, se non molto limitata, di questo rapporto tra gettito delle imposte dirette e gettito delle imposte indirette. Sorgono, pertanto, due problemi di fondo per quanto riguarda la finanza pubblica. L'esistenza di una notevole percentuale di imposte dirette riduce la progressività del sistema fiscale italiano? Inoltre, l'imposta indiretta incide proprio sul prezzo del consumo in modo diverso dall'imposta diretta?

Nella relazione scritta cercherò di affrontare questi due problemi. Comunque anticipo subito che sono convinto che l'imposta indiretta, con le discriminazioni che sono fatte tra i vari beni anche con differenze di aliquote applicate per quanto riguarda l'IGE, eccetera, attua una sua progressività. Sono anche convinto che l'imposta indiretta ha una traslazione sui prezzi di consumo e quindi sul mercato dei beni. C'è chi sostiene che la traslazione, al limite, sarebbe uguale, sia dell'imposta indiretta che dell'imposta diretta. È indubbio, però, che questa profonda differenza, che una volta si riteneva esistesse, si va sempre più accertando che ai fini della traslazione non è così profonda.

Il problema delle imposte dirette, e quindi dell'aumento del gettito delle imposte dirette, tuttavia, è un problema che la riforma tributaria sta affrontando. Lo stesso Vanoni ha cercato (dico che « ha cercato » in quanto la sua riforma non è stata completata), come primo momento, di introdurre un elemento di fiducia tra i contribuenti e il fisco; purtroppo questo elemento di fiducia è rimasto fermo ai punti di partenza. Per rendersene conto è sufficiente veder l'andamento delle dichiarazioni di reddito: appare evidente che c'è una certa stagnazione e che il numero delle denunce è veramente limitato. Questo significa che vi è una evasione e che occorre individuarla per poter veramente raggiungere, anche nel campo delle imposte dirette, quel gettito necessario per portare un equilibrio maggiore tra le imposte indirette e le imposte dirette.

Un problema che merita considerazione è quello della attendibilità dei dati di previsione.

È noto come la Corte dei conti, in sede di parificazione dei conti di bilancio, ha sempre raccomandato che le previsioni si avvicinino il più possibile alle entrate effettive; però abbiamo anche visto che la Corte dei conti ha sempre criticato che il tasso di aumento dell'entrata fosse superiore al tasso di aumento del reddito. Del resto, esaminando somariamente alcuni dati, ho potuto vedere che l'indice di elasticità del 1966 era dello 0,98 per cento, nel 1967 era dell'1,46 per cento, nel 1968 dell'1,32 per cento e per il 1969 è previsto un indice di elasticità dell'1 per cento circa. Quindi si raggiungerebbe veramente la parità tra l'aumento del reddito e l'aumento come gettito tributario e reddito nazionale.

Inoltre, ai fini della attendibilità dei dati, ho esaminato i risultati delle entrate a tutto il settembre 1968 ed ho potuto rilevare che, per esempio, per le imposte sul patrimonio e sul reddito, contro una previsione di 2.393 miliardi di lire, sono stati riscossi 1.855 miliardi.

B E R T O L I . Bisognerebbe vedere se questi dati sono corretti secondo la stagionalità.

ZUGNO, *relatore generale per l'entrata*. Volevo far rilevare, in sostanza, che la somma ancora da riscuotere è pari pressapoco al terzo della somma riscossa; questo significa che alla fine dell'anno, per quanto riguarda le imposte sul reddito...

BERTOLI. Abbiamo i dati alla fine dell'anno, conviene riferirsi a questi.

ZUGNO, *relatore generale per l'entrata*. Quello che volevo sottolineare è che da questi dati, ancora non molto precisi perchè sono parziali, si ha l'impressione che l'attendibilità dello stanziamento previsto sia abbastanza notevole, in quanto il risultato finale non dovrebbe discostarsi eccessivamente dalla previsione. Questo per quanto si riferisce alle imposte sul patrimonio e sul reddito.

Diversa, invece, è la considerazione che si deve fare a proposito delle tasse e delle imposte sugli affari. Infatti mentre ci sono da riscuotere ancora differenze per 116 miliardi, l'importo previsto era di 3.048 miliardi circa. Cioè la differenza tra la previsione e l'entrata è notevole. Non bisogna, però, dimenticare che le tasse e le imposte sugli affari non permettono una previsione rigida, in quanto dipendono dallo sviluppo economico. Abbiamo visto, per esempio, durante il 1968, una battuta d'arresto che, nel caso non avesse potuto essere superata con una certa rapidità, avrebbe potuto influire notevolmente sul gettito delle imposte sugli affari.

Vi sono altri problemi, fra cui quello delle entrate degli Enti locali e degli Istituti previdenziali, che occorre considerare non disgiuntamente dall'equilibrio dei loro bilanci. Non vi è dubbio, infatti, che i *deficit* che presentano Enti locali e Istituti previdenziali vanno visti nel complesso della gestione del bilancio dello Stato. Vi è pertanto l'esigenza di studiare dei provvedimenti per raggiungere, sì, un equilibrio di carattere generale, ma anche, per quanto è possibile, un equilibrio tra i vari settori (il settore statale propriamente detto, il settore degli Enti locali e quello degli istituti previdenziali); e di tale esigenza ci faremo interpreti presso il Governo.

Un'altra considerazione riguarda il fondo globale. Istituito in un primo tempo per la sola spesa, è stato successivamente anche per l'entrata introdotto un capitolo speciale (precisamente il capitolo n. 1399), che nel bilancio 1969 è stato soppresso, rimediando così ad una vera e propria stortura.

Chiedo scusa per la rapidità della esposizione, augurandomi di poter preparare per l'Aula una relazione più completa.

PRESIDENTE. Mi sono pervenuti in questo momento i dati relativi all'entrata per l'intero anno. Le imposte sul patrimonio e sul reddito erano previste in 2.393 miliardi, se ne sono accertati 2.415, con un aumento in percentuale, quindi, dell'uno per cento. Le tasse e le imposte sugli affari, previste in 3.049 miliardi, sono state accertate per 2.973 miliardi, con una diminuzione del 2,5 per cento. Si tratta di un confronto fra previsione e accertamento, che ha un suo preciso significato, come ne ha un altro il confronto fra accertamenti di entrata dello scorso anno e accertamenti di questo anno.

Per le imposte sulla produzione e sui consumi la previsione di entrata era di 2.042 miliardi, mentre l'accertamento è stato di 2.207 miliardi: più 165 miliardi, pari all'8 per cento circa.

Per i Monopoli, previsione di entrata 692 miliardi, accertamento 719 miliardi: + 27 miliardi, pari al 4,5 per cento.

Per il lotto e le lotterie, previsione di entrata di 146 miliardi, accertamenti per 274 miliardi: + 128 miliardi, pari all'85 per cento circa.

Due considerazioni di ordine generale balzano immediatamente all'occhio: l'aumento gettito delle imposte sulla produzione e sui consumi, sulle quali sembra che ancora si rivolga l'attenzione governativa per maggiori aliquote, per 165 miliardi di lire; e l'incremento di 128 miliardi di quel tributo sul gioco al lotto, che un tempo fu chiamato l'« imposta sugli imbecilli »... Mi auguro che questa risvegliata passione per il gioco del lotto si attenui nel 1969!

Presidenza del Vice Presidente ZUGNO

BERTOLI. Sono d'accordo con l'onorevole Zugno quando afferma che nella relazione occorrerebbe approfondire la questione del bilancio dello Stato visto nel suo complesso, compresi cioè gli enti locali e gli istituti di previdenza. Il relatore però limita tale sua affermazione relativamente alla sola pressione fiscale. Io ritengo invece che sarebbe opportuno avere un'idea un po' più precisa di quello che è il complesso bilancio dello Stato, e accenno di sfuggita a un problema molto importante, che certamente approfondiremo nel dibattito in Aula: l'opportunità o meno, cioè, che alcune spese del bilancio totale vengano sopportate dall'Amministrazione centrale ovvero dagli enti locali. La Commissione conosce il nostro parere in proposito. In questo senso presenteremo degli emendamenti, perchè siamo convinti che se lo Stato si accollasse una parte degli oneri che gravano sugli enti locali, l'attività di questi ultimi ne risulterebbe più funzionale. Invito pertanto il relatore a voler far cenno del problema nella sua relazione scritta.

Il secondo punto delle mie osservazioni riguarda l'aumento del gettito delle entrate, suddiviso nei due principali settori: imposte dirette e imposte indirette. Sono anch'io convinto che, rispetto allo sviluppo economico, il confine tra i due tipi di imposte stia sfumando: non tutte le imposte dirette, infatti, sono imposte sul patrimonio, in quanto una parte notevole vengono trasferite al consumo. Mi sembra tuttavia che nella relazione dell'onorevole Zugno, più che questo lato della questione, venga considerato l'altro: le imposte dirette cioè incidono sul patrimonio e in pratica presentano quella caratteristica di progressività che è prescritta dalla Costituzione.

Mi sembra che il senatore Zugno abbia manifestato in proposito dei dubbi che siano anche queste progressive. Avverto subito del mio dissenso e se il relatore, in Assemblea, ripeterà tale suo pensiero esso non potrà non essere oggetto di ulteriore discussione. Non entro nel merito per spiegare le

ragioni fondamentali del dissenso — sarebbe facile farlo — perchè, altrimenti, prolungherei troppo il mio intervento. Tuttavia, una preghiera vorrei rivolgere al relatore: di approfondire la questione, avvalendosi anche delle molte pubblicazioni e dei molti studi che riguardano la materia.

Altro problema collegato direttamente a quello appena trattato è la evasione dalle imposte. Ne abbiamo parlato anche ieri, quando ci siamo occupati del bilancio del Ministero delle finanze, ma è opportuno ritornarci su. Ci sarebbe moltissimo da dire. Ad ogni modo, rilevo che vi è, attualmente, una certa tendenza, con un certo fondamento oggettivo, a giustificare le evasioni in relazione alla struttura del nostro sistema tributario, nel quale esistono aliquote di imposte tanto elevate, per i redditi specialmente, per cui sarebbe estremamente complicato pagare le imposte così come prescritte dall'ordinamento. Ed allora, siccome non è possibile attenersi strettamente alle norme del sistema tributario, si dà una giustificazione alle evasioni che soltanto in minima parte accetto. Potrei fornire esempi di evasioni veramente macroscopiche. Faccio quello di un mio amico, grande armatore, che lo scorso anno ha avuto un utile netto, tolte le imposte, di 14-15 miliardi di lire e che ha pagato un'imposta di 150 milioni. Anche se l'utile netto non è stato completamente denunciato, si tratta di un caso di evasione veramente significativo. Ecco perchè ritengo che il problema delle evasioni meriti di essere trattato a fondo. Le considerazioni che su di esso faremo potranno, tra l'altro, costituire elementi abbastanza concreti per la riforma tributaria.

Altra questione trattata è quella della attendibilità delle previsioni di entrata. Anche essa va approfondita, soprattutto in relazione alle note di variazione che arrivano puntualmente ogni anno (abbiamo già all'esame la seconda o la terza relativa al 1969). Il Presidente ha sottolineato una maggiore entrata complessiva intorno ai 300 miliardi, cifra evidentemente molto alta, ma che finirà per risultare ancora maggiore. Sarebbe pertanto opportuno esaminare una specie di

trend delle note di variazione rispetto alle previsioni.

Importante pure l'accento, fatto dal relatore, alla prevedibilità del gettito in relazione al gettito effettivo. Il senatore Zugno ha precisato in uno l'indice di elasticità. Ricordo a mente, ma certamente non sbaglio, che in sede di esame conclusivo del bilancio alla Camera dei deputati il ministro Emilio Colombo ha dichiarato come nel 1968 l'aumento del reddito finirà per risultare leggermente maggiore di quello che si era sperato, ossia del 5,5 per cento contro una previsione massima del 5 per cento, aggiungendo che l'aumento per il 1969 verrà ad avvicinarsi al 7 per cento.

Il reddito costituisce il fondamento del gettito tributario anche nell'ordinamento attuale. Se la previsione dell'aumento del reddito nel 1969 corrisponde a quella fatta dal ministro Colombo (siccome l'ha fatta responsabilmente, credo che possiamo considerarla come un dato di base), la credibilità, diciamo così, delle entrate per il 1969 (bilancio steso in un momento in cui si nutrivano timori non dico di recessione ma di un affievolimento dello sviluppo economico nel 1968) cade notevolmente, perchè è facile capire come una differenza dell'1,5 per cento nell'aumento del reddito rappresenti, in sostanza, una differenza effettiva globale del 30 per cento. Avremo allora che le entrate dovranno aumentare di molto, dipendendo esse dal reddito. Mi sembra, questa, una considerazione che dovrebbe essere fatta in sede di relazione. Evidentemente le previsioni fatte dal ministro Colombo alla Camera dei deputati non possono non costituire la base di ogni valutazione. Ecco allora che cade l'indice di elasticità uno. Ma, anche se l'elasticità fosse effettivamente uno (a parte il fatto che nel Piano si prevede un indice 1,1), ritengo che la previsione del gettito dei tributi dovrebbe ugualmente essere corretta tenuto conto delle modificate previsioni dell'aumento del reddito. Anche questo, ovviamente, è un problema che dovremo trattare ampiamente in Aula; l'ho accennato qui soltanto per dare la possibilità al relatore, se riterrà di accogliere la mia preghiera, di approfondirlo nella sua relazione.

Infine, manifesto la mia soddisfazione per l'avvenuta soppressione, finalmente, del fondo globale delle entrate, che considero fatto positivo.

B I A G G I . Vorrei pregare il relatore di sottolineare il problema delle evasioni fiscali perchè si tratta di un argomento che va trattato anche per i riflessi psicologici che può avere una parola detta in sede parlamentare.

Altra questione che ritengo meriti di essere dettagliatamente esposta è quella della incidenza dell'onere tributario sul reddito nazionale. Mi pare si parli del 32 per cento; però ho notato anche dati che differiscono da questo 32 per cento.

B E R T O L I . Si riferiva a tutta l'Amministrazione dello Stato, compresi gli Enti locali.

B I A G G I . Sì, però in alcuni ambienti economici si afferma che gli oneri tributari siano superiori al 32 per cento. Ecco perchè una analisi dettagliata e una precisazione sulla incidenza di questi oneri servirebbe anche a tacitare eventuali polemiche sulla politica fiscale del Governo. Siccome si tratta di argomento di grande rilevanza, pregherei il relatore di voler essere preciso in modo da potere avere un quadro analitico della effettiva incidenza degli oneri tributari sulla gestione.

Altro motivo di polemica è l'incidenza degli oneri fiscali sulle gestioni industriali. Non so se sia possibile scorporarlo dal problema dell'onere fiscale generale. Comunque, si sostiene che in sede di bilancio delle aziende occorre calcolare un 40 per cento di oneri fiscali sulle società. Forse è il caso di approfondire anche questo problema, onde chiarire definitivamente un punto quanto mai controverso.

P R E S I D E N T E , *relatore generale per l'entrata.* Ringrazio vivamente gli intervenuti, e particolarmente il senatore Bertoli, che mi ha stimolato ad affrontare con indagine più completa alcuni argomenti, quali il bilancio globale pubblico e la questione della progressività delle imposte, a proposito della

quale cercherò di dimostrare il mio punto di vista, secondo cui anche la imposta indiretta, quella sul consumo, ha una sua capacità di costituirsi a imposta progressiva, di incidere cioè con progressività.

BERTOLI. Le faccio notare che l'imposta deve essere progressiva rispetto al reddito del singolo consumatore o della famiglia che costituisce l'unità tributaria. Progressiva, quindi, non crescente: questo è il punto.

PRESIDENTE, relatore generale per l'entrata. Ritengo di poter fornire dei dati anche in relazione all'incidenza rispetto al reddito *pro capite*, o meglio per famiglia media, delle varie imposte indirette. Cercherò di documentarmi con precisione, ma si tratta comunque di percentuali assolutamente limitate.

Mi dichiaro d'accordo con il senatore Biaggi in merito al problema delle evasioni, che in effetti vi è una certa tendenza a giustificare attraverso le aliquote; è indubbio invece che esse rappresentano la conseguenza o di una mancanza di controllo o di una non rigida organizzazione a livello aziendale. Mi riferisco all'obbligo della tenuta di libri, scritture contabili e via dicendo. Sosteneva infatti il ministro Preti, in sede di presentazione della sua riforma per l'IVA, che il vero punto di partenza per evitare — o almeno limitare — l'evasione fiscale è rappresentato dalle scritture cui dovrebbero essere tenuti produttori, industriali, commercianti: tutti gli operatori economici, insomma.

Presidenza del Presidente MARTINELLI

BIAGGI. È l'evasione fiscale degli individui che va perseguita, in quanto le aziende tanto più sono grosse, tanto più pagano fino in fondo.

ZUGNO, relatore generale per l'entrata. Il senatore Bertoli ha fatto cenno alle note di variazione. Pur prendendo atto dei dati forniti dal Presidente, che hanno dimostrato la limitatezza della differenza fra entrate previste ed entrate accertate (tanto che il guadagno maggiore si è avuto dalle imposte

derivanti dal lotto), è tuttavia opportuno tener presente il *trend* delle note di variazione, esaminando cioè, se possibile, per alcuni anni la loro entità in rapporto a quella che è stata la previsione.

Il senatore Bertoli ha ripreso un'affermazione fatta dal ministro Colombo alla Camera, secondo cui il 1968 si sarebbe chiuso con un aumento di reddito press'a poco corrispondente a quello previsto nella programmazione, che per il 1969 dovrebbe arrivare a sfiorare fors'anche il 7 per cento. Questo bilancio è stato preparato in tempi in cui si temeva quasi una recessione, o comunque un rallentamento dello sviluppo; l'aumento del reddito nazionale, quale invece oggi si prevede, dovrebbe pertanto portare anche a un aumento della previsione delle entrate.

La questione è grossa, senatore Bertoli; cercherò comunque di affrontarla, per quanto mi sarà possibile.

L'ultima osservazione, fatta dal senatore Biaggi, riguarda l'analisi della pressione fiscale: la opportunità cioè di esaminarla più dettagliatamente, possibilmente anche a livello di settore, e specificamente il settore industriale, dove egli ritiene che l'onere tocchi il 40 per cento. Dico subito che un'analisi di questo genere non sarà facile, ad ogni modo farò del mio meglio.

PRESIDENTE. In relazione alla possibilità di seguire le vicende economiche dei vari settori, credo non sia difficile ottenere gli elementi desiderati, dato che dovrebbero esistere relazioni contabili tali da facilitarle il compito.

ZUGNO, relatore generale per l'entrata. Ho terminato la mia relazione, signor Presidente. Naturalmente, nel redigere la relazione per l'Assemblea, terrò conto dei suggerimenti e delle richieste formulate.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, la Commissione dà mandato al relatore di redigere la relazione per la parte concernente l'entrata.

Il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 10,50.

SEDUTA DI MARTEDI' 4 FEBBRAIO 1969**Presidenza del Presidente MARTINELLI***La seduta è aperta alle ore 10,45.*

Sono presenti i senatori: Antonini, Baldini, Banfi, Belotti, Bertoli, Biaggi, Buzio, Cerami, Cifarelli, Corrias Efisio, De Luca, Formica, Franza, Garavelli, Limoni, Maccarone Antonino, Martinelli, Masciale, Medici, Oliva, Parri, Pirastu, Segnana, Soliano, Spagnolli, Stefanelli e Zugno.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969 ».

I colleghi ricorderanno che questa di stamane è la prima seduta ufficiale dopo l'approvazione del nuovo articolo 25-bis del nostro Regolamento, che autorizza le Commissioni a chiedere ai Ministri di disporre che, dalle rispettive amministrazioni e dagli Enti sottoposti al loro controllo, siano fornite notizie ed elementi di carattere legislativo e tecnico occorrenti per integrare le notizie sugli argomenti in esame, anche mediante l'intervento alle sedute di singoli funzionari e amministratori.

Noi siamo già nel corso della discussione, in sede referente, del bilancio di previsione dello Stato per il 1969 e abbiamo chiesto alla cortesia del ministro Colombo di voler pregare il Ragioniere generale dello Stato di darci notizie più approfondite sul problema dei residui passivi.

Il Ministro del tesoro si è dichiarato onorato di soddisfare la richiesta e questa mattina abbiamo il piacere di avere qui fra noi il Ragioniere generale dello Stato, professor Stammati, la cui attività è intimamente legata a quella che è stata l'opera del compianto senatore Vanoni e per l'ispirazione e per tutto il substrato dottrinario che ne ha

sostenuto l'azione, così apprezzata e così benefica per il Paese. Oggi il professor Stammati è il Ragioniere generale dello Stato e credo che nessuno meglio di lui possa dar pregio e qualità a questa riunione e fornirci quelle informazioni che ci saranno utili anche per dissipare una certa atmosfera di incertezza — non voglio dire di confusione — che c'è nella stampa economica e tecnica di fronte al problema dei residui passivi.

Io ringrazio il professor Stammati, a nome della Commissione, per essere intervenuto con tanta prontezza e gli do subito la parola, facendogli presente che, dopo la sua relazione, interverranno alcuni colleghi per porgli delle domande alle quali, poi, egli replicherà.

S T A M M A T I , *Ragioniere generale dello Stato.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori. Sono molto onorato di essere stato chiamato, con l'assenso del ministro Colombo, ad esporre all'onorevole Commissione del Senato i dati che sono a disposizione della Ragioneria generale dello Stato, con particolare riguardo alla parte relativa ai residui passivi, sui quali mi sono preparato a discutere perchè ho pensato che questo fosse veramente il problema che interessava la Commissione.

Prima di cominciare desidero ringraziare il Presidente e dirgli che egli mi ha profondamente commosso perchè mi ha ricordato il ministro Vanoni, al quale sono stato tanto affettuosamente legato; e le parole che egli ha detto nei miei confronti le debbo soltanto alla sua bontà e alla sua affettuosa benevolenza.

Detto questo, entro subito nel merito delle notizie che mi sono state chieste a proposito di questo fenomeno dei residui, precisando anzitutto all'onorevole Commissione finanze e tesoro del Senato che la Ragioneria generale dello Stato da sempre, ma in modo particolare, vorrei dire, da un certo tempo a questa parte, cioè da quando il fenomeno ha cominciato ad assumere certe dimensioni, si è occupata di questo problema dei residui. Infatti la Commissione che fu nominata dal ministro Colombo per lo studio della spesa pubblica, si divise subito in tre Sottocom-

missioni, in tre gruppi di lavoro, uno dei quali presieduto dal professor Di Fenizio, cominciò una prima analisi dell'andamento e della situazione dei residui.

Debbo dire subito che la relazione Di Fenizio è pregevole per la metodologia seguita. Io ebbi l'onore di partecipare a talune delle sedute di questa Commissione; naturalmente i lavori fatti allora debbono essere ritenuti superati dalla dinamica dei dati.

Sulla base di questo primo esame io ho pensato essere opportuno procedere a una vera stratigrafia di questi residui, cercando di conoscerli bene nella loro qualità oltrechè nella loro quantità e disaggregando — come dicono gli statistici — questo grosso aggregato nelle sue componenti allo scopo di poterci, poi, rendere conto dell'importanza economica di questo fenomeno che è certo — come mi permetterò di fare poi presente, legato, per la parte formale, all'esistenza di un tipo di bilancio di competenza e, per la parte sostanziale, a una — se così si può dire — minore efficienza dell'Amministrazione.

Ricorderò anche i lavori che in proposito furono svolti dalla Commissione Medici. Sulla base di una indagine effettuata a tavolino, abbiamo convocato alla Ragioneria generale, nel novembre scorso, un organo importante, che da qualche tempo non veniva riunito: il Consiglio dei ragionieri, composto — come i senatori presenti ben sanno — dai direttori delle Ragionerie centrali presso i Ministeri. Ho esposto loro i dati che erano a nostra disposizione e le prime impressioni che sul fenomeno potevamo avere da parte della Ragioneria generale. Dopo di che abbiamo consegnato ai direttori delle Ragionerie centrali un modello per avere una rilevazione disaggregata dei residui. In questi giorni, inoltre, li stiamo convocando al Ministero, affinché sulla base dei dati statistici si proceda ad una accurata diagnosi delle cause di formazione e di permanenza di tali residui.

Stiamo lavorando molto intensamente, pur essendo afflitti da una enorme quantità di altri problemi. A indagine compiuta, come il ministro Colombo ha già avuto occasione

di dichiarare, pubblicheremo un « libro bianco », nel quale il fenomeno dei residui sarà compiutamente — per quanto è possibile, almeno, secondo le nostre forze — analizzato e spiegato, e in cui la stratigrafia di cui parlavo all'inizio sarà esposta, io spero in maniera convincente, al potere politico, alla opinione pubblica, ma soprattutto ai parlamentari.

Nel corso della mia breve esposizione mi soffermerò in modo particolare su tre punti: 1) perchè si formano i residui? 2) perchè, una volta che i residui si sono formati, essi rimangono e si trasmettono da un esercizio all'altro? (vedremo poi con quale velocità e quale ritmo), e 3) qual'è il loro peso effettivo? Da questa prima disaggregazione — soltanto parziale, ancora approssimata e grossolana cioè, perchè per la disaggregazione completa attendo di compiere il giro di orizzonte con i direttori delle Ragionerie centrali — cercherò di ricavare le impressioni che si possono trarre sul piano economico.

Vorrei dire, anche alla luce delle esperienze che abbiamo fatto nel Comitato di politica di bilancio della Comunità economica europea, che quello dei « resti » — così come vengono chiamati nella letteratura finanziaria dei Paesi appartenenti alla Comunità — è un fenomeno che non è certamente soltanto italiano. Vi è il fatto che il bilancio di cassa non mette in evidenza la formazione di tali resti, ma li trasmette tali e quali, attraverso dei provvedimenti contabili abbastanza semplici (i cosiddetti « riporti »), alla competenza dell'esercizio successivo. Ho tuttavia pregato i colleghi Direttori del bilancio dei Paesi della Comunità di fare avere al Comitato di politica di bilancio una descrizione completa del regime giuridico che i « resti » hanno nelle rispettive legislazioni; e anche di questa analisi, se i senatori riterranno interessante averne conoscenza, mi permetterò, con l'assenso del ministro Colombo, di dare informazioni alla Commissione finanze e tesoro del Senato.

Come dicevo, una parte delle somme stanziata in bilancio viene trasmessa all'esercizio successivo; ma ciò non rappresenta in sé un fenomeno patologico, se viene conte-

nuto entro certi limiti. È bene tuttavia esaminare le ragioni per le quali i residui si formano. Parimenti interessante è rendersi conto della progressione dei residui di nuova formazione, sia in valore assoluto che in percentuale, degli impegni dall'esercizio 1953-54 all'esercizio 1967. Mi sia quindi consentito di leggere la seguente colonna di cifre.

Nel 1953-54 i residui di nuova formazione furono 790 miliardi (trascuro i decimali), rappresentanti il 31,5 per cento degli impegni; 1954-55: 829 miliardi (30 per cento); 1955-56: 764 miliardi (26,3 per cento); 1956-1957: 778 miliardi (25,3 per cento); 1957-58: 1.110 miliardi (29,9 per cento); 1958-59: 811 miliardi (22,4 per cento); 1959-60: 1.085 miliardi (23,6 per cento); 1960-61: 1.275 miliardi (27,2 per cento); 1961-62: 1.440 miliardi (26,8 per cento); 1962-63: 1.580 miliardi (25,9 per cento); 1963-64: 1.896 miliardi (28 per cento); mezzo esercizio luglio-dicembre 1964: 1.165 miliardi (32,2 per cento); 1965: 1.939 miliardi (22,9 per cento), 1966: 2.011 miliardi (21,1 per cento); 1967: 2.875 miliardi (27,9 per cento).

Quindi abbiamo una progressione di questi residui, che sono quelli di nuova formazione alla fine di ciascun esercizio, e che naturalmente è anche collegata all'ampinarsi della dimensione del bilancio.

Da questa tabella risulta in sostanza che in media dal 20 al 30 per cento delle spese impegnate si trasferisce, a fine esercizio, al conto dei residui.

Nel 1967, dei 10.322 miliardi impegnati, 2875 miliardi, cioè, come ho detto, il 28 per cento, non si erano maturati in pagamenti.

Abbiamo cercato di effettuare una prima disaggregazione per gli ultimi tre esercizi — 1965- 1966 e 1967 — analizzando distintamente i residui della parte corrente del conto capitale e del rimborso prestiti. Nel 1965 il rapporto percentuale tra i residui di nuova formazione e i rispettivi impegni è stato per la parte corrente del 17,2 per cento; per il conto capitale del 45 per cento; per il rimborso prestiti del 3,2 per cento; per il totale del 22,9 per cento.

Nel 1966, per la parte corrente, 17,7 per cento; per il conto capitale, 37,6 per cento; per il rimborso prestiti, 2,2 per cento: per il totale 21,1 per cento.

Nell'esercizio 1967 abbiamo per la parte corrente il 19,9 per cento; per il conto capitale il 43,2 per cento; il rimborso prestiti presenta residui per il 75,7 per cento degli impegni, in conseguenza del fatto che al 31 dicembre 1967 scadeva un'ingente quota di buoni del Tesoro poliennali che venivano in pagamento il 1° gennaio dell'anno successivo; e quindi le relative spese si trasferirono a residui che, peraltro, furono immediatamente smaltiti all'inizio dell'esercizio finanziario 1968.

P R E S I D E N T E . A che si riferisce la distinzione di percentuali per la parte corrente, il conto capitale e il rimborso prestiti?

S T A M M A T I , *Ragioniere generale dello Stato.* Ogni percentuale è riferita all'impegno nel rispettivo comparto.

B E R T O L I . Nei residui in conto capitale questa percentuale si riferisce agli impegni e non ai residui?

S T A M M A T I , *Ragioniere generale dello Stato.* Di quelli parlerò dopo. Questi sono residui di nuova formazione che da un esercizio passano a quello successivo; e poi vedremo cosa accade. Le percentuali si riferiscono all'impegno, naturalmente per l'insieme delle spese di questo aggregato.

Detto questo, ci siamo posti la domanda: quali sono le cause che provocano i passaggi dei residui dall'esercizio di competenza all'esercizio successivo?

Abbiamo ritenuto opportuno distinguerle su due piani: uno a monte del processo di iscrizione della spesa in bilancio, l'altro nella fase di gestione della spesa stessa.

Tra i fattori che operano a monte è sembrato a noi di dover tenere presente una certa dissociazione esistente fra la decisione legislativa della spesa e le possibilità operative dell'amministrazione. Questo è il caso, in modo particolare, delle spese plu-

riennali, le quali vengono iscritte in bilancio nell'importo stabilito dalle autorizzazioni legislative, anche se le stesse non sempre potranno dar luogo, nell'esercizio, a impegni effettivi. Il bilancio di competenza richiederebbe che le iscrizioni in bilancio si facessero anno per anno, secondo la regola stabilita dall'articolo 142 del regolamento di contabilità di Stato, il quale prescrive che tutte le spese si iscrivano in bilancio per la somma che si ritiene necessaria alle occorrenze dell'esercizio. Tuttavia debbo dire che l'autorevole Commissione presieduta dal compianto senatore Paratore ritenne che la disposizione dell'articolo 142 non fosse troppo rispettosa del disposto dell'articolo 81 della Costituzione, e quindi espresse il parere — a cui l'Amministrazione doverosamente si attenne — che quando una legge prevede, come prevedono le leggi pluriennali di spesa — il Piano verde, il piano per l'edilizia scolastica ed altri piani di questo tipo — delle quote annue di spesa, esse vengano iscritte immediatamente in bilancio nei termini in cui il legislatore ha diviso la spesa totale nei diversi esercizi. Da questa dissociazione tra le statuizioni legislative di spesa e le pratiche possibilità dell'Amministrazione di spendere, discendono quei residui di carattere particolare che noi chiamiamo « impropri » o « di stanziamento », quei residui, cioè, a fronte dei quali non esiste alcun obbligo dello Stato verso terzi (gli onorevoli senatori già lo sanno certamente, ma lo dico unicamente per la logica della mia esposizione), ma sono conservati in bilancio solo in forza di una particolare facoltà prevista dalla legge di contabilità di Stato.

Questi residui di stanziamento hanno visto notevolmente crescere la loro dimensione negli ultimi anni.

Del complessivo volume di miliardi 5.168 di residui esistenti al 31 dicembre 1967, miliardi 2.072,9, cioè il 40,1 per cento, riguardavano residui di stanziamento, dei quali 369,9 di parte corrente, 1.383,2 in conto capitale e 319,8 per rimborso di prestiti, derivanti per la quasi totalità e cioè per miliardi 305,1 dalla scadenza al 31 dicembre e dal pagamento al 1° gennaio dei buoni poliennali del Tesoro.

La mancata corrispondenza fra la predeterminazione legislativa e le possibilità operative dell'Amministrazione non è però il solo elemento patologico del processo formativo dei residui. Verso la fine dell'esercizio, come è noto, l'amministrazione sottopone al Parlamento quei provvedimenti di variazione del bilancio che servono per arricchire la dotazione dei capitoli i quali si presentano deficitari o per una previsione più ristretta all'inizio dell'esercizio, quando si formò il progetto di bilancio, o per sopraggiunte esigenze; e circa i tempi della presentazione dei provvedimenti di variazione. Naturalmente gli onorevoli senatori ricorderanno che ci sono proposte, che l'Amministrazione vede anche con notevole simpatia, di stabilire un termine ultimo per la presentazione di tali provvedimenti, ma è anche evidente che essi possono essere presentati soltanto allorquando si ha la sicurezza che si sono formate le maggiori entrate necessarie a finanziarli. E quindi, quando, per una serie di circostanze, sulle quali non mi trattengo giacchè gli onorevoli senatori le conoscono molto bene, i provvedimenti di variazione vengono approvati al di là della scadenza dell'esercizio, fatalmente si traducono, almeno momentaneamente, in residui del bilancio.

Nell'esercizio 1965 questa sorte toccò ad un provvedimento di variazione che comportò un aumento di residui per 85 miliardi; nell'esercizio 1966 ad un provvedimento per 160 miliardi; nell'esercizio 1967 a tre provvedimenti, rispettivamente per 23,11 e 228 miliardi. (Non tengo conto delle somme che furono iscritte nei fondi globali, attesa la particolare disciplina di tali fondi).

Poi abbiamo altre cause. Come gli onorevoli senatori sanno, vi sono talune spese che per prescrizione legislativa vengono finanziate mediante il ricorso al mercato; solitamente ciò avviene con mutui che il Tesoro contrae presso il Consorzio di credito per le opere pubbliche, ma in taluni casi anche con l'emissione diretta, da parte del Tesoro, di speciali certificati di credito o di buoni poliennali del Tesoro. È ben noto che queste somme non vengono iscritte in bilancio al momento in cui si forma il progetto di bilancio, per ossequio al disposto

dell'articolo 81 della Costituzione, il quale prevede che prima si ottengano i mezzi di copertura e poi si iscrivano le spese corrispondenti; ed allora esse vengono inserite successivamente nel bilancio, quando il Ministero del tesoro può contrarre i mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche oppure può emettere i certificati di credito o i buoni poliennali del tesoro. In tutti e due i casi è evidente che la provvista di mezzi finanziari può essere fatta soltanto allorché le autorità monetarie, in particolare il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, autorizzano, in relazione alle possibilità ed alle condizioni del mercato finanziario, la emissione o dei titoli propri del tesoro o delle obbligazioni del Consorzio di credito per le opere pubbliche, il quale mediante quella emissione si fornisce dei mezzi che poi passa al Ministero del tesoro. Naturalmente, nonostante la buona volontà delle autorità monetarie e le pressioni dei Ministri interessati alla spesa, accade che queste emissioni si eseguano in più riprese, ad esercizio avanzato e qualche volta verso la fine dell'esercizio.

L'ammontare di queste spese, così finanziate, è stato nel 1966 di circa 898 miliardi e nel 1967 di circa 686 miliardi. Talvolta è capitato che le emissioni o delle obbligazioni del Consorzio di credito per le opere pubbliche o dei titoli propri del Tesoro siano state fatte verso l'autunno e quindi è naturale che, esaurite tutte le procedure, apportate le necessarie variazioni al bilancio, l'Amministrazione (il Ministero della agricoltura, quello dei lavori pubblici, il Ministero della pubblica istruzione, eccetera) non abbiano potuto effettuare la spesa tempestivamente e quindi queste somme si siano trasferite al conto dei residui.

B E R T O L I . Quindi, anche questi sarebbero residui impropri, giacché tali spese non sono state neppure impegnate.

S T A M M A T I , *Ragioniere generale dello Stato*. Per la maggior parte sono residui impropri. Per ora sto esaminando le cause della formazione dei residui; poi mi

intratterrò sulle cause della permanenza dei residui.

Un fattore del processo formativo dei residui che intercorre durante la gestione del bilancio è quello che noi chiamiamo « regolazione contabile ». Si tratta della regolazione delle quote di entrata che le Regioni a statuto speciale acquisiscono direttamente su molti cespiti erariali; e, naturalmente, soltanto alla chiusura dell'esercizio possiamo constatare l'ammontare esatto dei tributi che sono stati incassati direttamente dalle Regioni e, quindi, imputare formalmente alla spesa la parte di competenza delle suddette Regioni.

Vi sono anche, seppure con minore importanza, altre regolazioni che si effettuano ad esercizio scaduto e che riguardano le ritenute erariali su talune competenze dei pubblici dipendenti e su altre transazioni che vengono poste in essere dalla pubblica Amministrazione.

Queste sono, sommariamente indicate, le cause della formazione dei residui.

Adesso vorrei sottoporre alla cortese attenzione degli onorevoli senatori alcune considerazioni sulla permanenza dei residui in bilancio.

È interessante vedere l'anzianità di questi residui, cioè vedere a quali generazioni appartengono i 5168 miliardi di residui esistenti al 31 dicembre 1967.

Dell'esercizio 1959-60 e di quelli precedenti (abbiamo raggruppato tutti quelli che si sono formati a quella data ma stiamo procedendo, in quanto possibili, ad analisi anche per gli esercizi precedenti al 1959-60) i residui sono complessivamente 264,7 miliardi e rappresentano il 5,1 per cento di tutti i residui esistenti al 31 dicembre 1967.

Dell'esercizio 1960-61 sono rimasti 72,2 miliardi (l'1,4 per cento della suddetta consistenza).

Dell'esercizio 1961-62, 79,2 miliardi (l'1,6 per cento).

Dell'esercizio 1962-63, 140,8 miliardi (il 2,7 per cento).

Dell'esercizio 1963-64, 210,8 miliardi (il 4,1 per cento).

Del mezzo esercizio luglio-dicembre 1964, 178,1 miliardi (il 3,4 per cento).

Dell'esercizio 1965, 494,4 miliardi (il 9,6 per cento).

Dell'esercizio 1966, 858 miliardi (il 16,5 per cento).

Dell'esercizio 1967, 2.875,2 miliardi (il 55,6 per cento dell'intera massa dei residui esistenti).

La consistenza complessiva si attribuisce quindi per il 55,6 per cento ai residui provenienti dalle competenze 1967; la restante quota appartiene a precedenti esercizi, a carico dei quali viene distribuita, con una incidenza man mano decrescente, fino a ridursi all'1,4 per cento per i residui provenienti dalla competenza dell'esercizio 1960-1961.

Per oltre l'83 per cento concorrono a formare i residui esistenti i dicasteri dei lavori pubblici, dell'agricoltura, del tesoro, della difesa, dell'istruzione. I primi due accentrano la maggior parte dell'attività tecnica e amministrativa; i rimanenti interessano invece i tradizionali aspetti della azione statale. Ovviamente, il concorso dei Ministeri tecnici presenta un comportamento diverso da quello degli altri ricordati Dicasteri.

Man mano che si scende a ritroso nel tempo, i primi due Ministeri denunciano, infatti, un progressivo incremento della loro quota di partecipazione al totale dei residui, quelli di formazione 1960-61. In valori assoluti si ha che il Ministero dell'agricoltura e delle foreste aveva al 31 dicembre 1967 residui per 394,6 miliardi che provenivano dalla competenza dell'esercizio 1967 e 575,1 ne aveva il Ministero dei lavori pubblici: in totale, circa 900 miliardi su 2.875. Risalendo invece al più antico gruppo di residui (1959-1960 e precedenti), vediamo che i residui sono soltanto 169 miliardi su 264. La partecipazione dei due ministeri suddetti acquista cioè sempre maggiore consistenza.

Per quanto riguarda la disaggregazione dei residui per aggregati economici, risulta per il conto capitale un concorso del 52,9 per cento, rispetto al 40,9 per cento della parte corrente, mentre il rimanente 6,2 per cento attiene ai residui concernenti rimborsi di prestiti.

Come si eliminano tali residui? Ho preparato una tabella, dalla quale si ricava che nel primo anno successivo a quello di formazione si riesce a smaltirne mediamente il 60 per cento. Nel secondo esercizio, la quota definita si stabilisce intorno al 20 per cento, per poi abbassarsi bruscamente al 7 per cento per il terzo esercizio, e quindi al 3, al 2 e all'1 per cento per quelli successivi. Da ciò si evince che l'azione della Amministrazione è abbastanza rapida nel primo biennio successivo alla formazione dei residui, ma incontra qualche difficoltà negli esercizi seguenti.

Passando dal dato globale a indicazioni più analitiche, vediamo che nell'esercizio immediatamente successivo a quello di formazione i residui di parte corrente vengono smaltiti in ragione del 70-75 per cento; per quelli in conto capitale, il rapporto scende invece al 30-38 per cento. Nel secondo esercizio, i residui di parte corrente vengono smaltiti per il 20 per cento, quelli in conto capitale per il 14 per cento.

Mentre per la parte corrente la velocità di smaltimento dei residui presenta, pur con talune eccezioni, ritmi abbastanza soddisfacenti, non altrettanto può dirsi per il conto capitale.

Tra le cause di questa difformità di comportamento, alcune vennero già analizzate, sia pure sotto un altro profilo, dalla Commissione all'epoca presieduta dal ministro Medici, il quale, abbandonando l'incarico di Ministro della riforma burocratica, ha lasciato una documentazione precisa degli importanti lavori che furono compiuti al fine di migliorare la Pubblica amministrazione.

Vi è un tempo tecnico di esecuzione delle opere. I ritmi di liquidazione della spesa si debbono armonizzare con i tempi tecnici. Al fattore tecnico si associa poi la complessità delle procedure amministrative, nell'ambito delle quali assumono particolare rilievo gli adempimenti relativi ai controlli. A proposito di questi ultimi, il professor Giannini ne ha elencato cinque o sei, che si susseguono nella fase di attività dell'amministrazione. Per conto mio, mi permetto di far presente che è difficile dis-

sociare l'attività operativa da quella di controllo, dato che nella stessa produzione dei beni è necessario intervenire continuamente, per assicurarsi che la produzione risponda a determinati requisiti. Si tratta di fare in modo che i controlli si inseriscano contestualmente nell'attività operativa dell'amministrazione, risultando il più possibile coevi, celeri e agevoli, senza tuttavia perdere di efficacia.

È ben noto, ad esempio, che negli stabilimenti siderurgici si procede attualmente al controllo elettronico della qualità dell'acciaio. Io ritengo — e lo dirò fra breve — che forse potremmo anche noi tentare di riuscire con metodi elettronici, di meccanizzazione dell'azienda, a risolvere il problema dell'acceleramento della spesa pubblica.

Per quanto riguarda il conto capitale, le spese relative all'esecuzione di opere sono connesse, come ho già detto, con i tempi tecnici di realizzazione degli interventi e con taluni fattori, i quali intervengono soprattutto nell'ambito dei Ministeri che sono definiti tecnici: lavori pubblici e agricoltura. Il totale dei residui di spesa in conto capitale al 31 dicembre 1967 (riferito al Ministero dell'agricoltura) è di 817 miliardi su 2.732; degli 817 miliardi, 741 riguardano opere. Per quanto riguarda il Ministero dei lavori pubblici, i residui sono 1.521 miliardi, di cui 520 per opere. I due Ministeri conservano quindi residui di 2.261 miliardi, destinati all'esecuzione di opere sia a carico diretto dello Stato, sia di competenza di altri enti pubblici o privati, ma assistiti dal concorso dello Stato.

Queste cifre comprendono spese da eseguire con pagamenti in unica soluzione e spese da eseguire in annualità o semestralità.

Queste sono le formalità tecniche: approvazione dei programmi delle opere da eseguire, preparazione ed approvazione dei progetti, richiesta dei pareri agli organi consultivi, esperimento di gare per la ricerca dei contraenti, approvazione dei contratti, consegna dei lavori, gestione diretta e vigilanza sulla gestione dei lavori, approvazione delle perizie di varianti suppletive, verbale di nuove imprese, sospensione e ri-

presa di lavori, proroga, compilazione degli stati contabili e degli stati di pagamento, riserva delle imprese, revisione delle imprese, collaudo, approvazione dei collaudi.

Le opere passano attraverso tutte queste fasi e naturalmente ciascuna di queste fasi richiede il tempo necessario per essere espletata, al termine del quale soltanto può provvedersi al pagamento.

Ma c'è un punto importante che vorrei permettermi di sottoporre all'attenzione dell'onorevole Commissione ed è quello relativo alle spese a pagamento differito.

Si tratta di spese che comunemente noi chiamiamo limiti d'impegno e che corrispondono ad una serie di stanziamenti annuali decorrenti dallo stesso esercizio in cui è stata autorizzata la spesa in questione. In relazione a questi stanziamenti lo Stato assume l'impegno di corrispondere ai beneficiari dei contributi, e per essi agli enti mutuanti, una serie di altrettante rate. Però accade questo: che le rate di mutui non scadono col primo esercizio nel quale vengono stabiliti i limiti d'impegno ma col quarto o quinto esercizio. Le rate successive vengono pagate sui bilanci di competenza, mentre le prime quattro o cinque annualità restano congelate, per così dire, nel conto dei residui, per essere pagate soltanto quando, finite le rate di competenza, si è arrivati al pagamento delle ultime quattro o cinque rate di mutui. Per esempio, per una cooperativa con mutuo trentennale, se il mutuo è fatto dopo quattro o cinque anni, solo allora comincia il pagamento delle rate; cioè tutte le rate successive alle prime quattro o cinque vengono pagate sui bilanci di competenza di quegli anni e alla fine, quando si arriva al ventiseiesimo anno, allora si cominciano a scongelare i residui formati nei primi quattro o cinque esercizi.

Poichè mi sono permesso di avanzare una semantica, io direi che questi sono residui « apparenti » che non rientrano nelle due categorie, già citate, dei residui propri e dei residui impropri. E debbo aggiungere che non costituiscono un ammontare trascurabile perchè assommano a 600 miliardi per il solo Ministero dei lavori pubblici. Quindi richie-

dono veramente una considerazione a parte.

Io mi sento un poco mortificato nei confronti dell'onorevole Commissione, perchè il Ministero del tesoro è uno dei fabbricatori di residui. Infatti i residui del Ministero del tesoro al 31 dicembre 1967 ammontavano ad oltre 1.100 miliardi. Ritengo opportuno sottoporre alla attenzione dell'onorevole Commissione come è disaggregato questo ammontare di 1.100 miliardi.

Di essi, 300 miliardi riguardano il rimborso di buoni del tesoro novennali scadenti il 1° gennaio 1968 ed attribuibili alla competenza dell'esercizio 1967, in base alle vigenti norme contabili; come ho già detto, essi vennero immediatamente pagati all'inizio dell'esercizio 1968;

280 miliardi sono somme relative ad imposte erariali dovute alle Regioni a statuto speciale che possono essere definite solo ad esercizio già scaduto;

75 miliardi riguardano pure partite che vengono definite alla scadenza dell'esercizio, come, ad esempio, interessi e provvigioni dovuti alla Banca d'Italia sui depositi vincolati a sollievo della circolazione e sui conti correnti di Tesoreria;

40 miliardi circa si collegano ad assegnazioni il cui stanziamento si è perfezionato dopo la chiusura dell'esercizio.

Dei 1.100 miliardi ricevuti in eredità dall'esercizio precedente, al mese di novembre 1968 (data in cui ho fatto questa rilevazione) erano già stati liquidati 745 miliardi di residui.

L'onorevole Commissione si era soffermata sui residui del Ministero della difesa. Mi sono preoccupato di far presente che per la Difesa le residue somme, ammontanti a 485 miliardi al 31 dicembre 1967, interessano essenzialmente le spese di consumo, in particolare l'acquisto di beni e servizi per 406 miliardi, che però in parte si riferiscono al completamento delle infrastrutture, le quali, per la classificazione economica che è stata data alle spese, pur riferendosi a beni di utilizzabilità pluriennale, vengono messe nella parte corrente, conservando, naturalmente, le stesse caratteristiche delle opere e quindi la stessa difficoltà di essere scongelate.

Per il Ministero della pubblica istruzione i residui al 31 dicembre 1967 sono 238 miliardi, pari al 15 per cento delle spese impegnate, ma occorre tener presente che in questo Ministero operano particolari autorizzazioni a tenere in vita i residui per un numero di esercizi superiori a quello normale.

Il terzo punto che desidero portare alla attenzione della onorevole Commissione è quello del peso effettivo dei residui passivi, il cui volume risulta influenzato da partite di natura meramente contabile o che hanno già esaurito la loro efficacia. Una parte dei residui riguarda, infatti, partite già definite nei termini della cassa, senza che peraltro i relativi pagamenti siano stati portati in conto agli effetti del bilancio. Si tratta cioè dei titoli di spesa che sono stati pagati fuori dei capoluoghi di provincia dagli uffici postali con fondi anticipati dal Tesoro e non ancora prodotti alle tesorerie, dei pagamenti effettuati dai contabili demaniali con i fondi della riscossione, dei pagamenti anticipati sui fondi scorta delle Forze armate per spese di bilancio degli enti e stabilimenti militari. Quindi, sono anche privi di rilevanza da un punto di vista economico, perchè la spesa è stata già fatta.

Naturalmente noi stiamo proseguendo in questa stratigrafia (come io la chiamo) dei residui per procedere ad ulteriori disaggregazioni ed io penso che presto giungeremo alla conclusione di questo lavoro. Non voglio prendere un impegno in proposito ma stiamo facendo tutti gli sforzi per arrivare entro la fine di questo mese ad identificare il decano dei residui. Esporremo poi nel libro bianco i risultati di queste ulteriori indagini. E proseguendo nella discussione che stiamo avendo con i dirigenti delle Ragionerie centrali, si potrà giungere a meglio individuare le cause reali e contabili della formazione di questi residui, a vedere qual è la loro portata dal punto di vista economico, che credo sia quello che più interessa, e naturalmente anche a cercare poi di ripulire il conto di alcuni residui che vi figurano.

Per esempio, il Tesoro conserva residui provenienti dalla competenza degli esercizi 1959-60 e precedenti per 80 miliardi, i qua-

li si riferiscono, in gran parte, a gestioni ormai definitivamente concluse, quali ad esempio quelle dell'*interim-aid*; si tratta, quindi, di « fantasmi » contabili i quali chiedono soltanto che chi di dovere si assuma la responsabilità di procedere alla loro definizione.

Mi sono permesso di indugiare in una esposizione che certamente non può essere se non arida. Però, quali sono le conseguenze che noi, a livello uffici, cominciamo a intravedere? Noi pensiamo che la cosa più importante sia una scelta di fondo, cioè quella di dare efficienza all'Amministrazione. Bisogna fare veramente uno sforzo, nel quale penso che il Legislativo vorrà essere a fianco di coloro che hanno la responsabilità di fare le proposte, affinché l'efficienza dell'Amministrazione venga aumentata.

Per fare questo si è tanto discusso sulla legge di contabilità dello Stato. Nel 1933, quando io sono entrato in Amministrazione, nell'Intendenza di finanza di Siena, si diceva: « la vigente legge di contabilità », perchè eravamo persuasi che entro breve termine la legge di contabilità del 1924 avrebbe dovuto essere modificata. Siamo nel 1969 e la vigente legge di contabilità è ancora quella del 1924. Io non credo che sia buon metodo quello di procedere con norme derogatorie della legge di contabilità, cioè di fare delle leggi speciali o per amministrazioni o per tipi di opere, salvo i casi di urgenza, come si è fatto per il « decretone »; ma credo invece che sia piuttosto da considerare la possibilità di una legge di contabilità articolata, la quale tenga conto da una parte delle esigenze di quelle amministrazioni, diciamo a « tradizione giuridica » in cui si attuano i compiti tradizionali dello Stato di vigilanza, di controllo, che sono puramente di carattere amministrativo. Mentre invece per quella parte dell'attività dello Stato e delle singole amministrazioni che più si avvicina a un carattere operativo imprenditoriale, allora la legge dovrebbe articolarsi opportunamente, in modo da consentire una più rapida attività delle amministrazioni interessate.

E qui uno spunto interessante si trova nella relazione del ministro Medici, cioè lo

spunto per una cosa di cui oggi si parla tanto, cioè l'istituzione delle famose Agenzie, le quali esistono anche, come loro sanno, nella legislazione americana e che potrebbero essere strumenti utili. Se gli onorevoli senatori me lo consentono, vorrei esprimere un parere tutt'affatto personale: io non penso che possa essere normale la strada di affidare sempre ad organismi fuori dell'Amministrazione delle attività che all'Amministrazione competono. Io penso che la via principale da seguire sia quella dell'ammodernamento delle strutture amministrative. In questo ammodernamento io vedo la configurazione di queste Agenzie come organismi raccolti nell'ambito dell'Amministrazione, per esempio dei lavori pubblici, del Ministero dell'agricoltura, dotati di una particolare agevolezza di funzionamento, che non dovrebbe affievolire l'attività di controllo.

Poi vi sono le proposte di affidare ad enti pubblici, o anche a società a partecipazione statale, l'esecuzione di talune opere. Ed io penso che in tutti quei casi nei quali è possibile effettuare una comparazione fra costi e ricavi, è indicato l'affidamento a un ente pubblico o ad una società a partecipazione statale. Penso, per esempio, agli aeroporti, ai porti, cioè a tutte quelle attività nelle quali (come, ad esempio, si è fatto per la Autostrada del Sole), vi è un affidamento in concessione, vi è una riscossione di pedaggio di diritti, vi è un contributo dello Stato, vi è un equilibrio, che deve essere raggiunto, fra costi e ricavi; e alla fine di un certo periodo l'opera costruita torna ad essere di proprietà dello Stato.

Questo, ripeto, è un pensiero personale su quello che potrebbe essere intrapreso e che cercheremo di sottoporre, nei prossimi mesi, a chi poi dovrà assumere le decisioni di carattere politico più importanti. Ma su due punti mi permetterei di insistere in modo particolare (non per essere imitatori di cose moderne, ma perchè è bene studiare le cose che si fanno altrove): abbiamo l'esempio americano del PPB, il moderno sistema che è stato adottato da molte Agenzie americane, dalla Amministrazione americana della difesa in modo particolare. Io credo che se noi collegassimo il bilancio con la program-

mazione, in più tempi, noi potremmo articolare l'attività del bilancio dello Stato in connessione con l'attività di programmazione economica che lo Stato svolge.

Prendiamo l'esempio di quello che è stato fatto recentemente dai tedeschi con la loro programmazione pluriennale delle spese di bilancio, predisposta nel quadro delle direttive recate dalla « legge sulla promozione della stabilità e dello sviluppo dell'economia ». Per fare questo, naturalmente, l'amministrazione ha bisogno di strumenti più moderni, cioè ha bisogno di una meccanizzazione spinta, la quale le consenta di acquisire nel « tempo reale » tutti i dati relativi alla evoluzione della spesa nei momenti significativi, dal momento dell'impegno al momento dell'erogazione, che è il momento dell'impatto della spesa pubblica sull'economia. La meccanizzazione non serve soltanto a dare il gusto di fare delle statistiche più accurate, più complete, più disaggregate e più tempestive, ma ha il vantaggio di ripercuotersi sulle tecniche decisionali della Amministrazione, portando a conoscenza dei responsabili amministrativi e politici della pubblica Amministrazione il fenomeno della l'andamento della spesa pubblica, consentendo di adottare le decisioni conformi a quella realtà che in quel momento si deve attuare.

Su questa strada quindi ci siamo avviati, per ora con riflessioni e studi; speriamo di poter successivamente, con l'aiuto di chi di competenza, se non attuare, almeno portare avanti un programma siffatto, il quale dovrebbe consentire all'Amministrazione dello Stato — ferma ancora alle leggi tradizionali, quando lo Stato aveva compiti di carattere prevalentemente giuridico — di pervenire a una fase di attività più moderna, e quindi più rispettosa dei fenomeni della realtà economica, ai quali è chiamata a partecipare, per lo sviluppo economico del nostro Paese.

PRESIDENTE. Desidero anticiparle il ringraziamento, che l'intera Commissione le esprimerà dopo. La sua esposizione è stata di estremo interesse: per la prima volta abbiamo potuto conoscere una ana-

lisi stratigrafica, anche molto ampia nel tempo, sul fenomeno della composizione dei residui. Dò quindi inizio a quella che impropriamente chiamo discussione, che sono certo apporterà un ulteriore contributo ad una più approfondita conoscenza del fenomeno.

BERTOLI. Desidero dal professor Stammati un chiarimento, che però non è tenuto a fornire, qualora ravvisi in esso un carattere politico.

Dalla esposizione testè ascoltata, sembrerebbe che la formazione dei residui sia qualcosa di fatale (uso questo aggettivo, nel senso che non coinvolge alcuna volontà politica), perchè, date le leggi, i tempi tecnici e una certa struttura dell'Amministrazione, non è possibile evitarla. Chiedo pertanto al professor Stammati quale possibilità vi sia, allo stato attuale dell'organizzazione amministrativa, che l'intervento dell'autorità politica acceleri o deceleri i tempi della spesa rispetto agli stanziamenti.

BANFI. Ho rilevato dall'esposizione del professor Stammati, che ho molto apprezzata e della quale vivamente lo ringrazio, che quando si parla dei famosi cinquemila miliardi di residui passivi, in realtà una serie di queste poste non rappresentano affatto residui passivi, che soltanto tecnicamente sono definibili come tali. Il professor Stammati ha parlato di un congelamento di residui, che in realtà possiamo considerare solo impegni futuri. Gradirei pertanto conoscere, se possibile, quale percentuale di questi cinquemila miliardi possiamo considerare realmente come somme attualmente impegnate e non spese, per le ragioni su cui il professor Stammati si è lungamente soffermato. Ritengo che, se cominciassimo a ridimensionare questo concetto, potremmo probabilmente avere alcune idee più chiare sul modo di eliminazione dei residui.

PRESIDENTE. Se non ho capito male, lei chiede di conoscere quale sia per un determinato esercizio la parte dei cosiddetti residui di stanziamento, o residui impropri, perchè non hanno dato ancora luo-

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

go alla formazione di impegni; e quale invece la parte di residui per impegni assunti e che non è stato ancora possibile effettuare.

F R A N Z A . Mi è parso di aver capito che i residui sono da porre in relazione in modo precipuo alle leggi pluriennali, le quali avrebbero in bilancio, secondo una interpretazione fornita dal senatore Paratore, una impostazione rigorosamente legata alla previsione di legge. Se nei bilanci potesse essere previsto, in relazione alle leggi pluriennali, uno stanziamento effettivamente rispondente alla realtà della spesa prevedibile, probabilmente potremmo ridurre la massa dei residui passivi. Ma che ruolo svolgerebbero, poi, le somme non iscritte in bilancio negli esercizi successivi? Questo punto non mi è sembrato sufficientemente chiarito dal professor Stammati, e gradirei conoscere il suo parere in proposito.

M A C C A R R O N E . Considero anch'io molto interessante e completa la relazione del professor Stammati, la quale però si è soffermata esclusivamente sulla formazione dei residui del bilancio dello Stato, che pure rappresenta un fenomeno molto importante dal duplice punto di vista politico e del funzionamento dell'Amministrazione. Dalla considerazione di questo dato, spesso l'Assemblea parlamentare trae delle valutazioni pessimistiche sulla effettiva possibilità di mandare a buon esito le sue decisioni e quindi pervenire ad una anatomia di questo corpo — ci sia consentito il termine — che forma un secondo bilancio, su cui praticamente non possiamo più agire, in quanto interviene o il meccanismo fisiologico che è stato in questa sede descritto o l'intervento stimolante e ritardatore di altri elementi che in tale meccanismo vengono inseriti; fatto questo molto importante, che però non rappresenta tutto il fenomeno.

Noi sappiamo che il bilancio complessivo dell'Amministrazione non è il bilancio dello Stato. Sappiamo che l'Amministrazione si serve per l'esecuzione dei suoi compiti anche, direi in misura abbastanza cospicua e

crescente, di enti strumentali. Vorrei chiedere se in questo studio che sta facendo la Ragioneria generale dello Stato vengono compresi anche i residui sia delle aziende dello Stato (Ferrovie, Poste, Monopoli, ANAS, eccetera) sia di numerosi enti, il cui bilancio è indirettamente controllato dal Ministero del tesoro, e che presentano pure essi il fenomeno dei residui.

Tale questione è all'attenzione del Ministero del tesoro?

Secondo. Si può fare una valutazione approssimata della massa effettiva di residui che la pubblica Amministrazione presenta, per esempio al 31 dicembre, in rapporto appunto a questa articolazione della spesa pubblica, che in parte trova nel canale dell'Amministrazione propria il suo corso e in gran parte però ha il suo corso attraverso canali che sono controllati dalla Corte dei conti e, indirettamente, anche dall'esecutivo, ma in parte non sono controllati nè dall'una nè dall'altro?

Ora, se il conto dei residui del bilancio dello Stato ci preoccupa, è perchè evidentemente, anche se le cause tecniche su cui particolarmente si è soffermato il Ragioniere generale dello Stato sono abbastanza note, ci sono alcune cause politiche: per esempio, la decisione sul tempo di realizzazione dei prestiti non è un fatto meramente tecnico; e così pure la decisione sull'erogazione di tesoreria non è un fatto meramente tecnico, cioè correlato strettamente alle disponibilità di tesoreria e al completamento dei vari passaggi necessari per giungere all'emissione del mandato; e così via.

Quali sfere dell'amministrazione indiretta dello Stato sono più largamente influenzate da centri di decisione che sfuggono in gran parte alle regole che sono state indicate? Su questa parte del problema l'attenzione dovrebbe essere più penetrante di quanto non possa esserlo soltanto per i circa cinquemila miliardi di residui del bilancio dello Stato. Nello studio che si sta facendo si pone mente all'amministrazione indiretta oppure questa parte viene trascurata?

P A R R I . Desidero anch'io esternare il mio ringraziamento al professor Stammati

per la chiarezza e la lucidità della sua relazione, pari alla stima di cui egli gode come tecnico.

Le osservazioni maggiori che vorrei fare riguardano le direttive che il professor Stammati ha esposte per la razionalizzazione dell'Amministrazione per quanto concerne la gestione generale della spesa pubblica. Alcune indicazioni che egli ha date sono estremamente interessanti, come, ad esempio, quelle per una correlazione non in senso matematico fra la programmazione e il bilancio e quelle per la introduzione di agenzie, che potrebbero però essere valide solo per alcune amministrazioni (cito quella della protezione e conservazione dei beni culturali, che potrebbe essere forse adattata a questa necessità particolare). Non consideriamo qui gli enti autonomi, i quali possono svolgere sul modello delle partecipazioni statali dei compiti tecnici particolari.

Ma mi permetto di esprimere un certo, ormai antico, pessimismo sulla possibilità di ottenere la trasformazione per tutto quello che riguarda l'attività operativa soprattutto di carattere tecnico. Vi sono dei confronti che si sono imposti alla nostra attenzione: come, ad esempio, quello fra i tempi di costruzione dell'Autostrada del Sole e fra i tempi di *non* costruzione dell'autostrada da Napoli a Reggio Calabria. Sono confronti veramente allarmanti, nel senso che lasciano scarsamente prevedere di poter veramente ottenere un acceleramento e un controllo anche da parte del potere legislativo nell'esecuzione dei piani di sviluppo.

In proposito c'è un pessimismo, rispetto al quale evidentemente (questo si iscrive in un piano di politica più generale) si deve pensare ad un abbandono da parte dell'Amministrazione centrale di certi compiti operativi e tecnici, i quali sono meglio eseguiti in modo moderno da organi adatti e che non sono compresi nella gamma della legge sulla contabilità generale dello Stato.

Quello che il professor Stammati ha esposto può essere estremamente interessante per quelli che sono i compiti relativi ai servizi civili, che sono propri dello Stato e devono essere amministrati dallo Stato anche se sono complessi, come per esempio quel-

lo della scuola; ma per gli altri sono piuttosto pessimista.

Mi pare che occorra pensare sul piano politico (sul quale il professor Stammati non è richiesto di rispondere) ad una struttura diversa dell'intervento pubblico che permetta, sotto il controllo dello Stato, ma anche del Parlamento, di provvedere ai vari tipi, ai vari modi di intervento centrale e collettivo, soprattutto nella politica di sviluppo; rispetto alla quale peraltro, rimanendo nel sistema nel quale il professor Stammati opera, certo non lo rimproveriamo di voler essere un ammodernatore.

Ma all'interno di questo sistema è soprattutto mancante la parte relativa all'amministrazione delle spese in conto capitale che, per tutte le ragioni esposte, sono quelle che danno luogo a questi residui, sono quelle che danno luogo a questa incapacità da parte del Parlamento di controllare seriamente l'esecuzione dei piani e per le quali sarebbe necessario che il bilancio di competenza si trasformasse o si avvicinasse di fatto ad un bilancio di cassa, con l'applicazione dell'articolo 142 del regolamento per la contabilità generale dello Stato, che purtroppo è stata disattesa, e cioè iscrivendo nel bilancio soltanto gli stanziamenti che si ritiene possano essere utilizzati nello esercizio. Ciò può violare il criterio della copertura a lungo termine e richiederebbe un'impostazione diversa delle leggi considerate come leggi quadro, o per lo meno delle leggi pluriennali, delle leggi che stabiliscono solo il limite d'impegno e impegnano poi il Parlamento e l'Esecutivo a stabilire ed approvare lo stanziamento annuale. In questo modo, il controllo sarebbe molto più chiaro e anche l'Amministrazione del tesoro sarebbe liberata da un sospetto che talvolta è affiorato, e cioè che una parte dei residui fosse dovuta ad una volontà extraparlamentare di ritardare la spesa per ragioni che possono essere chiarissime, — ragioni di tesoreria, di situazione generale, di possibilità di inflazione —, ma che sfuggono completamente, per contro, al giudizio e al controllo del Parlamento e che dipendono in gran parte dal finanziamento, dalla provvista di mezzi finanziari necessari

per il conto capitale, per la politica di sviluppo.

A me sembra, anche se non si vuol arrivare ad una riforma organica in questo senso della legge di contabilità, che un accordo del genere sarebbe salutare. Anch'io concordo col senatore Maccarrone. Se volessimo avere un'idea completa della politica cui è obbligato il Ministero dei lavori pubblici, non si potrebbe prescindere dalla necessità di considerarla insieme allo stesso Ministero.

B U Z I O . Ringrazio anch'io il professor Stammati per le spiegazioni che ci ha fornite. La domanda che vorrei porgli interessa molte amministrazioni provinciali, ed è la seguente: per quale motivo lo Stato procede con tanto ritardo al pagamento delle quote di partecipazione sui tributi a favore degli Enti locali? Considerato che i cittadini pagano regolarmente alla scadenza delle rate, non si capisce, infatti, perchè debbano passare tanti mesi dal giorno in cui lo Stato incassa a quello in cui ottempera al suo obbligo nei confronti degli Enti locali, e questi ultimi debbano essere costretti a chiedere anticipazioni pagando un alto tasso d'interesse. Vi sono, peraltro, conflitti di competenza tra l'Ispettorato agrario e la Ragioneria regionale per cui non si arriva mai a dare al cittadino quello che gli spetta. Passano mesi, a volte addirittura anni, e quando si va ad indagare c'è sempre una discordanza di cifre. Questa è un'altra causa dei residui che crea difficoltà e malcontento sul piano generale.

S E G N A N A . Mi associo anch'io al ringraziamento dei colleghi per la lucida relazione fatta dal Ragioniere generale dello Stato e vorrei chiedere al professor Stammati se può darci qualche ulteriore ragguaglio circa le previsioni di attuazione di quel nuovo strumento che viene chiamato « la agenzia », in modo particolare con riferimento ai Dicasteri che, come abbiamo visto, sono più lenti nell'attuazione delle leggi sul piano finanziario. Ma poi, dal momento che si è parlato di residui passivi nel bilancio dello Stato, vorrei richiamare l'attenzione

sui residui passivi che si vanno accumulando anche nei bilanci delle Regioni a statuto speciale.

Proprio in una regione come la mia, infatti, la quale vuole essere sempre dinamica, purtroppo da un po' di tempo a questa parte si vanno accumulando notevoli residui; e questo perchè? In modo particolare perchè nell'amministrazione delle leggi speciali le assegnazioni da parte del Ministero del tesoro avvengono generalmente alla fine dell'esercizio finanziario dello Stato e, quindi, coincidono in pratica con l'inizio dell'esercizio successivo nelle Regioni. Per il Piano verde, ad esempio, si è iniziato ad amministrare con i fondi del 1966 alla fine del 1967; oggi si stanno erogando i fondi del 1968 e siamo già nel 1969. Quindi, vi è tutto un ritardo nell'attuazione di questi provvedimenti che determina appunto il fenomeno dei residui passivi anche nei bilanci di quelle amministrazioni le quali, essendo periferiche, dovrebbero costituire degli strumenti più agili nell'intervento delle leggi dello Stato.

Pertanto, più che chiedere informazioni su questo argomento, io vorrei sottolineare in modo particolare al Ragioniere generale dello Stato la necessità di provvedere ad effettuare le assegnazioni nei primi mesi dell'anno, in modo da rendere possibile l'attuazione di leggi dello Stato nelle Regioni a statuto speciale nello stesso tempo in cui questa attuazione avviene nelle Regioni a statuto normale.

S P A G N O L L I . Ringrazio anch'io il professor Stammati per la sua dettagliata relazione e auspico che lo studio in corso sui residui sia portato a conclusione. Mi permetterei di chiedere: quali suggerimenti, dal punto di vista puramente tecnico, gli uffici intendono formulare per venir fuori da questa situazione? Ciò è importante saperlo, perchè questo studio, sia pure lodevole, fine a sè stesso, potrebbe formare oggetto di bei volumi ma non portare a risultati concreti.

Nell'ultima parte della sua esposizione il professor Stammati ha accennato ad alcune esperienze che mi pare vengano dal piano

internazionale. È possibile, ripeto, da un punto di vista puramente tecnico, avere qualche ulteriore ragguaglio circa la positività delle esperienze nell'acceleramento della spesa, nell'utilizzo di impegni e, quindi, nella rapida realizzazione delle cose da fare, soprattutto di competenza del Ministero dei lavori pubblici?

A suo tempo pensavo che fosse utile la teoria degli enti intermedi, che fossero svincolati da quelle norme pesanti della legge di contabilità generale; ma dopo l'esperienza fatta presso un Ministero come quello delle poste e delle telecomunicazioni, che è parzialmente svincolato dalla legge di contabilità generale, mi sono accorto che anche lì non è detto che le cose possano procedere più celermente.

Il professor Stammati ha poi accennato ad alcuni punti che mi sembrano veramente gravi dal punto di vista della situazione politica per quanto riguarda le opere da realizzare. Ho avvertito, e non è questa la prima volta, la sensazione che corriamo il rischio di arrestare il processo di industrializzazione del Paese se non mettiamo a posto almeno una parte delle infrastrutture, che è quella portuale. Perché, se è vero che l'Italia è eminentemente un Paese che trasforma materie prime in prodotto finito per esportare lavoro e se è vero che le vie marittime, e quindi i porti come strumenti, sono necessarie, perché il processo di trasformazione industriale avvenga, ecco che si rende urgente suggerire dal punto di vista pratico, tecnico — non certo politico — che cosa possiamo fare per venire fuori da questa situazione. Noi vediamo, infatti, che anche quando una prima legge stralcio, ad esempio quella del Piano azzurro, è stata attuata, veramente in una percentuale molto modesta — e non c'era solo di mezzo la competenza dell'Amministrazione centrale, ma vi erano altre competenze decentrate sui consorzi portuali e via dicendo — l'utilizzo dei fondi non è stato rapidissimo.

In conclusione, io chiederei se è possibile che nell'esposizione scritta si faccia un particolare riferimento ai suggerimenti che gli uffici competenti ritengono di poter dare per superare la situazione attuale affinché

lo studio preannunciato dal professor Stammati non rimanga uno strumento privo di efficacia ai fini delle soluzioni pratiche per le quali mi sembra che tutti siamo impegnati: Amministrazioni, Governo e Parlamento.

P R E S I D E N T E . Se nessun altro domanda di parlare, vorrei esprimere anch'io qualche breve considerazione come membro della Commissione.

Innanzitutto desidero ringraziare il Governo per l'annuncio, dato attraverso il Ministro del tesoro, della presentazione al Parlamento di un « libro bianco » sul tema dei residui. E io penso che ci si voglia riferire anche ai residui attivi perchè, tra i dubbi avanzati in qualche scritto e anche qui in Commissione, vi è quello di una notevole insussistenza dei residui attivi dovuti alle difficoltà di attuazione delle leggi, al fine di dichiarare non più esigibili taluni crediti. Come dicevo, sono lieto che il Governo abbia annunciato la presentazione di questo « libro bianco » in modo che il Parlamento possa discutere del tema in questione nella forma più ampia possibile.

E vorrei a questo proposito chiedere: si può formulare un'ipotesi di data circa la presentazione del « libro bianco »? Questo « libro », esponendo la realtà, esporrà — come io ritengo — anche quelle idee costruttive, migliorative o riformatrici dell'attuale legge di contabilità in modo che, conosciuta la situazione reale, possa il Parlamento procedere all'adozione di quei provvedimenti che si rendessero necessari? Questo, in relazione anche a quella legge di contabilità ancora vigente, della quale io ricordo che nel 1947 fu annunciata la presentazione di un progetto di riforma.

Dai dati che lei ha esposto, professor Stammati, mi è parso di rilevare che quello che chiamiamo « l'esercizio corto », l'esercizio 1° luglio-31 dicembre 1964, sembra sia stato un esercizio produttivo di residui passivi notevoli. Quale ne è la causa?

Se il « libro bianco » dovesse tardare di qualche mese, è possibile avere — e mi riallaccio alla richiesta fatta dal collega Baffi — una distinzione degli ultimi due o tre

esercizi, per quanto concerne la formazione dei residui, e una distinzione tra la cifra dei residui di stanziamento, la cifra dei residui un po' fantomatici — lei ha detto « apparenti » — sul bilancio dei lavori pubblici e di quelli che sono i residui in senso classico, vale a dire sorgenti da impegni assunti?

Un'altra considerazione vorrei fare, che si riallaccia ad un argomento che qui è già stato trattato e, in un certo senso, anche notevolmente approfondito. Mi riferisco al ricorso al mercato finanziario. Non mi consideri ingenuo se per ipotesi non tengo presente che taluni espedienti sono in funzione di quel « benedetto » quarto comma dell'articolo 81. Io dico: se, per esempio, iscrivessimo nel fondo globale gli oltre 100 miliardi che ogni anno sono ottenuti per il Piano verde col ricorso al credito; se iscrivessimo nel fondo globale quello che è lo stanziamento per la legge sull'edilizia scolastica che mi pare sia la n. 641; se, in parole povere, iscrivessimo in bilancio le leggi per le quali si fa ricorso al credito, che hanno operato per 395 miliardi nel 1966 e per 687 miliardi nel 1967, è evidente che avremmo un disavanzo maggiore di quello che figura nel bilancio. Avremmo però una maggiore chiarezza: quella chiarezza che cerchiamo nella relazione sulla situazione economica del Paese o nella Nota introduttiva al bilancio di previsione.

Ora, io chiedo: è per una questione di *toilette* politica che comunemente si dice che il disavanzo effettivo dello Stato è di 3.000 miliardi, anche se poi è iscritto per 1.500 miliardi nello stato di previsione della spesa del Tesoro e per il resto sarà dedotto da altri conteggi o dal rendiconto? Questa mia domanda che può sembrare molto ingenua, ha valore politico, non tecnico, e mira all'ottenimento di bilancio più chiaro. Nella Nota introduttiva al bilancio di previsione, che ogni anno la Ragioneria generale dello Stato ci invia, noi abbiamo il conto generale consolidato delle entrate e delle spese dello Stato e delle aziende pubbliche con la loro classificazione economica. Abbiamo anche, per gli enti locali, il conto generale. Ma si tratta di dati non omogenei.

Nell'ultima parte della sua esposizione — con accenni che io ritengo volutamente sobri, poichè so, come tutti noi del resto sappiamo, quale approfondita conoscenza della materia egli abbia — il professor Stammati ha fatto riferimento ad un sistema da trovare, ad un documento eventuale, in base al quale si possa vedere tutta quella che è la gestione pubblica e quella che è la parte — lì inserita — riservata al bilancio dello Stato, che man mano è diventato una parte sempre meno grande della mano pubblica che agisce.

C'è dunque allo studio qualcosa del genere, in modo che noi, verso la fine di questa legislatura — o coloro che verranno al nostro posto — possiamo avere finalmente in mano una documentazione che permetta al Parlamento di fare minore fatica a capire, e all'opinione pubblica di essere maggiormente convinta della chiarezza della gestione pubblica?

S T A M M A T I, *Ragioniere generale dello Stato*. Desidero in primo luogo ringraziare gli onorevoli senatori dell'amabilità con la quale hanno voluto accogliere la mia modesta relazione: vorrei dire anzi modesta e interlocutoria, dal momento che — come ho accennato all'inizio della mia esposizione e come il ministro Colombo ha già detto in Parlamento — l'Amministrazione ed il Ministro stesso si propongono di presentare alle Camere un « libro bianco » sui residui. A questo « libro bianco » — lo dico soprattutto per rispondere alla domanda che mi ha rivolto l'onorevole Presidente — io sto lavorando personalmente con molto impegno: il mio traguardo personale è di essere pronto per la fine del mese. Naturalmente è necessario tenere presente che possono pur sempre nascere degli inconvenienti durante l'elaborazione dei dati e che può essere opportuno l'approfondimento di qualche elemento: io farò comunque quanto è possibile perchè questa data venga rispettata o almeno — se è proprio necessario — non venga troppo dilazionata.

Questa evidentemente è solo una dichiarazione di buona volontà: non può essere un impegno perchè — ripeto — possono na-

scere taluni contrattempi e talune difficoltà. Io spero peraltro che ciò non accada.

Prima di rispondere, in ordine, agli onorevoli senatori che sono intervenuti nella discussione, desidero fare ancora una premessa per un doveroso riguardo al mio Ministro e cioè che io mi manterrò in un campo puramente tecnico, senza entrare in quelle che possono essere le valutazioni di carattere politico o le decisioni che certamente non spetta a me prendere, ma che saranno prese al momento opportuno da coloro che avranno la responsabilità ed il potere di adottarle.

Vorrei quindi permettermi di far presente al senatore Bertoli che non credo che dalle cose che ho detto si debba trarre una sensazione di fatalità dei residui. Io infatti mi sono preoccupato da quando ho la responsabilità della Ragioneria generale dello Stato ed anche da quando ero direttore generale del Tesoro — molto prima quindi di sapere che sarei stato chiamato a riferire in questa Commissione — di vedere le cause per le quali i residui si formano e soprattutto di avere una idea chiara su quella che viene chiamata la politica dei residui; di vedere cioè se veramente esiste, come in qualche momento si è detto e come in qualche momento forse ho creduto anche io che vi potesse essere, una politica dei residui, una volontà di rallentare o di accelerare in certi momenti la spesa.

Ora, sotto questo aspetto debbo dire che non esiste una possibilità — o esiste soltanto in margini talmente modesti da essere trascurabili — di un rallentamento della spesa. Infatti, quando i mandati emessi dalle singole Amministrazioni arrivano al Ministero del tesoro, il Direttore generale, che è responsabile dell'invio dei mandati stessi alla tesoreria, ha un margine di manovra molto limitato o meglio non ha un margine di manovra dal momento che prima ancora che arrivi il mandato arriva già la sollecitazione perchè esso abbia corso e pertanto non può legittimamente trattenerlo. Io sono convinto quindi che sotto questo aspetto — sotto l'aspetto cioè di un rallentamento materiale del corso finale delle procedure attraverso le quali i pagamenti si esauri-

scono — non vi è nè la volontà nè la possibilità di fare una politica di ritardo.

Vi è invece una possibilità di agire sulle cause che io ho così sommariamente elencato e sulle quali naturalmente continuerò a studiare e a riflettere, nella speranza di poterle più compiutamente esporre nel « libro bianco » e successivamente — dato che non si cessa mai di pensare — anche in altre occasioni: lo stesso Ministro esporrà al Parlamento i risultati delle nostre ulteriori riflessioni e dei nostri ulteriori approfondimenti sul fenomeno.

Mi è stato chiesto dai senatori Bertoli, Segnana e Parri che cosa si vuole e che cosa si può fare per accelerare la spesa pubblica. Al riguardo l'onorevole Colombo ha già fatto degli accenni per cui io credo di essere autorizzato a riprenderli e ad avanzare non dico le ipotesi sulle quali poi si potrà concretamente lavorare, ma almeno qualche riflessione che per ora noi stiamo facendo fra di noi.

L'onorevole Ministro del tesoro ha già detto infatti che intende costituire, d'accordo con il Ministro del bilancio e della programmazione, un organo — che necessariamente, secondo me, dovrà poi fare perno per quanto si riferisce alla parte esecutiva sui Direttori delle Ragionerie centrali — attraverso il quale si possa seguire l'andamento della spesa pubblica e controllarne i tempi in conformità ai tempi che sono previsti dal programma.

Vorrei tra parentesi far presente al senatore Banfi che certamente ci siamo posti il problema che egli ha sollevato, quello cioè dei residui che si formano fuori dell'Amministrazione dello Stato. Cominciamo con un procedimento di approssimazioni successive: abbiamo iniziato cioè a prendere in esame quella che è, in un certo senso, la nostra casa, il bilancio dello Stato, e poi le aziende autonome. Certamente vi sono residui nelle aziende autonome: nell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato non credo tanti; nelle Poste; nell'ANAS ed in altri centri di spesa. Al riguardo, io spero che il provvedimento che il ministro Colombo adotterà mi darà la facoltà di intraprendere per lo meno un discorso con taluni dei re-

sponsabili di questi centri di spesa per cercare così di avere anche qui una nozione più esatta del fenomeno e quindi, dopo averlo conosciuto con maggiore precisione — in questo caso viene in mente la citazione einaudiana « conoscere per amministrare » — per poter sottoporre a chi ne ha la responsabilità le decisioni da adottare.

Continuando a rispondere al senatore Bertoli, dirò che noi cominceremo subito questo lavoro: naturalmente lo cominceremo con i mezzi che sono a nostra disposizione. Se aspettassimo infatti di portare a termine tutto il piano che ho in mente, relativo ad una automazione spinta dell'Amministrazione dello Stato ed in particolare della contabilità pubblica, i senatori avrebbero tutto il diritto di richiamarmi all'ordine e di chiedermi di fare intanto qualcosa.

Cominceremo subito quindi a fare qualcosa con i mezzi che sono a nostra disposizione e nelle forme appropriate riferiremo al Legislativo che deve controllare quella che è l'attività della pubblica Amministrazione. La mia risposta al senatore Bertoli è pertanto la seguente: non credo in una ineluttabilità dei residui e ritengo, nei termini che ho dianzi precisato, che non si possa parlare di una politica dei residui e tanto meno di un rallentamento della spesa; esiste almeno in embrione — ed io spero di poterla portare avanti al più presto possibile — la creazione di un organismo, il quale già cominci a spingere l'acceleramento della spesa e a controllarne l'adeguamento con i tempi previsti dalla programmazione economica; il che naturalmente significa controllo di efficienza della pubblica Amministrazione.

Il senatore Banfi aveva anche domandato quali sono questi residui fantomatici o apparenti, come io ho cercato di definire. Al riguardo ho dato già una indicazione per ora sommaria: sono circa 600 miliardi quelli relativi alle spese differite del Ministero dei lavori pubblici. Rientrano poi in questa categoria tutti quei residui, i quali si riferiscono a spese che hanno già prodotto il loro impatto economico sul mercato, ma sono ancora contabilmente sospesi.

Spero, entro un data che non mi sembra tanto lontana, di dare questi dati, almeno per le previsioni più immediate.

Per quanto riguarda il senatore Franza, il quale mi ha domandato ragguagli circa l'effetto delle leggi pluriennali e la possibilità di applicare l'articolo 142, mi sembra che la sua richiesta si colleghi un po' ad una osservazione fatta dal senatore Parri sul tipo di bilancio che possiamo immaginare. Ora, il nostro bilancio è stato recentemente riformato, ma non è ancora un bilancio che non possa essere ulteriormente migliorato. Io, ad esempio, ho avuto modo di vedere come gli americani presentano il loro bilancio. Questo considera gli stanziamenti di competenza divisi per agenzie, che vengono a loro volta distribuite per funzioni. Per ciascuno stanziamento, poi, è indicato anche l'ammontare delle spese che si prevede di pagare. Quindi abbiamo: bilancio di competenza, bilancio di cassa, bilancio funzionale. E mi dicono che è in corso anche una ulteriore sezione di questo documento che si riferirà alla parte più generale, cioè quella relativa agli anticipi che l'amministrazione concede a coloro che sono incaricati di effettuare pagamenti. Il bilancio olandese riunisce al contempo aspetti del sistema di competenza e del sistema di cassa; il progetto di riforma, ora in corso, prevede l'integrale applicazione del sistema di cassa.

Io credo — ma questo per ora lo dico soltanto a titolo personale; parlo più da tecnico che da Ragioniere generale dello Stato — che forse non ci si potrà disancorare da un bilancio di competenza per talune garanzie che esso offre soprattutto alla Corte dei conti e al Ministero del tesoro e poi anche al potere legislativo, ma che tuttavia lo stesso bilancio di competenza debba essere accompagnato da quello di cassa. Così avremo la doppia visione di ciò che giuridicamente lo Stato è impegnato a riscuotere e a dare e di ciò che in concreto lo Stato riscuoterà o darà: cioè la previsione di cassa. Del resto, già ci si preoccupa, sia pure in forma embrionale, di stabilire contatti tra la Ragioneria generale e la Direzione generale del tesoro; ed io ho pregato il Direttore generale del tesoro di farmi pervenire le

comunicazioni che vengono sollecitate, in modo da poter maggiormente affinare le previsioni. Ad un certo momento, si studierà la forma giuridica per accompagnare al bilancio di competenza quello di cassa, se sarà il caso.

E quindi, senatore Maccarrone, io ho detto già che per ora ci riferiamo al bilancio dello Stato come prima tappa, ma ci siamo già posti il problema di estendere questa indagine, con i mezzi che saranno possibili e quelli che saranno consentiti, certamente alle aziende autonome, poi naturalmente ad altri centri di spesa che preferirei non elencare.

P R E S I D E N T E . Include gli enti locali?

S T A M M A T I , *Ragioniere generale dello Stato.* Certamente, anche gli enti locali. È questo almeno il proposito.

Non ho capito bene l'accento che è stato fatto all'erogazione di tesoreria, cioè ad una possibilità di fare una politica di tesoreria di rallentamento o di accelerazione. Qualche cosa si è realizzato nel 1962, ma solo sotto il profilo di sostituire alle emissioni aperte di buoni ordinari del tesoro — i quali venivano venduti a chiunque ne facesse richiesta e spesso le banche li compravano per una semplice esigenza di trasferimento di fondi da una piazza all'altra — il sistema delle emissioni chiuse, il quale potrebbe consentire una certa politica di operazioni sul mercato aperto, ma soltanto agli effetti di una regolazione di una manovra di liquidità. Però il mercato finanziario italiano mi sembra talmente imperfetto, per cui lo strumento rappresentato dalle decisioni prese mese per mese dalla Banca d'Italia, insieme al Ministro del tesoro, sulle quantità di buoni del tesoro ordinari da immettere sul mercato, è piuttosto limitato e soprattutto estremamente condizionato alle esigenze delle banche di avere buoni del tesoro ordinari da depositare presso l'Istituto centrale, allo scopo di ottemperare alla disposizione sui depositi obbligatori.

Mi sembra poi di aver già detto che il Direttore generale del tesoro ha dei margini

strettissimi per effettuare operazioni più o meno ritardatrici o rallentatrici.

Per quanto riguarda i tempi di emissione dei prestiti, esiste un Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, che certamente è un Comitato tecnico ma è anche un Comitato di ministri; ed io, essendo portato a valutare più gli elementi tecnici dell'andamento del mercato finanziario, penso che in quella sede le decisioni siano state sempre condizionate dalle situazioni tecniche del mercato finanziario. Limiterei a questo punto la mia risposta, perchè andando oltre mi troverei un po' in difficoltà.

M A C C A R R O N E . La ringrazio molto, perchè la risposta è anche abbastanza esplicita.

S T A M M A T I , *Ragioniere generale dello Stato.* Il senatore Parri mi ha posto un problema molto importante e cioè: siamo di fronte ad un bivio. Certamente non spetta a me risolverlo. Posso portare ad esso l'affetto di un vecchio funzionario il quale ha servito l'Amministrazione per tanti anni e naturalmente ha finito poi con l'affezionarsi al lavoro che ha svolto. Mi domando, però, se poi la strada da imboccare sia veramente quella di togliere all'Amministrazione tradizionale la maggior parte dei suoi compiti e lasciare ad essa solo quelli che erano i compiti di uno Stato, diciamo, nella concezione pre-bellica del 1914, cioè dello Stato di diritto nato dalle rivoluzioni, dal travaglio della polemica liberale, il quale concepiva i suoi compiti limitati ad assicurare la legalità di funzionamento del corpo sociale.

Dopo Keynes, dopo quelli che sono venuti dopo la dottrina keynesiana, constatiamo tutti che i compiti dello Stato si sono enormemente dilatati anche nel campo della pura finanza.

P A R R I . Come direzione, non come esecuzione. Il bivio è questo: la direzione e il coordinamento centrale e la esecuzione dei compiti.

S T A M M A T I , *Ragioniere generale dello Stato.* Certo, molto si farà attraverso

i decentramenti, sia i decentramenti amministrativi, sia i decentramenti autarchici, che le nuove regioni hanno certamente una larga possibilità di creare, e, questo sarà veramente importante farlo, una buona legge di contabilità che consenta ad esse di funzionare in maniera articolata e snella. Nutro il sentimento che uno sforzo per rivigorire le strutture dell'Amministrazione e adeguarle a compiti più importanti non debba essere trascurato. Però, come ripeto, questo lo posso dire soltanto su un piano di opinione personale; e qui invece sono chiamato a riferire come funzionario dello Stato, quindi credo che mi possa limitare a queste considerazioni.

Al senatore Buzio mi permetto far presente che la devoluzione del pagamento delle quote dei tributi dovuti alle Regioni, alle Provincie ed ai Comuni è di competenza del Ministero delle finanze. Io sono stato in quel Ministero, conosco bene il Direttore generale della finanza locale. Abbiamo parlato con lui anche in occasione del disegno di legge sulla finanza locale, ed ho promesso anche di aiutarlo, per quel che posso, ad attrezzarsi in maniera di accelerare questi pagamenti. E per quanto riguarda, infine, i conflitti regionali, dico che anche qui, probabilmente, fattomi carico del problema, cercherò di richiamare su di esso l'attenzione dei miei collaboratori; e penso che la soluzione radicale l'avremo, anche in questo caso, attraverso il decentramento autarchico e amministrativo.

Per quanto riguarda le Regioni, ve ne sono alcune che percepiscono direttamente o tutte le quote, come la Regione siciliana, o alcune quote dei tributi come la Regione sarda. Quindi quella parte va immediatamente nelle casse della Regione: poi c'è una parte, invece, che lo Stato paga su accordo, in base allo Statuto che rimette a determinazione annuale le quote che debbono essere attribuite alle Regioni sui tributi o quote di tributi che non vengono direttamente riscossi. E lei sa che si fa un colloquio con le autorità regionali, nel quale si cerca di addivenire a un certo equilibrio fra la normale tendenza di far presenti le proprie esigenze e l'altra normale ten-

denza di chi più esigenze deve contemperare insieme per arrivare a un punto di equilibrio.

Mi pare però che in particolare per la Regione sarda non ci sono soltanto tributi propri, ma anche quote devolute. Io ho la sensazione che per tali quote non vi siano ritardi.

Per quanto riguarda le quote che vengono assegnate sulle leggi speciali, è sorto il problema che ho ricordato e che riguarda anche il Piano verde. Le assegnazioni cioè, vengono fatte dopo l'emissione delle obbligazioni; quindi, nel momento in cui le autorità preposte decidono di emettere le obbligazioni, noi diamo al Ministro della agricoltura la possibilità di fare le diverse distribuzioni sui rispettivi capitoli.

Inoltre, almeno nel primo tempo di funzionamento del secondo Piano verde, il rispetto della normativa ha richiesto che si facesse prima una programmazione degli interventi regione per regione, il che naturalmente ha portato un rallentamento della spesa, ed è la stessa causa per la quale la legge per l'istruzione universitaria ha stentato a mettersi in moto e ben poco è stato speso nei primi due anni perchè sono stati creati dei Comitati regionali e un Comitato nazionale per fare la programmazione dello intervento; e mentre si faceva la programmazione le costruzioni non si sono potute iniziare perchè si è dovuto fare il piano regionale prima e quello nazionale poi.

Anche l'onorevole Spagnoli mi ha invitato a dire qualche cosa su quelli che sono i propositi di nuove forme di interventi; e anche qui mi rifaccio a quanto ha detto già l'onorevole Ministro, cioè si pensa a questo tipo di Agenzia, già sperimentato in America, ma anche un poco in Francia, e quindi con qualche esperienza legislativa già sufficientemente nota. Ma per quanto concerne in particolare il problema dei porti — che egli, per la sua conoscenza e per la sua sensibilità verso i problemi del settore, non a caso aveva agitato — il CIPE sta studiando un modo articolato e nuovo di interventi nel settore dei porti come in quello dei trasporti suburbani, in maniera di avere un organismo che probabilmente potrà essere una società

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

a partecipazione statale o un ente pubblico. La Commissione sta lavorando; non ne conosco ancora i risultati, ai quali questo gruppo di persone perverrà sicuramente con una particolare rapidità, come del resto le esigenze di cui lei si è fatto carico richiedono.

E finalmente mi permetto di rispondere all'onorevole presidente Martinelli. Per la data del « libro bianco » ho già detto qualche cosa; per le idee di riforma mi rimetto a quanto è già stato detto in proposito, soprattutto dal ministro Colombo. L'esercizio corto ha generato molti residui proprio perchè fu strozzato in sei mesi. Gli uffici erano abituati all'esercizio di tredici mesi, e ne hanno avuto uno di sette. Era, quindi, naturale che fabbricasse più residui di tutti gli altri esercizi. Ma si tratta di un fatto sporadico, ormai passato.

A proposito dei ricorsi al mercato finanziario, e dell'iscrizione in bilancio delle corrispondenti spese, desidero ricordare che il Ministro del tesoro ha sempre avuto cura, nel presentare il progetto di bilancio, di specificare, accanto al *deficit* risultante dal progetto di bilancio, l'ammontare delle spese per le quali si prevedeva il ricorso al mercato. Io stesso, nella preparazione dell'ultimo progetto di bilancio, ho discusso con i miei collaboratori e anche con l'onorevole ministro Colombo l'opportunità di inserire, sia pure con una particolare precisazione nel bilancio, cifre corrispondenti a spese che venivano poi finanziate successivamente con il ricorso al mercato, avvertendo che queste spese sarebbero state rese disponibili al momento in cui si sarebbe ottenuto il finanziamento sul mercato.

Due preoccupazioni hanno, tuttavia, indotto a non mutare la procedura: in primo luogo, perchè questa è stata adottata dalla Ragioneria generale e dal Ministero del tesoro sottoposta al Parlamento per una interpretazione probabilmente rigorosa, ma certamente rispettosa dell'articolo 81; in secondo luogo, perchè, anche superato tale scrupolo, si verrebbe ad alterare in certo senso la fisionomia tradizionale del bilancio.

Confesso di nutrire qualche dubbio sull'uno e sull'altro argomento, per cui sto an-

cora studiando il problema. Anch'io ritengo infatti che il bilancio guadagnerebbe in chiarezza, se si potesse fin dal primo momento indicare — o, come suggerisce il Presidente, nel fondo globale ovvero direttamente nei singoli capitoli di spesa — le spese che saranno successivamente rese disponibili. Come dicevo, il bilancio ne guadagnerebbe in chiarezza; e credo che il nostro sforzo debba esattamente tendere a rendere, se non divertente chè tale non può essere, almeno più leggibile questo documento che presentiamo prima al Legislativo e poi all'attenzione della pubblica opinione e di quanti hanno interesse a conoscere l'andamento della finanza pubblica in generale.

So di aver risposto poco e male e me ne scuso; rimango comunque a disposizione per eventuali chiarimenti e ringrazio dell'onore che mi è stato concesso.

P R E S I D E N T E . Ringrazio nuovamente, a nome dell'intera Commissione, lo esimio Ragioniere generale dello Stato professor Stammati, e vorrei pregare di licenziare al più presto possibile i resoconti della odierna discussione.

Sono molto lieto di questa che è stata la prima *hearing* da quando il Regolamento è stato ufficialmente modificato: questa forma di conoscenza reciproca e di collaborazione fra l'Amministrazione e il Legislativo si manifesta estremamente utile e reciprocamente fruttuosa.

Il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 12,45.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 FEBBRAIO 1969

Presidenza del Presidente MARTINELLI

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Antonini, Baldini, Banfi, Belotti, Bertoli, Bosso, Buzio, Cerami,

Cifarelli, Corrias Efsio, Cuzari, De Luca, Formica, Franza, Limoni, Li Vigni, Martinelli, Masciale, Oliva, Parri, Pirastu, Segnana, Soliano, Spagnolli, Stefanelli e Zugno.

Interviene il Sottosegretario di Stato per il tesoro Picardi.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969

— Stato di previsione della spesa

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969 - Stato di previsione della spesa ».

La Commissione constata con dispiacere l'assenza, in questo momento, dei rappresentanti finanziari del Governo. Malgrado ciò, onde far fronte ai suoi doveri e impegni, essa decide di proseguire ugualmente nei lavori.

F O R M I C A, *relatore generale per la spesa.* La discussione generale sulla spesa avviene in un momento particolare presso la nostra Commissione: anzitutto in seconda lettura, quindi in termini di tempo abbreviati, trovandoci in esercizio provvisorio. D'altro canto, alcune Commissioni stanno ancora esaminando le tabelle di rispettiva competenza. Infatti, solo taluni pareri ci sono finora pervenuti. Tuttavia, abbiamo a disposizione quelli delle varie Commissioni della Camera dei deputati nonchè gli interventi conclusivi, davanti a quella Assemblea, dei titolari dei Dicasteri finanziari, che hanno aggiornato i dati della nota previsionale sia per quel che riguarda l'entrata che per la spesa.

In sostanza, siamo un po' in ritardo rispetto ai dati che fanno parte della relazione di presentazione del bilancio, i quali risalgono all'ottobre 1968, e siamo un po' in anticipo rispetto all'aggiornamento di dati e di informazioni che sono forniti dalla relazione sulla situazione economica, la quale sarà presentata dentro il 30 aprile. Siamo, altresì, in anticipo rispetto alla rassegna di notizie, di informazioni e di dati, peraltro ab-

bastanza preziosa, in ordine all'indebitamento generale che viene fornita dalla relazione della Banca d'Italia.

Ad ogni modo, passiamo all'esame della spesa in generale prendendo le mosse da una introduzione.

È un fenomeno peculiare dell'economia cosiddetta « capitalistica » quello delle spese pubbliche crescenti — ed in misura più che proporzionale — rispetto al reddito nazionale. Trattasi di un vecchio fenomeno che politici, sociologi ed economisti hanno cercato di spiegare in vario modo.

Nel Regno Unito, il rapporto fra spesa pubblica e reddito nazionale aumentò dal 1890 al 1955, cioè durante 65 anni, dal 9 al 37%. Dal 1910 al 1920 detto rapporto salì dal 13 al 26%; dal 1938 al 1955 dal 30 al 37%.

Negli Stati Uniti d'America, ancora nel 1929, il rapporto era appena del 10%; ma nel 1953 raggiungeva la quota 27,8%, per salire oltre il 30% nel 1967.

Nel nostro Paese, già nel 1962, il Ministro delle finanze Tremelloni denunciava un aumento del rapporto in parola precedente da circa il 17%, nel secolo scorso, a circa il 20% negli anni successivi alla prima guerra mondiale, al 25% prima della seconda guerra mondiale, ad oltre il 30% nel 1962.

Da notare che, prima della grande guerra 1915-18, il nostro Paese aveva una « pressione finanziaria » superiore a quella dell'Inghilterra ed a quella degli Stati Uniti; ai nostri giorni quei due Paesi ci hanno superati. E ciò, considerato che i predetti due Paesi sono economicamente più sviluppati del nostro, confermerebbe l'osservazione che il fenomeno dell'aumento progressivo delle spese pubbliche è collegato allo sviluppo economico.

Se l'aumento non fosse, in tutti i paesi economicamente progrediti, più che proporzionale rispetto al reddito nazionale, si potrebbe accettare la spiegazione che danno alcuni studiosi: lo sviluppo economico determina un maggior reddito della collettività, questo maggior reddito fa aumentare il gettito delle imposte e l'aumento del gettito delle imposte incrementa le spese pub-

bliche. Ma l'aumento è, come ripeto, progressivo.

Una spiegazione siffatta — che riflette la formazione mentale di economisti di impostazione tradizionale — assume come un dato di fatto lo sviluppo (che sarebbe determinato da forze endogene). Ma non è questa assunzione, smentita clamorosamente dalla storia economica di questi ultimi quaranta anni, che si desidera smentire.

Ciò che si vorrebbe rilevare è che, se un siffatto discorso fosse valido, si avrebbe la spiegazione non di un aumento del rapporto fra spese pubbliche e reddito nazionale, ma la spiegazione di una diminuzione; perchè il reddito nazionale, nel predetto rapporto, sta al denominatore. Ed allora, se lo sviluppo economico fa aumentare il reddito, che sta al denominatore, diminuisce il valore della frazione. Dopo, aumenterà il gettito delle imposte ed il volume delle spese pubbliche; ma l'aumento delle imposte è ad effetto ritardato ed è sempre proporzionalmente minore dell'aumento del reddito a causa dell'evasione che è, più o meno, sempre presente in tutti i paesi capitalistici del mondo. Si avrebbe dunque una diminuzione del valore del rapporto che indica la « pressione finanziaria ».

La spesa pubblica ha ricevuto il maggiore impulso dopo la grande crisi del 1929, epperò non certo a rimorchio dello sviluppo del reddito nazionale e del gettito tributario, ma per la deliberata manovra propulsiva ad essa assegnata, allo scopo di riparare un po' i danni di un livello della produzione e del reddito nazionale tanto basso da danneggiare, prima che il bilancio statale, quello della Nazione, lasciando inoperose grandi masse di lavoratori.

La grande crisi del 1929 fu certo un disastro economico per il mondo capitalistico, ma — come quasi tutti i disastri, come tutte le guerre — fece cadere dei miti e sollecitò riforme che si sono rilevate estremamente positive.

È così caduto l'ottimismo della tendenza permanente del sistema verso un equilibrio economico generale di piena occupazione e, addirittura, di distribuzione secondo il merito.

La grande crisi ha fatto aprire gli occhi di fronte ad una realtà sempre più penosa di un mondo economico non più tendenzialmente avviato alla piena occupazione (ed ancora meno all'equa distribuzione). Si è rilevato che l'equilibrio spontaneamente e automaticamente conseguibile non è mai di piena occupazione; e che, per conseguire la piena occupazione, occorre un particolare intervento dello Stato, da attuare attraverso la spesa pubblica e da finanziare, finché possibile, cioè fino al conseguimento della piena occupazione, con il debito pubblico, se non addirittura con manovre monetarie.

Non è la produzione (o il reddito nazionale) che determina la domanda, ma — al contrario — è la domanda (effettiva) che determina il livello della produzione, dell'occupazione e del reddito nazionale. Ciò premesso, se in periodi di recessione si aspettasse che le cose si aggiustino da sè, non si farebbe altro che assecondare quel circolo vizioso per cui la disoccupazione e la riduzione del saggio dei salari, riducendo la domanda (dei lavoratori), porta — più che ad una diminuzione dei costi (che può avere rilievo economico positivo soltanto per singole imprese private) — ad una diminuzione della domanda globale di beni, che amplifica il processo macroeconomico recessivo.

La grande crisi del 1929 e degli anni trenta durò più del necessario per colpa di quell'attendismo che la scienza economica del tempo insegnava e che portava ad aspettare che le cose si aggiustassero da sè. Per converso, se una crisi di quel livello non si è più avuta, e se il *boom* dell'economia americana dura — senza precedenti — da tanto tempo, è perchè si è compreso che la piena occupazione è il risultato di interventi di politica economica e finanziaria statali.

Sembra dunque che a questi interventi si debba attribuire l'enorme aumento della spesa pubblica.

Questa asserzione reclama però anche qualche chiarimento.

Si deve innanzitutto rilevare che, se l'intervento pubblico fosse produttivo di reddito, esso potrebbe non fare aumentare il valore del rapporto fra spesa pubblica e red-

dito nazionale; perchè, insieme con la spesa pubblica (posta al numeratore), aumenterebbe il valore del denominatore. Sembra dunque che l'aumento della « pressione » sia piuttosto dovuto ad un aumento di spesa pubblica « improduttiva », cioè di spesa pubblica che non ha — se non a lunga scadenza — un effetto positivo sul reddito nazionale.

In effetti, negli Stati Uniti d'America, si è individuata una barriera invalicabile fra le competenze del settore pubblico e quelle del settore privato: al primo settore vanno i servizi pubblici tradizionali e soprattutto quelli della difesa (fortemente ampliati), nonchè quelli relativi al *welfare state*, gli aiuti ai paesi sottosviluppati e gli altri servizi che le imprese private non intendono produrre.

È chiaro che, in una economia capitalista, fondata sul profitto, le produzioni che le imprese private lasciano disponibili al settore pubblico sono quelle che non danno profitto, o quanto meno quelle che non danno profitto immediato. Per cui la spesa pubblica non può offrire una « produttività » (intesa nel senso tradizionale privatistico) tale da impedire che la « pressione finanziaria » aumenti. È accertato infatti che le spese più dinamiche e più vistose sono, negli Stati Uniti d'America, quelle militari che, dal 1939 ai nostri giorni, sono salite dall'1% del reddito nazionale a circa il 10%, cioè rappresentano oltre la metà della spesa complessiva. Seguono le spese per il « benessere » che, dal 1947 ad oggi, sono triplicate.

Secondo diversi economisti americani l'enorme aumento della spesa pubblica di quel Paese (spesa militare e per la esplorazione spaziale ed altri obiettivi altrettanto poco o per nulla produttivi) è indispensabile per il « sostegno » dell'economia.

Questa teoria potrebbe confutarsi — premissa l'ineluttabilità del sostegno statale — se fosse possibile dimostrare che l'economia americana può continuare a fare la corsa — e senza rallentare il ritmo — dirottando miliardi dalle spese per « gli strumenti di morte » a quelle per gli « strumenti di vita ». Ma non sono pochi gli economisti — e sono americani — che sostengono l'impossibilità

di una alternativa del genere, per una economia matura come la loro.

Essi dicono che — senza radicali riforme di struttura — non è possibile ridurre le spese pubbliche improduttive a vantaggio di quelle produttive. Si andrebbe incontro ad ostacoli insormontabili, in una economia capitalistica come quella americana dove i settori produttivi sono appannaggio dell'impresa privata. A conferma di quanto or ora affermato, è la denuncia del Galbraith per il pessimo andamento dei servizi pubblici tradizionali ed essenziali negli Stati Uniti d'America, cioè per i servizi pubblici che potremmo chiamare « produttivi » e che sono certamente meno improduttivi delle spese militari.

Si ha dunque, in quel Paese, uno spaventoso aumento delle spese pubbliche, a ritmo tanto accentuato rispetto all'accrescimento del reddito nazionale, che il rapporto fra le prime ed il secondo è salito dal 10 al 30%, in questi ultimi 40 anni; e si ha, nel contempo, carenza di servizi pubblici essenziali e « produttivi ». E questo mi pare confermi l'orientamento improduttivo della spesa pubblica americana.

Nel nostro Paese, sono invece, le spese per l'istruzione e la cultura ad assorbire maggiormente le risorse del bilancio, circa il 20%. La difesa impegna il bilancio per circa l'11% press'a poco come l'azione e gli interventi nel campo sociale e l'azione e gli interventi nel campo economico, rispettivamente del 13,2 e dell'11,5% della spesa complessiva. Queste percentuali vanno un po' aumentate, perché, nel nostro bilancio, nella « classificazione funzionale delle spese », figurano « oneri non ripartibili » per circa 2.500 miliardi, cioè in ragione del 23% della spesa complessiva.

Se da noi la spesa pubblica è « improduttiva » lo è per l'arretratezza dell'organizzazione del lavoro burocratico nei pubblici uffici, per i ritardi dovuti all'intreccio delle competenze, al rimbalzo delle responsabilità, eccetera; ma non lo è — come negli Stati Uniti d'America — per una scelta politica.

Premesso che una spesa pubblica è più o meno « produttiva » a seconda dell'effetto

positivo che ha sul servizio nazionale, intendendo dire che la nostra spesa pubblica è, generalmente, meno improduttiva di quella degli Stati Uniti d'America.

E' comunque certo che, anche nel nostro Paese, la spesa pubblica (precisamente, il prelievo che si deve effettuare per sostenerla) assorbe una parte vistosa del reddito nazionale (circa e forse più del 35%, se si considera anche la spesa degli enti pubblici locali ed istituzionali).

I prelievi pubblici, tributari e creditizi, deprimono diversamente la spesa privata e, quindi, la domanda ed il livello della produzione e del reddito, a seconda che siano derivanti da imposte (dirette sul reddito o indirette sui consumi) o siano entrate creditizie. Per converso, la spesa pubblica ha effetti diversi a seconda che sia « corrente » o di « investimento ».

Fra gli obiettivi della programmazione vi è, per l'appunto, un rapporto da raggiungere (e non superare) fra il settore privato e quello pubblico, segnatamente per gli investimenti: viene indicato il limite che il settore pubblico deve raggiungere (e non può superare), specialmente nell'attingere dal risparmio che — data una certa « propensione media al consumo » nel quinquennio programmato — si prevede di poter realizzare.

Tutto ciò è — come ripeto — indicato nella programmazione che pone, fra l'altro, come vincolo una « sostanziale » stabilità del livello dei prezzi.

Questi pochi cenni introduttivi valgono, spero, a rendere evidente come sia indispensabile che il bilancio finanziario statale — e quello pubblico — vengano messi a raffronto, di anno in anno, con le previsioni programmatiche.

La presente relazione si divide in due parti: la prima ha inizio con una indagine intesa ad esplicitare gli obiettivi ed i vincoli della « programmazione »; segue una esposizione sull'evoluzione dell'economia nazionale del nostro Paese negli anni 1966-1968, allo scopo di mettere a raffronto i risultati conseguiti con quelli programmati.

Avremo così modo di costatare le divergenze e prendere in esame i rimedi adottati dal Governo per porvi rimedio. Questi rime-

di impegnano il bilancio sia dal lato dell'entrata sia da quello della spesa.

La seconda parte, di carattere strettamente finanziario, epperò pertinente al bilancio, si riferisce al modo in cui i cosiddetti « principii » o « regole » del bilancio vengono applicati.

Questi « principii » consentono di fare un quadro di come il bilancio preventivo finanziario statale dovrebbe essere fatto; quadro che, come vedremo, è estremamente interessante in una indagine critica su questo essenziale documento di previsione amministrativa e di controllo parlamentare.

Il bilancio finanziario dello Stato risponde ad un vecchio « diritto », il « diritto al bilancio » che spetta ai cittadini di uno Stato democratico; e consiste nel potere di decidere sulla ripartizione delle risorse disponibili fra le varie spese. Non sulle risorse (imposte, ecc.) e neppure sulle spese, chè sia le une che le altre sono ora votate da leggi anteriori al bilancio; ma sulla ripartizione delle « date risorse » fra le diverse « prestabilite spese ».

Trattasi del momento economico dell'azione pubblica, che segue quello politico di decisione sul tipo di entrate (tributarie o non) da prelevare e sulle spese da effettuare. È il momento in cui, sommate le entrate che si verranno a maturare entro l'anno (e « maturare », in un sistema di competenza come quello adottato nel nostro Paese, significa accettare), vi si contrappongono le spese che si prevede di impegnare, durante lo stesso periodo di tempo.

« Principi » del bilancio sono dunque il pareggio e l'annualità.

Ma un pareggio non condizionato dalla universalità, cioè dall'impegno di porre in bilancio tutte le entrate e tutte le spese, lascia il tempo che trova. Non è difficile conseguire in ogni caso il pareggio, se è consentito di non fare figurare in bilancio talune spese.

Dal modo stesso come il « diritto al bilancio » è stato ora presentato, si evince che requisito essenziale è anche quello dell'unità, vale a dire che il complesso delle entrate devesi contrapporre al complesso delle spese.

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

La materia del bilancio deve, infine, avere un significato economico, cioè deve essere classificata anche dal punto di vista economico; e dovrà pure, entro certi limiti, essere specificata.

L'indagine sul modo in cui i predetti principi vengono osservati nel nostro bilancio porterà a mettere in luce talune manchevolezze e ci offrirà la possibilità di convalidare talune proposte di riforme e di farne di nuove, per rendere sempre più efficiente questo importante atto amministrativo, che è anche e soprattutto lo strumento con il quale il Parlamento esercita il suo supremo controllo sull'azione di Governo.

In questo controllo, e con questo controllo, i cittadini esercitano — tramite il Parlamento — il « diritto al bilancio » che loro spetta.

Passo ora a trattare degli obiettivi e dei vincoli del programma di sviluppo economico.

Il Programma di sviluppo economico per il quadriennio 1966-1970, riferendosi esplicitamente (p. 9) alla « nota aggiuntiva » alla relazione economica generale sulla situazione del Paese, presentata nel 1962 dal Ministro del bilancio di allora, Ugo La Malfa, ne ribadisce, press'a poco, gli obiettivi che sono:

la riduzione e l'eliminazione, entro 15-20 anni, degli squilibri sociali, territoriali e settoriali del sistema;

un tasso di sviluppo del reddito nazionale, nel quinquennio, pari almeno al 5%.

Come vincoli vengono posti la « sostanziale » stabilità del livello dei prezzi ed un « tendenziale » equilibrio dei conti con l'estero.

Il conseguimento di questi obiettivi, compatibilmente coi vincoli posti, solleva molti e complessi problemi.

In termini quantitativi, gli obiettivi fondamentali del programma, da realizzare nel quinquennio, sono:

A) un aumento medio del 5%, ma derivante da sviluppi dei diversi settori così graduati:

a) un aumento del prodotto lordo dell'agricoltura del 2,85% medio annuo;

b) dell'industria del 7%;

c) dei servizi del 4,15%;

d) della pubblica amministrazione del 3,65%;

e) dei redditi netti dall'estero del 6,70%.

B) un aumento, dunque, della produzione agricola superiore a quello che si verificava prima del piano e da realizzare in presenza di una ulteriore riduzione dell'occupazione agricola, di circa 600.000 unità in tutto il quinquennio;

C) un aumento dell'occupazione extra-agricola di 1.400.000 unità, per assorbire le predette 600.000 unità ed anche quasi tutte le nuove forze di lavoro, di modo che, nel 1970, la disoccupazione sia del 2,8-2,9%;

D) la localizzazione nel Mezzogiorno del 40-45% dei nuovi occupati nei settori extra-agricoli, in modo da stabilizzare la quota percentuale dell'occupazione meridionale sul totale dell'occupazione italiana;

E) l'aumento degli impieghi sociali del reddito ad un livello del 26-27% delle risorse interne disponibili.

Nel quinquennio, con un tasso di incremento del reddito nazionale pari in media al 5% annuo, si disporrà di un complesso di disponibilità lorde per usi interni di 185.550 miliardi, impiegati come segue:

Investimenti direttamente produttivi

Agricoltura	4.700	
Industria e servizi	18.500	
Variazione scorte	1.500	24.700

Impieghi sociali

Consumi pubblici	30.900	
Investimenti sociali	18.250	49.150
Consumi privati		111.700

185.550

Tolti dunque 24.700 miliardi di lire per gli investimenti direttamente produttivi, la ripartizione delle rimanenti risorse tra im-

pieghi sociali e consumi privati è informata alla volontà di realizzare l'obiettivo di accentuare l'importanza degli impieghi di carattere sociale, senza però comprimere al di sotto di 111.700 miliardi i consumi privati.

Questo importo è minore di quello che si sarebbe ottenuto considerando una « propensione media al consumo » eguale a quella ante-programma (1959-63). Si pensa pertanto di realizzare l'aumento degli impieghi sociali, in parte, mediante un minor consumo privato.

Gli investimenti lordi fissi, escluse le scorte, ammonteranno a 41.450 miliardi, dei quali il 40%, cioè 16.580 miliardi, dovrebbero andare al Mezzogiorno.

Gli investimenti sociali (ferrovie, telecomunicazioni, abitazioni ed opere pubbliche) saranno di 18.250 miliardi. E' da supporre che buona parte dei predetti 16.580 miliardi per il Mezzogiorno siano compresi sotto questa voce.

Il volume degli investimenti pubblici e dei trasferimenti in conto capitale dalla P.A. (Stato, Enti locali ed istituzionali) al settore privato ammonterà a 11.450 miliardi. E poiché il risparmio pubblico è previsto in 5.250 miliardi, la differenza di 6.200 miliardi sarà attinta al mercato dei capitali.

Sommando il fabbisogno di finanziamento per gli investimenti delle aziende autonome, valutato in 1.250 miliardi, nonché il *deficit* di gestione di dette aziende, di 450 miliardi, si avrà un ricorso del settore pubblico al mercato dei capitali di 7.900 miliardi.

Avendo la programmazione assunto l'obiettivo di accorciare le distanze esistenti nella distribuzione settoriale, territoriale e sociale delle risorse, essa opportunamente tenta una ripartizione che forza quella che si sarebbe verificata in sua assenza.

Non si tratta infatti, come avanti accennato, soltanto di conseguire un aumento determinato dalla produzione nazionale, per avvicinare il suo livello a quello della piena occupazione (questo era il solo obiettivo del Piano Vanoni), ma anche di migliorarne la distribuzione: si tratta di conseguire uno sviluppo che non sia fine a se stesso, ma uno strumento per un sempre maggiore progresso sociale.

Devesi tener presente che presupposto — non decisamente dichiarato — della programmazione è una situazione di sottoccupazione, cioè una situazione in cui non tutte le risorse disponibili vengono utilizzate.

Ne consegue quindi la convinzione che con opportune spinte — segnatamente mediante la spesa pubblica — il sistema possa conseguire livelli di produzione sempre più alti. E sono, per l'appunto, questi accrescimenti che la programmazione vuole avviare verso le tracciate linee della redistribuzione equitativa, intesa ad accorciare gli squilibri.

Dal quadro generale degli impieghi delle risorse nel quinquennio, di cui al n. 2, risulta che gli impieghi sociali saranno di 49.150 miliardi, cioè del 26,5% rispetto al complesso delle spese.

Il programma, al riguardo, attribuisce le seguenti priorità:

a) impieghi che più direttamente sostengono e stimolano l'attività produttiva:

istruzione	9.700 miliardi
formazione professionale	400 »
ricerca scientifica e tecnologica	1.140 miliardi

b) impieghi che soddisfano le esigenze sociali più urgenti:

abitazioni	10.250 miliardi
sanità	5.505 »
trasporti	4.525 »
telecomunicazioni	780 »

c) impieghi che accrescono le dotazioni di infrastrutture nelle zone depresse:

opere pubbliche	2.250 miliardi
---------------------------	----------------

d) seguono gli altri impieghi: difesa, giustizia, ordine pubblico.

Nel triennio trascorso, 1966-68, l'obiettivo fondamentale del piano, di assicurare un tasso di sviluppo del reddito nazionale del 5% l'anno, è stato raggiunto ed anche superato; non altrettanto può dirsi, come vedremo, di altri obiettivi.

In questo periodo, gli incrementi del reddito nazionale sono stati del 5,7% nel 1966,

del 5,9% nel 1967 e del 5,3-5,4% nel 1968. Per il 1969 il Ministro Colombo prevede un aumento del 6-7%.

L'aumento di reddito registrato nel 1968, per quanto superiore alle previsioni del piano, è stato però, come si vede, leggermente inferiore ai risultati conseguiti nel 1966 e nel 1967. Ciò perchè in quest'ultimo anno si è registrato un certo rallentamento nelle attività industriali ed agricole ed un aumento soltanto normale nelle attività terziarie.

Questi aumenti del reddito nazionale, durante il periodo 1966-1968, sono derivati da sviluppi nei diversi settori così graduati:

a) 2,4% nell'agricoltura contro i 2,85% del Piano;

b) 7,8% nell'industria contro i 7% del Piano;

c) 4,8% nei servizi contro i 4,15% del Piano;

d) 3,1% nella P.A. contro i 3,65% del Piano.

Si è avuto un andamento non del tutto conforme a quello previsto dal piano, ma certamente meno sfavorevole di quello che sarebbe stato senza gli interventi intesi a favorire l'agricoltura. Basta guardare i dati relativi all'agricoltura nel periodo anteriore al piano.

Il rallentamento delle attività industriali, or ora accennato, è derivato soprattutto dall'indebolimento della domanda interna sia di consumo sia di investimento. Come effetto di tale situazione, e come risultato della politica monetaria seguita, si è avuta una sostanziale stabilità nel sistema dei prezzi, tanto all'ingrosso che al minuto.

La modesta espansione dei consumi privati si spiega, in parte, con la destinazione verso altri impieghi — in particolare risparmio ed acquisto di abitazioni — dei redditi personali; il ridotto tasso di sviluppo degli investimenti qualifica una situazione di limitata utilizzazione dei fattori produttivi, capitale e lavoro.

La ridotta espansione degli investimenti si traduce in una mancata utilizzazione delle capacità produttive del sistema e nella sua crescita ad un tasso inferiore a quello potenziale; ne deriva una scarsa estensione

dell'apparato produttivo del Paese in senso settoriale e territoriale e quindi una limitata capacità di realizzare taluni obiettivi fondamentali della politica di programmazione, cioè il superamento degli squilibri e la piena occupazione.

La scarsa spinta della domanda interna è in parte alla base di tale fenomeno. Nel 1968 si è avuta una forte accelerazione delle esportazioni che hanno svolto ancora una volta una funzione compensativa della carenza di tono dei consumi interni; l'espansione delle esportazioni, però, non può surrogare l'azione del mercato interno nel sostegno dello sviluppo produttivo. E' compito della politica economica adottare opportuni strumenti monetari e fiscali, da un lato, e ricorrere alla manovra della spesa pubblica, dall'altro, al fine di tonificare la domanda interna nel suo complesso.

Per gli investimenti, in particolare, l'andamento poco favorevole del 1968 ha posto in rilievo l'esigenza di un pronto rilancio, che può essere ottenuto anche ricorrendo all'azione propulsiva esercitata dalle imprese a partecipazione statale. Queste, infatti, possono svolgere un ruolo importante nella ripresa del processo di investimento, sia ampliando i loro programmi sia intervenendo in quei settori nei quali, per diversi motivi, si riscontra una carenza di iniziative ed in particolare in quelle attività che hanno effetti moltiplicativi su una vasta area del sistema economico.

Il forte sviluppo delle esportazioni, unito ad un andamento poco dinamico delle importazioni, che riflette la minore espansione del sistema economico, ha portato ad un rilevante attivo nella bilancia dei pagamenti, che si è tradotto in un incremento delle riserve valutarie ed ha ulteriormente rafforzato la posizione della lira, pure in un anno contraddistinto da gravi crisi monetarie internazionali.

Le potenzialità espansive del sistema economico sembra siano suscettibili di dar luogo ad una nuova fase di equilibrato sviluppo, purchè vengano, beninteso, mobilitate con un'azione propulsiva che porti all'espansione dei consumi interni ed al rilancio degli investimenti. I provvedimenti a favore

delle pensioni si inseriscono in questo quadro che offre lo spettacolo del cavallo della giustizia sociale che galoppa — quanto meno che cammina — di pari passo con quello dello sviluppo.

Interventi di politica economica più incisivi, ai fini dello sviluppo, avrebbero dovuto certamente essere quelli intesi ad incentivare gli investimenti; ma gli investimenti pubblici per scuole, strade, ospedali ecc. sono come i provvedimenti di politica monetaria, che — nell'immagine del Robertson — sono paragonati allo spago che può tirare, ma non spingere, essi cioè possono frenare l'espansione (ritardandone la realizzazione), ma non possono incentivarla.

È troppo presto per poter verificare se, ed in quale misura, i provvedimenti di politica economica adottati nel giugno 1968 sono stati efficaci. È tuttavia possibile, sulla base di qualche dato ora disponibile, formulare alcune documentate osservazioni sulla situazione economica del nostro Paese nel 1968.

In ordine all'andamento dell'attività produttiva (cfr. prospetto allegato), può dirsi che il settore delle industrie propriamente dette, che nel primo quadrimestre dell'anno 1968 aveva segnato un incremento del 5,1%, rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente, ha successivamente migliorato tale ritmo di espansione, sia pure entro limiti ristretti. Infatti, nei primi 11 mesi dell'anno, l'incremento dell'indice della produzione industriale (media giornaliera) è stato pari al 5,6%: superiore, cioè, a quello in precedenza accertato. Si può pertanto a questo riguardo affermare che, nella seconda parte del 1968, il ritmo di espansione della produzione industriale si è alquanto accentuato — passando, appunto, da 5,1% a 5,6% — pur rimanendo ancora inferiore al ritmo di aumento verificatosi nei primi 11 mesi del 1967 (8,5%).

Nell'industria delle costruzioni, il forte ritmo di aumento nel volume dei fabbricati iniziati e ultimati, che già si manifestava nei primi mesi del 1968, si è ulteriormente accentuato. Questa espansione, anche se in parte può essere stata determinata da fattori contingenti connessi con la legislazione in

materia, è comunque molto significativa (1), soprattutto per gli impulsi favorevoli che tale aumento di attività eserciterà nel prossimo futuro su vari settori produttivi del sistema economico italiano.

Il piano prevede investimenti direttamente produttivi per 24.700 miliardi ed investimenti sociali per 18.250 miliardi. Dividendo dette cifre per 5, e supponendo un aumento annuo costante dei prezzi del 5% si ha, per gli anni 1966-1968;

	1966	1967	1968
Investimenti dir. produttivi	4.480	4.720	4.980
Impieghi sociali	3.230	34.410	3.590

Le realizzazioni sono state invece di 3.632 e 3.098 per il 1966, e di 4.182 e 3.302 nel 1967. Il ritardo degli investimenti produttivi, come si vede, è considerevole: del — 19% nel 1966 e del — 12% nel 1967, mentre gli investimenti sociali registrano un ritardo del — 3 per cento.

Il programma ipotizzava un aumento degli investimenti lordi fissi del 10% l'anno, mentre, nel triennio 1966-1968, l'aumento medio annuo è stato del 7,4%.

Mentre il programma economico prevedeva una destinazione del reddito per il 77 per cento ai consumi e per il 23% agli investimenti, la domanda globale è nel 1968 stata inferiore, con una destinazione ai consumi del 75,8% ed ai risparmi lordi del 20,8%, mentre l'estero ha assorbito il 2,9% del reddito prodotto nell'anno.

Alla ridotta espansione produttiva si è parallelamente accompagnata una scarsa diffusione dell'apparato produttivo del Paese, sì che non è stato possibile ridurre, nella misura prevista dal piano, gli squilibri settoriali e territoriali.

(1) Sempre nell'ambito delle costruzioni si deve rilevare il fatto che, sulla base dei dati degli ultimi 11 mesi, il valore delle opere pubbliche, nel 1968, presenta un aumento, rispetto al 1967 (3,7%), molto inferiore a quello che si registrò nel 1967 rispetto al 1966 (15,8%). E ciò è tanto più significativo in quanto il distacco fra le due citate percentuali risulta molto più notevole di quello calcolato sui dati relativi ai soli primi 4 mesi dell'anno.

Complessivamente, mentre si può calcolare che nei due anni considerati il programma prevedeva 15.800 miliardi di investimento lordo, la realizzazione effettiva è stata di 14.200 miliardi, cioè del 10% in meno rispetto alle stime del piano.

In ordine al finanziamento degli investimenti pubblici, mentre il piano prevedeva un parziale finanziamento tramite un ricorso di 5.200 miliardi al risparmio pubblico, in realtà, il risparmio pubblico, realizzato nel 1966-1967, è stato solo la metà di quello previsto (1.900 miliardi).

L'espansione delle spese di investimento della pubblica Amministrazione — che rappresentano una delle forme di intervento indicate — è stata notevole, pari al 60% circa tra il 1963 ed il 1967: in valori assoluti le spese per investimento sono passate da 997 miliardi nel 1963 a 1.577 miliardi nel 1967 (v. tabella 5). Ciò è tanto più significativo se si considera che nel corso del periodo si è verificata la nota flessione degli investimenti industriali complessivi, pari ad oltre il 30% nel biennio 1964-65 (v. tabella 6) diminuzione che, in valori reali, è ancora più accentuata; nei due anni suddetti gli investimenti della pubblica amministrazione sono aumentati invece del 55% circa, raggiungendo i 1.440 miliardi e quindi sostenendo — nel quadro di una efficace linea di politica economica — nella fase congiunturale negativa, il sistema economico nazionale.

Un fatto particolarmente qualificante dell'intervento della pubblica amministrazione negli anni della recessione è stato il notevole incremento dell'impegno, proprio nel settore industriale, in cui le spese in conto capitale sono aumentate nel biennio del 160%, passando dai 115 miliardi del 1963 ai 300 miliardi del 1965.

Regolare è stato il flusso di spesa nel settore agricolo nel quale l'incremento è stato dell'ordine del 20% annuo circa, con una punta massima di aumento nel 1966; tra il 1963 ed il 1967 le spese pubbliche per investimenti nel settore suddetto sono più che raddoppiate.

Gli investimenti delle partecipazioni statali si sono concentrati nei settori siderurgico, degli idrocarburi, delle comunicazioni e del-

le autostrade, ma hanno riguardato anche i settori del cemento, la meccanica, i cantieri navali, la petrolchimica ed altre produzioni chimiche, i tessili, l'energia elettrica e nucleare, la radio-televisione, i trasporti marittimi ed aerei ed altre attività.

Trattasi di una vasta gamma di iniziative che va dai settori industriali di base alle industrie trasformatrici e produttrici di beni di consumo e di investimento, ai servizi ed alle infrastrutture.

In complesso, tra il 1963 ed il 1967, gli investimenti effettuati dalle partecipazioni statali (v. tabella 7) sono risultati di oltre 3.500 miliardi, pari a circa 700 miliardi l'anno; per il 1968, sono in programma investimenti per 828 miliardi (+21% rispetto al 1967) e per il 1969 investimenti per oltre 1.000 miliardi (+ 21,1% rispetto al 1968 e + 46,6% rispetto al 1967).

Il maggiore impegno previsto per i prossimi anni porterà ad una più forte presenza delle imprese pubbliche nei settori propulsivi dello sviluppo economico.

La quota degli investimenti delle partecipazioni statali rispetto al totale degli investimenti nazionali è stata superiore, nel quinquennio considerato, al 9%. Gli interventi più rilevanti si sono avuti negli anni tra il 1963 ed il 1965, cioè in corrispondenza con la fase recessiva; in tale periodo, come si è visto, anche le altre spese in conto capitale della pubblica amministrazione hanno presentato notevoli incrementi. Sono questi gli anni nei quali è stato compiuto lo sforzo massimo nel settore siderurgico, concretatosi nella realizzazione degli impianti di Taranto, che ha dotato il nostro paese di un complesso di base sul quale può poggiare la struttura di un apparato industriale in fase di progressivo rafforzamento e di espansione.

Nel settore degli idrocarburi il massimo sforzo, dopo l'impulso dato nel 1963 con un investimento di oltre 140 miliardi, è stato realizzato nel 1967, con 116 miliardi di investimenti e proseguirà nel 1968 e 1969 con oltre 150 miliardi l'anno; forti investimenti sono previsti anche nella petrolchimica.

Lo sviluppo dei servizi ha comportato un notevole flusso di capitale in tali attività, che proseguirà con un particolare impegno nei settori dei telefoni, delle autostrade e dei trasporti.

Per quanto riguarda in particolare gli investimenti nell'industria, la presenza delle imprese a partecipazione statale ha portato ad una quota di capitale investito pari al 22% circa negli anni 1963-65 interessati dalla congiuntura sfavorevole (v. tabella 8). Negli anni successivi, la quota del settore pubblico è diminuita, pur restando consistenti gli investimenti effettuati, in concomitanza con il completamento dei programmi nel settore siderurgico.

La quota tornerà a crescere nel prossimo futuro in relazione con l'impegno delle aziende pubbliche nel promuovere l'auspicato rilancio degli investimenti. Per tali motivi, anzi, i programmi delle imprese a partecipazione statale sono stati considerevolmente ampliati in sede di aggiornamento annuale, in modo da poter esercitare un'azione trainante sull'intero settore industriale e poter così conferire un nuovo impulso ed una forte dinamica al processo di investimento.

Gli investimenti all'estero delle imprese a partecipazione statale nel periodo 1963-67 sono stati pari, in media, a 69 miliardi all'anno ed il loro andamento è risultato molto regolare (v. tabella 9); per il 1968 ed il 1969 gli investimenti all'estero in programma ammontano rispettivamente ad 87 ed a 103 miliardi di lire.

Le iniziative all'estero delle imprese a partecipazione statale sono concentrate nel settore della ricerca mineraria degli idrocarburi e rispondono a fondamentali esigenze di politica economica. Le linee di politica energetica del nostro paese, definite anche nel programma economico nazionale, consistono nel mirare a garantire sicurezza ed economicità negli approvvigionamenti di fonti di energia in generale, e di idrocarburi in particolare. Ciò comporta, secondo il testo del piano nazionale, « il rafforzamento della ricerca di idrocarburi all'interno, con estensione anche al mare territoriale... e la promozione della ricerca all'estero da parte di

imprese nazionali ». Tali orientamenti sono stati seguiti dall'azienda di Stato operante nel settore degli idrocarburi, sia estendendo la ricerca all'interno su nuove aree, sia affrontando nuovi temi di ricerca su zone già esplorate; inoltre, la ricerca nel mare territoriale è in fase di intensificazione visti i suoi positivi sviluppi nell'Adriatico, dove sono stati effettuati importanti ritrovamenti. La ricerca all'estero è iniziata da pochi anni ed ha dato buoni risultati con ritrovamenti di idrocarburi liquidi e gassosi in Egitto, nel Golfo Persico, in Nigeria, in Tunisia, in Libia e nel Mare del nord inglese e norvegese.

Essa è in fase di intensificazione — come indicano anche i programmi indicati per il 1969 e quelli già predisposti per gli anni successivi — per due ordini di motivi.

In primo luogo le caratteristiche tecnico-economiche dell'attività di ricerca degli idrocarburi impongono che essa venga effettuata su aree vaste e diversificate per accrescere la probabilità di ritrovamenti. In secondo luogo, si assiste alla progressiva rarefazione delle aree favorevolmente indiziate — sia per l'accaparramento da parte delle grandi compagnie internazionali, sia per la entrata sul mercato di sempre più numerosi operatori indipendenti — per cui è necessario provvedere alla pronta acquisizione delle aree più interessanti ancora disponibili.

Trattasi di una attività, che, attraverso il reperimento di fonti proprie di prodotti energetici, oltre a rendere più sicuri gli approvvigionamenti, consente l'attuazione di una politica di bassi prezzi dell'energia, reca benefici alla bilancia dei pagamenti e rafforza la posizione contrattuale del nostro Paese per le importazioni all'estero.

In generale si può affermare che gli investimenti pubblici hanno rappresentato una importante componente degli investimenti globali, intervenendo con un'azione differenziata in senso strutturale e con un impegno crescente in funzione dell'esigenza di superare le situazioni congiunturali negative.

Le tre forme attraverso le quali lo Stato è intervenuto nel processo d'investimento

sono quelle degli incentivi e dei trasferimenti di capitale ed, in generale, delle spese in conto capitale della pubblica amministrazione; quella degli investimenti in infrastrutture; quella degli investimenti nelle attività industriali delle aziende a partecipazione statale.

Con il primo tipo d'interventi lo Stato ha inteso dare un efficace sostegno agli investimenti nazionali, operando in modo indiretto al fine di ampliare gli effetti degli stanziamenti operati con un'azione moltiplicativa rivolta anche al settore privato. Gli incentivi hanno avuto una duplice caratterizzazione: strutturale, al fine di promuovere gli investimenti nelle aree meridionali con un'azione compensativa delle scarse economie esterne presenti nelle zone stesse; congiunturale, al fine di rianimare un processo che, in talune fasi del presente ciclo economico, ha mostrato gravi sintomi d'indebolimento. Gli incentivi ed i trasferimenti sono risultati efficaci strumenti di politica economica che non hanno comportato un aggravio di spese né ingenti impegni di capitale, pur essendo in grado di mobilitare cospicue risorse inutilizzate. La strategia che presiede a questo tipo d'intervento è stata adottata proprio in considerazione della presenza di fattori produttivi sottoutilizzati che, in talune fasi congiunturali, hanno avuto espressione evidente nell'alto volume della liquidità bancaria e, in particolare, nel basso livello del rapporto impieghi-depositi del sistema creditizio. La mobilitazione del capitale disponibile mirava soprattutto a creare le condizioni per un assorbimento delle forze di lavoro disoccupate e sottoccupate e per la ristrutturazione del nostro sistema economico in senso più decisamente industriale. La concentrazione nell'area meridionale degli interventi suddetti è stata diretta soprattutto ad estendere in quelle zone l'apparato industriale italiano; le zone, proprio, in cui massima era la manodopera disoccupata e maggiore l'esigenza di stimolare il trasferimento della manodopera sottoccupata nel settore primario, verso il settore industriale.

Già investimenti nelle infrastrutture hanno rappresentato un impegno necessario per

creare le condizioni di base ad un ordinato sviluppo di tutte le attività.

L'intervento in questo campo ha avuto di mira finalità economiche e sociali al tempo stesso. Le prime hanno portato alla realizzazione delle grandi infrastrutture di supporto delle attività produttive (autostrade e viabilità in genere, opere di miglioramento fondiario ed altre opere pubbliche); le seconde hanno fornito alla collettività un maggior numero di quei servizi che uno Stato moderno è tenuto a fornire ai cittadini.

Ovviamente, la natura di questi interventi varia con il progredire delle condizioni economiche e sociali e con il definirsi di nuovi bisogni della comunità nazionale. In particolare, l'esperienza acquisita ed il livello di sviluppo raggiunto hanno portato ad una maggiore qualificazione del primo tipo di interventi, che viene oggi commisurato alle esigenze specifiche del settore produttivo, nel senso che si tende a precisare gli investimenti infrastrutturali secondo la natura dell'attività produttiva che si intende promuovere e che ha le maggiori probabilità di sviluppo nella zona interessata. Per gli investimenti sociali l'impegno va crescendo fortemente a misura della sempre maggiore presa di coscienza delle indifferibili esigenze che vengono espresse dalla società contemporanea.

La politica di piano interpreta queste esigenze e fissa gli impegni e le priorità relative, configurando un nuovo tipo di rapporto tra le forme d'intervento suddette. In tal modo viene superata la falsa alternativa tra investimenti e produttività immediata e differita, tra investimenti i cui effetti sono valutabili in termini economici e quelli che richiedono una valutazione di aspetto anche sociale.

È la programmazione economica che, destinando risorse a tali fini, consente di soddisfare in modo equilibrato le esigenze, senza che il soddisfacimento dell'una porti al sacrificio dell'altra, come in passato, quando era preminente il problema dell'accrescimento del reddito, qualche volta è avvenuto.

L'intervento dello Stato, però, non poteva limitarsi a queste forme più o meno ristrette, ma doveva necessariamente qualificarsi

in ordine ai settori direttamente produttivi, ed in particolare alle attività industriali.

Ciò perchè un paese dalla struttura industriale in origine piuttosto fragile e scarsamente diversificata necessitava di cospicui investimenti nei settori di base, sui quali poter poi costruire un apparato produttivo articolato ed efficiente. Proprio in questo senso vanno inquadrare le iniziative nei settori metallurgico, chimico e delle fonti di energia, che hanno dato l'avvio a processi moltiplicativi molto accentuati e, soprattutto, hanno irrobustito l'apparato produttivo del nostro Paese anche nelle zone meridionali, dove esso era del tutto carente. A fianco dei settori di base, l'intervento pubblico, sempre attraverso gli investimenti delle imprese a partecipazione statale, si è diretto verso quelle attività, nelle quali o era carente l'iniziativa privata, o la gestione era insostenibile e poteva determinare gravi scompensi non soltanto sul piano economico, ma anche su quello dell'equilibrio sociale, che sarebbe stato gravemente compromesso dalla cessazione di attività deficitarie. Lo Stato ha rianimato iniziative in via di esaurimento e le ha progressivamente riportate a livelli di efficienza e di competitività. L'inserimento nel mercato internazionale dei prodotti delle imprese pubbliche su un piano di parità con quelli delle imprese private ha svuotato di ogni contenuto la tradizione polemica sulle diverse efficienze che caratterizzerebbero i due tipi di gestione; e ciò è tanto più evidente se si considera che, in molti casi, le imprese sono entrate a far parte del settore pubblico partendo da situazioni gravemente compromesse. Ne fa fede il fatto che altri paesi si avviano a seguire l'Italia sulla strada degli interventi diretti dello Stato nelle attività industriali, o con enti di gestione a totale partecipazione o con forme miste di partecipazione con i privati. L'importanza per lo Stato di disporre di aziende direttamente operanti nel settore industriale si è rivelata in occasione delle recenti difficoltà congiunturali ed ancor più si manifesterà in futuro. L'ampliamento dei piani d'investimento delle imprese pubbliche che viene attuato sia con nuove iniziative sia anticipando i tempi di esecuzione di quelle già in programma,

è di efficacia immediata in senso anticongiunturale per il suo carattere diretto e, quindi, operante in modo più pronto rispetto alla manovra degli incentivi. Non va dimenticata, inoltre, la portata accelerativa dei grandi programmi di investimento, che stimolano la ripresa di molte altre attività e quindi hanno effetti diffusivi molto consistenti.

Sulla « sostanziale » stabilità del livello dei prezzi, deve essere rilevato quanto segue:

facendo uguale a 100 il 1966, l'indice del costo della vita passava a 102 nel 1967 ed a 103 nel 1968.

Questi lievi aumenti, specie se paragonati alla situazione di molti paesi occidentali a noi vicini, dimostrano da sé che uno dei vincoli fissati dal piano, quello della stabilità interna, è stato sostanzialmente conseguito.

La domanda interna per consumi che si era mantenuta su un livello costante di espansione sino al 1967, ha addirittura registrato una flessione del ritmo di sviluppo consentendo, nell'ottobre del 1968, un aumento dei depositi bancari del 13,6%, rispetto al corrispondente mese del 1967. La espansione degli impieghi non è stata però uguale ed è passata dai 18.951 miliardi della fine del 1967 ai 19.866 del novembre 1968, con un incremento dell'11% rispetto al novembre del 1967. Di conseguenza, il rapporto percentuale impieghi-depositi è sceso da 67,2 nel novembre 1967 a 65,6 nel novembre 1968.

In definitiva, si è avuto un minor indebitamento delle aziende di credito nei confronti dell'Istituto di emissione ed un simultaneo collocamento di titoli pubblici sul mercato; a ciò si è accompagnato, come effetto, un contenimento della circolazione monetaria.

Questi fatti hanno consentito di mantenere stabile anche la nostra situazione valutaria, in un contesto internazionale di gravi difficoltà monetarie.

Fra le difficoltà monetarie di paesi a noi vicini, ricordiamo quelle che si riferiscono alla situazione del franco, della sterlina e, in senso opposto, del marco tedesco. La Francia si è rifiutata di svalutare il franco,

ed ha cercato di difendere la propria moneta adottando provvedimenti restrittivi, mentre la Gran Bretagna ha adottato una rigorosa politica di contenimento dei consumi interni per liberare risorse per l'esportazione.

In questa situazione, il marco o la lira si sono presentate come monete « forti » e si sono fatte pressioni perchè fossero rivalutate. Queste pressioni sono state assai più intense nei confronti del governo di Bonn, che però ha rifiutato di adottare un provvedimento deflazionistico di questo tipo ed ha preferito incentivare le importazioni e scoraggiare le esportazioni.

Come rimedio alla instabilità del commercio internazionale, è stato proposto un sistema di cambi flessibili, sia pure con oscillazioni contenute nell'ambito del 5%. Senza indugiare sui motivi per cui una simile proposta non riuscirebbe a risolvere i problemi che vorrebbe risolvere, basterà osservare che un simile sistema danneggerebbe i paesi più piccoli e vincolerebbe in modo inammissibile gli scambi internazionali. Infatti, se la possibilità di importare merci dall'estero dovesse dipendere dallo stock di riserve, si avrebbe l'assurdo di limitare la possibilità di rifornimento dall'estero di paesi che, pure non avendo considerevoli stocks di capitale, possono garantire la loro solvibilità grazie al loro tasso di sviluppo.

In tal senso, va difesa la istituzione dei diritti speciali di prelievo come « primo » passo per favorire una maggiore prontezza negli scambi internazionali, e per far sì che la moneta sia un mezzo per favorire gli scambi e lo sviluppo dei vari paesi e non per ostacolarli.

Queste considerazioni permettono di valutare positivamente la politica monetaria perseguita dal nostro Paese, anche se la nostra stabilità esterna ha registrato dei punti all'attivo che non sono valutabili del tutto positivamente.

La nostra bilancia dei pagamenti ha registrato, nel 1968, come è noto, un andamento piuttosto favorevole. Ma questo significa, sostanzialmente, che si è consumato all'interno meno di quanto fosse possibile e che abbiamo avuto uno sviluppo del reddito che appare inferiore alle nostre possibilità.

Per quanto concerne l'occupazione si rileva un andamento apparentemente non favorevole.

Nel 1966, accanto ad una diminuzione degli occupati nell'agricoltura di 296.000 unità, si è avuta una diminuzione degli occupati nelle attività extra-agricole per altre 19 mila unità (cfr. riassunto tab. 4), rispetto al 1965. Nel 1967 si è registrata una ulteriore diminuzione degli occupati nell'agricoltura per 104.000 unità, che sono state però interamente assorbite da un incremento di 327 mila unità nelle attività extra-agricole; così il saldo attivo della occupazione è stato di 223.000 unità. Nel 1968 si è avuta, infine, una considerevole diminuzione di occupati nella agricoltura per 302.000 unità, di cui 127.000 coadiuvanti (108.000 maschi e 19.000 femmine). Nel settore extra-agricolo, la occupazione è aumentata di 315.000 unità, riassorbendo la disoccupazione agricola e consentendo un incremento dell'occupazione di 13.000 unità.

La situazione si presenta, dunque, sfavorevole. Ma si deve tener presente che negli esodi dalle campagne vengono conteggiate intere famiglie, mentre negli occupati nelle industrie è soltanto il capo famiglia che viene occupato. Non risulta poi dai conteggi la massa considerevole di lavoratori che emigrano all'estero e che, finora, sono molto più numerosi di quelli che rimpatriano.

Gli ultimi anni hanno visto un progressivo accentuarsi dell'attenzione degli ambienti politici ed economici verso i problemi della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica. Gli economisti moderni sono concordi nell'indicare tra i fattori più importanti per lo sviluppo l'istruzione generale ed il progresso tecnologico. La principale conclusione alla quale giunge il Denison nella sua moderna teoria sui fattori di fondo della produttività è che l'istruzione è il fattore più importante tra quelli di espansione. Secondo i suoi dati, l'istruzione partecipa per l'11% allo sviluppo economico dei primi trent'anni del secolo, mentre sale al 23% per il periodo 1929-1957 ed ha una percentuale maggiore negli anni seguenti. Una idea del cammino che su questa strada deve ancora percorrere il nostro Paese, si ha con-

siderando che, mentre negli Stati Uniti d'America il 43% della popolazione dai 20 ai 24 anni frequenta l'università, in Italia è solo il 6,9%, contro il 16% della Francia.

Altrettanto preoccupante è il divario tecnologico tra il nostro Paese e le nazioni industriali dell'Europa e gli Stati Uniti di America. Così, ad esempio, in media il lavoratore italiano produce il 61,4% in meno del lavoratore americano. Il salto di produttività è causato dal grado di efficienza nello impiego delle risorse, piuttosto che dalla quantità delle risorse disponibili.

Così, non c'è da stupirsi se si nota una sensibile dipendenza tecnologica dell'Italia dai paesi stranieri. Un chiaro indice di tale dipendenza è dato dalla bilancia dei pagamenti tecnologici che evidenzia gli introiti in valuta per lo sfruttamento all'estero dei brevetti nazionali e le uscite valutarie per lo sfruttamento all'interno dei brevetti esteri. Ora, la bilancia italiana dei pagamenti tecnologici presenta un saldo negativo in forte aumento. In particolare, il saldo negativo è aumentato ad un saggio medio del 35 per cento l'anno, giungendo alla cifra di 11,9 milioni di dollari nel 1965.

In Italia solo da poco tempo ci si è resi conto della necessità di un'organica e razionale politica intesa a favorire la ricerca scientifica, che è il logico presupposto di uno sviluppo armonico delle tecnologie più avanzate.

In sostanza, solo dopo la flessione congiunturale del 1963-1964 ci si è resi conto che il cosiddetto miracolo economico era finito e che il recupero ed il mantenimento di un elevato tasso di sviluppo economico del nostro sistema avrebbe potuto realizzarsi solo in presenza di condizioni tecnico-economiche diverse da quelle che nel passato avevano stimolato efficacemente il sistema stesso.

Espressione evidente della presa di coscienza di questi problemi è l'inserimento nel piano di sviluppo economico di un apposito capitolo dedicato alla ricerca scientifica. Esso fissa in 1140 miliardi l'aliquota delle risorse nazionali da destinare alle diverse forme di attività di ricerca.

La spesa per la ricerca nel settore pubblico è passata da 117,1 miliardi nel 1965 a

139,5 miliardi nel 1966 con un incremento di 22,4 miliardi, cioè del 19,1 per cento.

Nel 1967 è passata a 181,6 miliardi con un ulteriore incremento di 42,1 miliardi, cioè del 30,1% rispetto al 1966.

Per il 1968, la spesa per la ricerca scientifica sostenuta dal settore pubblico ha registrato un sensibile incremento raggiungendo il livello di circa 205 miliardi con un aumento del 13% circa rispetto all'anno precedente.

Si può quindi constatare che la spesa pubblica destinata a questo settore si è sviluppata secondo un ritmo pari all'incremento previsto dal piano quinquennale di sviluppo: 0,6% del reddito nazionale. Infatti l'ammontare della spesa pubblica per questa finalità, in termini di percentuale sul reddito nazionale lordo, è stata dello 0,694% nel 1966 e dello 0,71% nel 1967.

Con riferimento allo sviluppo economico del Mezzogiorno nel periodo 1966-68, promosso allo scopo di ridurre gli squilibri settoriali e territoriali (uno degli obiettivi fondamentali del piano) che nel nostro Paese sono particolarmente accentuati, si può innanzi tutto rilevare che, nel primo anno del piano, calcoli del reddito prodotto nelle diverse regioni nel 1966 (cfr. tab. 10) indicano che le 7 regioni del nostro paese col reddito più basso, e con una popolazione che rappresenta il 29,50% di quella nazionale, godono del 19,76% del reddito complessivo.

Nel 1966, le misure previste dal piano, per ridurre il distacco tra Nord e Sud, non sono state completamente attuate. Ed infatti, nel 1966, il reddito, ai prezzi di mercato, nel Mezzogiorno aumentava, rispetto al 1965, del 4,2 per cento, mentre quello del Centro-Nord registrava un aumento del 6,2%. Sull'andamento del differente tasso di sviluppo del reddito avrà certamente influito la diversa destinazione degli investimenti lordi fissi che sono aumentati dello 0,4% nel Mezzogiorno e del 4,5% nel Centro-Nord.

Nel 1967, lo scarto fra l'attuazione degli obiettivi del piano per il Mezzogiorno e la loro realizzazione diminuiva: il reddito del Mezzogiorno aumentava, sempre secondo i dati riportati nella relazione del Ministro Colombo, del 7,6%, contro un aumento del 5,3

per cento nel Centro-Nord. Anche secondo calcoli fatti dal Tagliacarne (I conti provinciali e regionali, in « Moneta e credito », dicembre 1968, pag. 283) nel 1966 si sarebbe avuto un aumento del reddito, dell'8,2%, maggiore nel Nord e minore, 6,7%, nel Sud; nel 1967, invece, l'aumento del reddito sarebbe percentualmente superiore nel Sud, 10,8%, e minore nel Nord, 7,5%. Questo andamento positivo è, probabilmente, dovuto al favorevole andamento degli investimenti lordi fissi, che hanno registrato nel Sud un aumento del 13,3% contro l'8,9% nel Centro-Nord. Si può ritenere una conseguenza di questo andamento positivo il più favorevole andamento dell'occupazione: +2,1% nel Sud, contro lo 0,1% nel Nord.

L'aumento della spesa pubblica del Mezzogiorno, passata da 480 miliardi nel 1966 a 870 miliardi nel 1967, ha favorito questa evoluzione positiva. Tuttavia, anche se nel 1967 si è registrato un andamento più favorevole per l'economia meridionale, il distacco dalle altre regioni rimane ancora considerevole, ove si pensi che il reddito *pro-capite* prodotto nel Sud è ancora (1967) appena il 48% di quello prodotto nelle regioni Nord-Occidentali; ed il totale delle 7 province (sulle 93) con i più alti redditi continua a costituire più del 36% del totale nazionale.

Le linee di azione per il futuro devono essere perciò volte ad eliminare un divario territoriale che è inammissibile. La politica di intervento statale dovrebbe procedere ancora più decisamente verso l'accrescimento ulteriore della produzione industriale meridionale e la sua diversificazione, sì da assorbire la crescente disoccupazione e da frenare il grave fenomeno dell'emigrazione.

La Commissione finanze e tesoro del Senato ha invitato il Governo ad allegare ai bilanci di previsione ed ai consuntivi un quadro riassuntivo contenente i dati relativi alle somme effettivamente spese per investimenti nel Mezzogiorno. Tale adempimento consentirà di controllare la scrupolosa attuazione della norma che stabilisce la riserva del 40% degli investimenti pubblici al Mezzogiorno.

Da quanto detto avanti, scaturisce come la nostra economia abbia conseguito uno sviluppo superiore al 5% annuo previsto nel piano, nonostante la mancata piena realizzazione (pagamenti) degli investimenti pubblici (spese in conto capitale) previsti nei bilanci 1966-1968.

Abbiamo digerito, abbastanza bene, ingenti *deficit* del nostro bilancio pubblico; deficit che hanno toccato e superato i 4.000 miliardi annui. Il risparmio nazionale privato non avrebbe potuto fronteggiare *deficit* tanto ingenti, secondo il piano; conseguentemente essi avrebbero dovuto condurre alla inflazione.

Se è vero che la inflazione non c'è stata, è anche vero che in effetto l'indebitamento del settore pubblico ha assorbito risparmio soltanto per circa la metà dei *deficit* dei bilanci. Rimane quindi aperto il seguente problema: che cosa sarebbe accaduto se tutte le spese pubbliche di competenza in conto capitale si fossero tradotte in pagamenti durante i decorsi tre anni? Che cosa accadrà se tutte le spese previste nei bilanci del settore pubblico per il 1969 si tradurranno in pagamenti entro l'anno?

La risposta a questi quesiti può darsi soltanto dopo uno studio attento sugli effetti positivi della stessa spesa di investimento pubblico sul livello del reddito nazionale, cioè attraverso un'indagine moltiplicatoria, che richiede una ricerca accurata sulle possibilità di sviluppo del sistema economico, dati i fattori di produzione disponibili (non soltanto il lavoro, nei suoi diversi gradi di qualificazione, ma anche il capitale).

Ai programmatori che si accingono a preparare il « progetto '80 » spetta di superare la contraddizione, che è nella vigente programmazione 1966-1970: una realtà che registra un incremento del reddito nazionale superiore al previsto, nonostante non si sia riusciti a realizzare gli investimenti considerati nella stessa programmazione, come essenziali allo sviluppo.

Invero, la Segreteria della Programmazione — alla quale va il nostro plauso per il lavoro appassionato che porta avanti da più anni — è perfettamente consapevole che, come è largamente emerso in diverse occasio-

ni negli ultimi tempi, come nazione, produciamo meno di quello che potremmo, cioè disponiamo di un volume di risorse che supera notevolmente la effettiva utilizzazione.

Il « Rapporto sulle opzioni », il primo documento ufficiale relativo al secondo programma quinquennale di sviluppo, che sarà presto presentato in Parlamento, sarà perciò di più largo respiro, rispetto al precedente; esso farà, per l'appunto, leva sulla predetta considerazione, nonché su una più marcata apertura nei confronti delle possibilità di « ritorno », che la spesa sociale, effettuata con senso produttivistico, può sempre di più offrire, con l'andar del tempo, se si ammodernano le strutture amministrative e si elimineranno o, perlomeno, accorceranno i lamentati ritardi.

Si dovrebbe avere, in tempo non lungo, agendo accortamente in alcuni punti nodali dello sviluppo sociale e civile, un notevole effetto di accrescimento sul volume stesso delle risorse prodotte. Ed è proprio a questa ipotesi di crescente convergenza tra aspetti economici e sociali dello sviluppo che si ispira l'impostazione del cosiddetto « progetto '80 ».

Il rapporto sulle opzioni è un documento previsto dalle « norme sulla programmazione economica ». Benché non ancora approvate dal Parlamento, si segue intanto la procedura da dette norme prevista nella preparazione del « rapporto » e del nuovo piano. Esso si svolge nel quadro degli studi e delle ricerche di lungo periodo che la Segreteria della Programmazione sta conducendo sotto la sigla di « Progetto '80 ». Gli studi che compongono questo « progetto » saranno anch'essi portati, successivamente, a conoscenza del Parlamento come materiali di lavoro.

Si trova attualmente nella fase finale di elaborazione da parte della Segreteria della Programmazione, assistita, in tale lavoro, da tutti gli organi tecnici di cui dispone il Ministero del bilancio e, in particolare, dal Comitato scientifico istituito in base alla legge 27 febbraio 1967, n. 48, art. 7. Di esso fanno parte, com'è noto, alcuni fra i più qualificati studiosi italiani di scienze economiche.

Non si tratta di un punto di arrivo, ma di partenza, per l'ampio dibattito che dovrà svolgersi prima della effettiva stesura del secondo piano di sviluppo. Esso sarà perciò il « rapporto » per l'appunto dell'alta consultazione svolta nel quadro delle opinioni di tutte le forze sociali, produttive, tecniche, culturali del paese. Il dibattito parlamentare sul « rapporto » in parola dovrebbe costituire la sintesi politica degli orientamenti emersi e che emergeranno in tutti i settori della nostra vita economica e sociale. È prevista una intensa ed impegnativa partecipazione tecnica e culturale da ogni parte; comunque, essa sarà sollecitata in modi e forme diverse.

Dato il suo carattere di prima proposta di impostazione generale, il documento sulle opzioni ordinerà la materia sottoposta alle grandi scelte del Parlamento secondo uno schema che può essere così riassunto:

in primo luogo, verranno tracciate le finalità generali del futuro piano: *a)* sulla base di una valutazione dei problemi maturati nel recente intenso sviluppo della società italiana; *b)* sulla base di alcune ipotesi relative alla futura evoluzione della nostra società nel contesto del mondo industrializzato; *c)* sulla base di un giudizio di ciò che è stata finora e di ciò che deve essere la nostra programmazione per porsi in grado di assolvere agli impegnativi compiti che all'azione pubblica sono imposti dai celeri e profondi mutamenti in corso, sia nelle realtà già maturate sia nelle possibilità offerte dagli sviluppi della tecnica e delle scienze.

In secondo luogo, il documento affronterà i problemi che l'assunzione delle finalità porrebbe al nostro meccanismo di sviluppo. Si tratta, qui, di valutare quale dovrà essere il comportamento dei grandi aggregati economici, perchè sia possibile rispondere alle finalità assunte.

Al centro di questa analisi si trovano i temi del rapporto fra domanda interna e domanda esterna, fra domanda pubblica e domanda privata, fra consumi e investimenti, fra investimenti sociali e investimenti generalmente definiti come direttamente pro-

duttivi, fra localizzazioni tradizionali della attività produttiva e nuove localizzazioni.

In terzo luogo, il documento descriverà la strumentazione necessaria ad un'opera di programmazione orientata verso le finalità assunte e capace di incidere nei modi voluti sul meccanismo dello sviluppo. Si pongono a questo punto il problema del ruolo e dei modi di funzionamento della Pubblica Amministrazione che possano assicurare l'assolvimento dei compiti, assai diversi da quelli tradizionali, che alla Pubblica Amministrazione stanno dinanzi quando si voglia ottenere da essa un intervento tempestivo per accompagnare e anticipare l'intenso mutamento dell'economia e della società, per ordinare, equilibrare, prefigurare, fin dove è possibile, il processo di crescita. E questa una parte fondamentale ed essenziale del discorso sugli strumenti, del quale fanno poi parte altri temi di grandissima importanza. Un elemento di crescente rilievo, ad esempio, è costituito dalle decisioni comunitarie, nell'ambito delle quali, per consapevole nostra scelta politica, devono prioritariamente collegarsi tutte le questioni economiche che esigono, per ragioni obiettive, una impostazione non limitata nazionalmente. Fa parte del discorso sulla strumentazione il tema della articolazione locale delle decisioni pubbliche. E ne sono infine elementi costitutivi fondamentali l'impresa pubblica e l'impresa privata, il cui coordinamento e la cui incentivazione lungo le direttrici operative stabilite sono condizioni *sine qua non* perché si rendano attendibili gli impegni che con l'azione pubblica si vogliono assumere.

La articolazione della politica di piano nei campi fondamentali costituirà l'oggetto dell'ultima parte del documento sulle opzioni.

Su di essa il documento porrà una particolare insistenza. Ciò corrisponde ad una consapevolezza maturata nel corso della esperienza fin qui compiuta in materia di programmazione e che può essere sintetizzata nella convinzione che la programmazione, per essere veramente operativa, deve poter legare la funzione pubblica nell'intero processo di sviluppo alla impostazione e all'attuazione di alcuni pochi e grandi progetti fondamentali. Questi progetti sono di natura

sociale e riguardano la cultura in senso lato, l'ambiente, il lavoro, la sicurezza sociale. Assumendo come sfere decisive d'intervento questi campi di realizzazioni sociali, si fa una proposta consapevole e meditata, che parte da una precisa ipotesi. Tale ipotesi è che non sia più possibile considerare questi campi di intervento come un residuo, al quale la società può dedicare le proprie risorse una volta soddisfatte esigenze presuntivamente poste come antecedenti in una scala di priorità, e cioè le esigenze della sfera tradizionalmente definita come produttiva e le esigenze dei consumi privati. Si va facendo sempre più strada la persuasione che, in una società industrialmente evoluta, le connessioni fra la spesa sociale e quella per investimenti e consumi sono sempre più strette. L'esigenza di una spesa sociale moderna e efficiente bene indirizzata parte ormai pressantemente dagli stessi ambienti produttivi, dagli stessi consumatori, come una condizione perché possa allargarsi la possibilità e la prospettiva dell'investimento, da un lato, e la godibilità stessa dei consumi privati dall'altro. Non è il caso, in questa sede, di dilungarsi in ulteriori eccessive anticipazioni su questa impostazione del documento delle opzioni. Ma può forse valere la pena di insistere ancora su questo aspetto che vi ha una posizione centrale: oggi è possibile guardare alla spesa in questi settori sociali come a una spesa che non soltanto ha implicazioni sempre più direttamente produttive, ma anche come ad una spesa che sempre più appare interessata anch'essa dalla stessa ondata di perfezionamenti tecnici, che è da tempo penetrata nei settori direttamente produttivi. E pone quindi le istituzioni che hanno responsabilità politiche non solo di fronte a compiti di ordine puramente finanziario quantitativo, ma anche di fronte a grossi compiti di ordine organizzativo e di promozione del progresso tecnico.

Il programma 1971-75 dovrebbe altresì contenere, come parte integrante, un bilancio previsionale quinquennale dello Stato.

Questo secondo bilancio statale — da rivedere ogni anno in sede di « Relazione previsionale programmatica » — non sarà ovvia-

mente destinato ad assolvere funzioni di autorizzazioni della spesa, ma servirà come punto di riferimento per le indicazioni di copertura degli oneri derivanti dalla legislazione di spesa.

Un siffatto bilancio non potrà essere che pubblico, cioè non soltanto statale, ma anche degli enti pubblici territoriali ed istituzionali, cioè un bilancio pubblico « universale ».

La classificazione di esso non potrà non uniformarsi a quella della programmazione. Resta il problema di come conciliare questa esigenza con quella di una formulazione omogenea dei vari bilanci pubblici in funzione della Comunità economica europea.

Al riguardo, sembra che, se il bilancio pubblico si deve in ogni paese uniformare alla rispettiva programmazione, è il quadro programmatico che si deve informare a criteri di omogeneità nel quadro della Comunità economica europea. Ma del bilancio nella sua struttura formale e funzionale ci occuperemo nella seconda parte della presente relazione.

L'anno finanziario è il solo principio del bilancio chiaramente accolto nella nostra Costituzione: « le Camere approvano ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal governo » (primo comma art. 81).

La legge 1 marzo 1964, n. 62, ha opportunamente restituito all'anno finanziario la decorrenza che aveva fino dal 1883. Fu con legge 8 luglio 1883 che si era data al bilancio — per offrire al Parlamento il tempo migliore per discuterlo ed approvarlo — la strana decorrenza 1° luglio-30 giugno. Si disse allora che la nuova decorrenza avrebbe evitato l'esercizio provvisorio. Però, su 33 esercizi finanziari, dopo la innovazione, si ebbe in 19 il ricorso all'esercizio provvisorio.

Questo inconveniente venne eliminato soltanto in regime fascista, ma non per merito della periodizzazione 1° luglio-30 giugno, bensì per l'enorme tempo che aveva a disposizione il Parlamento fascista, cioè il Parlamento di una dittatura che legiferava a mezzo di decreti-legge.

La decorrenza attuale, se non impedisce l'esercizio provvisorio, offre certamente dei vantaggi per la concordanza del bilancio con

la « Relazione sulla situazione economica del Paese » e con la « Programmazione », che hanno la decorrenza dell'anno solare.

La spesa statale presenta, generalmente, una unità non immediata, ma proiettata nel tempo; per questo motivo, l'annualità è sempre stata un principio di difficile applicazione. E lo sarà ancor di più se si adotteranno quei criteri di economicità che portano ad incentrare in un unico ufficio, tutte le spese di un servizio al fine di valutarne, fra l'altro, i « benefici ».

L'annualità è una finzione contabile, perché l'attività finanziaria dello Stato si svolge nel tempo, senza soluzione di continuità. Se, tuttavia, è concepibile un periodo economico dello Stato, esso è eccezionalmente lungo. La valutazione economica, dal punto di vista statale, la si può, dunque, fare soltanto per lunghi periodi e non annualmente. In particolare, quando si compila un piano generale poliennale, è ai tempi del piano che si dovrebbe riferire lo stesso bilancio.

Con riferimento all'ampiezza di questo lasso di tempo, si è concordi nel ritenere che esso debba essere tale da coincidere con il periodo di tempo della programmazione economica. Si è anche detto di inserire addirittura nel piano economico generale quello finanziario.

Non bisogna tuttavia credere che il bilancio poliennale possa anche assolvere gli scopi di controllo parlamentare. Sarebbe inadeguato un bilancio che lasciasse al Governo un lungo periodo di tempo entro il quale questo possa muoversi a suo arbitrio. Ciò che si propone è, dunque, un doppio bilancio: uno quinquennale — a scopi finanziari — da inserire nel quadro della programmazione e da aggiornare di anno in anno; l'altro annuale per i motivi tradizionali di ordine costituzionale. Il bilancio poliennale non potrebbe sostituire quello annuale la cui redazione è richiesta dalla esigenza del controllo; esso può soltanto integrare quello annuale tradizionale al fine di ottenere, da un lato, maggiore certezza dell'aspetto finanziario e, dall'altro, istituire un legame con il programma.

Il bilancio poliennale, inoltre, non essendo altro che l'aspetto finanziario della pro-

grammazione economica, dovrebbe essere espresso per grandi aggregati di entrata e di spesa, in modo da poter essere collegato con quest'ultima; ed il bilancio tradizionale — sul quale il Parlamento esercita il suo controllo — non può essere redatto per « grandi aggregati ».

Ci domandiamo, se una volta constatato che la decorrenza dell'anno finanziario non evita l'esercizio provvisorio, non sia da prendere in considerazione la possibilità di un bilancio biennale, considerato l'enorme lavoro che il Parlamento dovrà assolvere nei prossimi anni.

In diversi « States Governments » degli Stati Uniti d'America i bilanci sono biennali. Ed è ovvio che l'esercizio provvisorio non è di casa in quei Paesi.

Premesso che entrata (tributaria) vuol dire riduzione di domanda di beni e servizi (da parte dei contribuenti) e spesa significa aumento di domanda per gli stessi beni e servizi (da parte dei destinatari della spesa statale), un disavanzo di bilancio indica, sia pure in modo grossolano, una maggiore domanda netta per effetto del bilancio statale, ove beninteso questo comprenda, da una parte, le entrate tributarie e, dall'altra, le spese per stipendi, pensioni, sussidi e simili compensi.

Una maggiore domanda, quando la produzione nazionale sia « data » determina, perciò una pressione inflazionistica.

Per converso, l'avanzo del bilancio provoca deflazione: ciò che lo Stato assorbe con l'imposta supera infatti ciò che restituisce con la spesa pubblica; per cui — data la produzione nazionale — si ha una contrazione del livello dei prezzi.

Il « principio » tradizionale del pareggio è fondato su queste illazioni, tratte dalla premessa che la produzione ed il reddito nazionale sono dati e sono invariabili, cioè non suscettibili di aumentare per effetto della manovra finanziaria statale, segnatamente in dipendenza di spese pubbliche, di consumo o d'investimento.

Il mito del pareggio del bilancio è caduto, insieme a quello della fede nella tendenza permanente delle « libere forze del mercato » verso un equilibrio generale di piena occupazione e di equa distribuzione!

Il Keynes dimostra — con rigore scientifico — come l'equilibrio che spontaneamente si forma è di sottoccupazione e di iniqua distribuzione; e che per avviare l'economia alla piena occupazione e ad una meno iniqua distribuzione occorre un attivo intervento dello Stato, mediante la spesa pubblica, da finanziare in *deficit*. Contrariamente a quanto asserito dalla teoria tradizionale, l'effetto inflazionistico non si verifica fino a quando la piena occupazione non sarà raggiunta.

Alla piena occupazione si perviene anche per il potere espansionistico della spesa pubblica, cioè per la spinta che questa imprime alla domanda globale ed alla produzione nazionale.

Il *deficit spending* è però operante — senza inflazione — soltanto in una situazione di sottoccupazione; e questa si ha quando vi è disponibilità di tutti i fattori. Basta la carenza di un solo fattore, cioè la piena occupazione di un solo fattore, per determinare una situazione di piena occupazione. Nel nostro Paese, vi è, generalmente, carenza del fattore capitale; e ciò può limitare la manovra del *deficit spending* entro limiti assai ristretti.

In secondo luogo, occorre che il bilancio statale sia manovrabile, dal lato dell'entrata e da quello della spesa. Il nostro sistema tributario è certamente immanovrabile; e la nostra spesa pubblica non offre che scarsissima sensibilità economica, cioè non si traduce prontamente in maggiore domanda di beni e servizi; segnatamente la spesa in conto capitale, cioè di investimento, è scarsamente sensibile. Soltanto la spesa corrente (stipendi, pensioni, ecc.) presenta sensibilità operativa.

Si può, dunque, verificare che, mentre sarebbe utile dare impulso agli investimenti, in un periodo in cui vi è carenza di scuole, ospedali, infrastrutture nelle regioni sottosviluppate, ecc. si debba operare immediatamente sulle spese correnti. E ciò si debba fare con la consapevolezza che non è affatto la politica finanziaria migliore. Ma a che serve fare il *deficit spending* stanziando miliardi per fare scuole, se le spese per le scuole diverranno salari agli operai che fanno le scuole, epperò domanda di beni e servizi,

dopo un paio di anni, cioè quando vi potrà essere una situazione che richiederebbe invece un contenimento della spesa pubblica di investimento?

Ecco perché una spesa soggetta a ritardi tanto notevoli quanto quelli che rattristano il nostro ordinamento non consente l'attuazione della migliore politica finanziaria del *deficit spending* e conferisce al sistema una pericolosità che invita ad una prudenza, che non sempre le pressioni politiche per l'aumento della spesa pubblica consentono di seguire.

Poiché nel nostro bilancio non è osservato, come vedremo, il principio dell'universalità e vi sono almeno tre ordini di bilanci pubblici (Stato, enti locali, enti ed istituti di previdenza sociale) vediamo come la questione del *deficit* si ponga in questi tre grossi centri di spesa.

Il bilancio dello Stato italiano è stato in pareggio in casi molto rari. Lo Stato italiano è nato sotto il peso di pesanti debiti dello Stato piemontese per le guerre risorgimentali; ed è stato poi caricato di spese per altre guerre, non sempre utili e mai necessarie. Le spese di ricostruzione, dopo le due disastrose guerre mondiali ed il carico che il bilancio statale ha dovuto porsi per lo sviluppo economico, hanno portato ad una costante situazione deficiataria.

E' probabile che anche queste situazioni di *deficit* abbiano aiutato a procedere lungo la strada dello sviluppo economico e sociale; ma non siamo in grado di distinguere, nell'ambito di tali disavanzi, quanto fosse dovuto a volontà politica, derivante da necessità di politica economica, e quanto a scarsa efficienza ed efficacia nella gestione della spesa.

In una lettura, sia pure molto attenta, dei singoli capitoli di bilancio, tutte le spese rispondono a necessità e la maggior parte appare impellente; per cui chi si volesse proporre di ridurre uno solo dei capitoli non ne verrebbe facilmente a capo.

Bisogna obiettivamente riconoscere che il bilancio dello Stato, così com'è formulato, non permette un giudizio circa l'utilità e la efficienza della spesa e, per converso, non

permette di stabilire quanta parte del *deficit* sia dovuta ad inefficienza nella gestione della spesa. Se il bilancio ci fornisce particolari circa la finalità generale della spesa, non ci dà invece alcun metro di giudizio circa l'efficacia di essa rispetto alle finalità.

Per quanto riguarda un giudizio sulla validità del *deficit spending*, occorre riconoscere che, negli ultimi due esercizi, esso ha aiutato ad evitare o superare situazioni di ristagno della nostra economia. E' stato anzi addirittura riconosciuto, in sede politica (Ministro del Tesoro) ed in sede tecnica (Governatore della Banca d'Italia), che un'azione ancora più spinta nella spesa pubblica avrebbe facilitato la ripresa a pieno ritmo della nostra economia.

Sul potere espansivo del nostro bilancio — così com'è oggi strutturato — si sono avanzate alcune perplessità; si deve ora richiamare un altro aspetto negativo del nostro bilancio. Si tratta di un bilancio di competenza e, come tale, esso non permette di reimpostare anno per anno una politica di bilancio ai fini congiunturali. Il nostro bilancio recepisce spese, spesso da coprire con indebitamento, decise alcuni anni prima e quindi svincolate dalla situazione congiunturale. Ciò vincola la manovra del *deficit*

Per dare l'abbrivio a provvedimenti che evitano questi inconvenienti, occorre passare ad un bilancio di cassa. Questo sistema consente, almeno, di avere chiaramente espresse le disponibilità di bilancio.

Nel sistema di competenza la gestione dei residui si confonde. La massa dei residui è attualmente, per quasi un terzo, derivante da spese in conto capitale stanziati ma non ancora impegnate. Con il bilancio di cassa si avrebbe modo di ridiscutere, anno per anno, la reinscrizione in bilancio degli stanziamenti non utilizzati, anziché trascinarsi dietro indiscriminatamente una enorme massa di residui, che non sempre ha significato, tanto che un ex Ministro delle finanze li qualificò « fantasmi contabili ».

È ovvio che, per risolvere il grosso problema dei ritardi nell'effettuazione delle spese, non basta abbracciare il sistema del bilancio di cassa, ci vuole ben altro; e la Com-

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

missione nominata a questo fine dal Ministro Colombo ne sa qualcosa.

I *deficit* degli enti locali sono dovuti, oltre che alla inefficienza della gestione della spesa pubblica locale (non è pensabile una manovra anticongiunturale dei *deficit* degli enti locali), anche a ragioni istituzionali, connesse a profonde modifiche storiche della situazione economica e sociale in cui detti enti operano. Come è stato messo in rilievo nel dibattito svoltosi alla Commissione interni della Camera nella scorsa legislatura, non è possibile stabilire il grado di inefficienza in cui operano i nostri comuni e le nostre province perchè tale inefficienza, oltre che non poter essere evidenziata da indagini sui programmi e da analisi di costi e benefici, si mescola a motivi che stanno a monte di essa e che, sostanzialmente, riguardano l'inadeguatezza delle strutture, delle funzioni e del sistema di finanziamento, nonché le mutate condizioni in cui gli enti operano. Infatti, le strutture sono invecchiate; e non rispondono pertanto alle esigenze nuove.

Si è detto che la grave situazione deficitaria deriva dalla vecchia crisi della finanza locale; nondimeno, questa si è acuita negli ultimi 20 anni per il moltiplicarsi delle spese in dipendenza del processo di trasformazione e di crescita economica e sociale del nostro Paese (si pensi alle emigrazioni, all'urbanesimo, allo sviluppo della motorizzazione privata, ecc.) segnatamente nei grossi comuni.

Allo sviluppo della spesa non ha corrisposto un parallelo adeguamento delle disponibilità ed, ancor meno, una revisione delle strutture istituzionali.

Le linee di soluzione proposte dal Piano, e ribadite ed ulteriormente specificate nella relazione Arnaud — Matteotti alla Commissione interni della Camera, andrebbero trovate in una profonda riforma della finanza locale in connessione con la riforma tributaria e l'istituzione delle Regioni. Ciò comporta una revisione e ripartizione dei compiti delle funzioni tra Stato ed enti locali e, all'interno di questi, tra le Regioni e gli altri enti minori.

Anche per quanto riguarda i *deficit* degli istituti di previdenza vi sono ragioni

di efficienza e di organizzazione, cui si aggiungono aspetti istituzionali. Se si riuscirà a far assumere dallo Stato l'intera spesa della pensione sociale, sia pure gradualmente, le varie gestioni di previdenza saranno sollevate da oneri che potranno migliorare l'equilibrio finanziario del complesso delle gestioni.

Circa gli enti di assistenza, il problema è, come è noto, di costo dei servizi, soprattutto dei medicinali, e di riorganizzazione delle gestioni.

Per quanto riguarda queste ultime occorre pervenire ad una unificazione, il che si rifletterà positivamente nel costo dei servizi. Per il costo dei medicinali, invece, occorre riconsiderare, insieme ai brevetti dei medicinali, l'intervento delle imprese pubbliche in questo settore, come la produzione e la creazione di un nuovo sistema di distribuzione dei medicinali che eviti lo spreco delle confezioni di lusso e della pubblicità effettuata spesso in forme nemmeno commercialmente corrette.

Il bilancio di previsione statale per l'anno 1969 reca i seguenti risultati:

(milioni di lire)

Entrate

Tributarie	9.170.470,3	
Extra tributarie	471.212,9	
		9.641.683,2

Spese

Correnti	8.893.223,4	
Risparmio statale	748.459,8	
		9.641.683,2

Poiché gli investimenti statali e le altre poste in conto capitale ammontano a

milioni 2.447.759

ed il risparmio statale è di milioni

748.459,8

Si ha un *deficit* di milioni 1.699.299,2

Questo *deficit* non è però quello del bilancio pubblico. Il *deficit* del bilancio pubblico è di 4.400 miliardi (Colombo, Atti Ca-

mera 28-1-1969, pag. 12). Ed è quest'ultimo *deficit* che interessa: è quest'ultimo quello considerato nel programma.

Il programma prevede un indebitamento nel quinquennio 1966-1970 di 7.900 miliardi; per cui il 1969 dovrebbe attingere per circa 1.580 miliardi. Si ha quindi una notevole differenza in più, ridotta soltanto in piccola parte dalla circostanza che trattasi di lire 1963.

È vero che l'aumento annuo del reddito ha leggermente superato finora il 5% annuo previsto nel programma e che si prevede per il 1969 (Colombo, Atti cit., pag. 10) un aumento dal 6 al 7%, per cui tutti i valori vanno aumentati; ma è anche vero che si ha un volume di indebitamento globale del settore pubblico che non è forse minore del doppio di quello consentito dal vincolo della stabilità del potere d'acquisto della moneta previsto nella stessa programmazione.

Se il livello dei prezzi si è mantenuto e si manterrà costante, lo dobbiamo forse alla circostanza — per altri motivi deprecabile — che non tutte le spese previste si tradurranno in effettivi pagamenti. Come negli anni 1967 e 1968 ad indebitamenti risultanti dai bilanci pubblici (Stato, enti locali, ecc.) di 4.000 e 4.200 miliardi, rispettivamente, hanno fatto riscontro — in termini di cassa — indebitamenti effettivi di 2.000 e di 2.300 miliardi, così all'indebitamento di bilancio di 4.400 miliardi del 1969 farà probabilmente riscontro un indebitamento effettivo, soltanto di circa 2.500 miliardi, che risponde press'a poco a quello programmato, se si considerano il divario dei prezzi dal 1963 al 1969 e gli aumenti del reddito nazionale degli anni 1966-1969.

Se il bilancio pubblico fosse strutturato in modo confacente alla programmazione ed avesse una dimensione adeguata a quella della stessa programmazione, se cioè fosse rispettoso del requisito della universalità e della esigenza di presentare partite di spesa che si traducono effettivamente nell'anno in pagamenti, il suo *deficit* dovrebbe essere di circa 2.500 miliardi.

La regola della universalità risponde all'impegno di porre in bilancio tutte le

entrate e tutte le spese. Non che debbasi avere un solo conto; ma tutte le entrate e tutte le spese devono essere collegate in unico bilancio.

Connessa con questa regola è la questione se sia preferibile il bilancio di competenza o quello di cassa. Ed è sembrato a taluno che il bilancio di competenza soddisfi meglio la regola della universalità. È però una falsa illazione. Si è supposto che alla regola della universalità debba corrispondere necessariamente il bilancio al lordo, si è anzi addirittura confuso il primo con il secondo per ripudiare il bilancio di cassa che « consente compensazione di partite » (1), cioè non è al lordo!

Il bilancio di competenza, che utilizza gli stanziamenti di entrata e di spesa con gli accertamenti e gli impegni, mantiene nelle scritture gli accertamenti di entrate non riscosse e gli impegni di spese non pagate (residui di impegno).

In effetti poi, per le spese di investimento, vengono mantenuti nei residui anche le spese stanziare e non impegnate (residui di stanziamento); per cui — quando le spese non vengono realizzate prontamente, come quelle per le opere pubbliche — si hanno residui di migliaia di miliardi, in un solo anno.

L'ultimo bilancio consuntivo (1967) porta residui passivi per 5.168,4 miliardi, provenienti dagli anni precedenti:

Residui di impegno	3.091,2
Residui di stanziamento	2.077,2
	5.168,4
Totale	5.168,4

La massima parte è a carico dei Ministeri dei lavori pubblici, del tesoro, della agricoltura e della pubblica istruzione.

Questa impressionante massa crescente di residui è data dalle spese in conto capitale.

(1) Nel bilancio di cassa, per esempio, lo stipendio di un impiegato di 200.000 lire, con ritenute erariali di 30.000 lire, viene registrato per lire 170.000: si compensa la partita delle ritenute erariali. In quello di competenza, si iscrivono nella spesa 200.000 lire e, nell'entrata, 30.000 lire.

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

Si è arrivati oggi ad una situazione in cui, mentre le spese correnti vengono erogate quasi totalmente nell'esercizio in cui sono previste, le spese in conto capitale danno invece luogo alla formazione di elevati residui che, nella massa, tendono continuamente a crescere.

Una manovra in senso congiunturale del bilancio dello Stato, appare oggi pertanto possibile con la sola variazione delle spese correnti e, particolarmente, con gli aumenti di retribuzione del personale o i trasferi-

menti a fini sociali. Oltre che per motivi di carattere sociale e politico la proposta di aumento delle pensioni appare perciò come un mezzo per riattivare la nostra domanda interna. Sembra che soltanto in questo modo il Governo possa — *rebus sic stantibus* — raggiungere rapidamente quegli effetti di spesa che, se perseguiti attraverso una politica di maggiori investimenti, verrebbero ad avere considerevoli ritardi.

Per meglio approfondire il problema, si consideri l'andamento dell'esercizio 1967:

GESTIONI DI COMPETENZA

(miliardi di lire)

	Previste inizialm. (1)	Accertate o impegnate (2)	Versate o pagate (3)	Differenza (4) = (1 - 3)
Entrate	8.827	9.473	8.891	+ 64
Spese	9.977	10.322	7.447	- 2.530
avanzo (+)	—	—	—	—
disavanzo (—)	- 1.150	- 849	+ 1.444	+ 2.594

GESTIONI DEI RESIDUI

Incassi per residui attivi	1.193
Pagamenti per residui passivi	1.623
saldo	— 430

In altri termini, a fronte di un disavanzo nelle previsioni iniziali di ben 1.150 miliardi, la gestione si è chiusa con un *avanzo* di 1.444 miliardi, mandando a residuo ben 2.594 miliardi. Vi è da chiedersi che senso abbia, nel nostro attuale sistema, parlare di politica di bilancio e di *deficit spending*, quando il divario assume simili proporzioni. E quando, altresì, l'unico disavanzo proviene dalla gestione dei residui, che ha chiuso con un passivo di 430 miliardi.

Non diversa si presenta la situazione per il 1968, secondo i dati del conto riassuntivo del Tesoro.

Il Ministro del tesoro ha già indicato alcuni rimedi per ovviare al ritardo della spesa pubblica. Questi consisterebbero nella riforma radicale della legge di contabi-

lità dello Stato e nella creazione di « agenzie », delle quali avremo occasione di occuparci in seguito.

La prima riforma della contabilità di Stato non appare un elemento decisivo. Anche l'adozione del bilancio di cassa non è che una condizione necessaria, ma non è sufficiente.

Non è la legge che oggi impedisce l'effettuazione degli investimenti, ma la lentezza con cui operano determinati settori della pubblica Amministrazione. Non è quindi da attendersi che, modificando la legge, si modifichi anche l'assetto e, soprattutto, l'efficienza della nostra amministrazione.

Non di meno, chiarita l'assurdità di concepire il principio dell'universalità come esaurienti nell'arcaica regola del bilancio al lordo, che reclama il bilancio di competenza, non v'è dubbio che una prima riforma da fare è questa del bilancio di cassa.

La regola della universalità consiste nel non sottrarre materia al bilancio per non sottrarla ai controlli contabili, di

legalità e costituzionali, che sul bilancio vengono effettuati dalle Ragionerie centrali, dalla Corte dei conti ed infine dal Parlamento.

La violazione più grave, questo principio la riceve dal cosiddetto « parastatalismo ». A che serve, infatti, organizzare scrupolosi controlli se è poi concesso di fondare enti con personalità giuridica e con autonomia contabile che si sottraggono ad essi?

Si deve tener presente che i rigorosi e fin troppo pesanti controlli che gravano l'amministrazione statale non sono posti per le spese di stipendi e di interessi ai sottoscrittori del debito pubblico o per altre spese incompressibili ma per spese del tipo di quelle per effettuare le quali sorge l'ente parastatale.

In Inghilterra, le spese del primo tipo non sono neppure soggette al controllo del Parlamento. Ed allora, se tutte le volte che si deve effettuare un nuovo servizio si istituisce un ente parastatale, in bilancio restano quelle spese per le quali i controlli predetti, ed in particolare quello del Parlamento, sono del tutto inutili, perchè si tratta di spese incompressibili.

Quando lo Stato assume un nuovo servizio può:

1) creare un nuovo ufficio in seno alla stessa amministrazione statale e stanziare in bilancio i fondi occorrenti;

2) costituire una azienda autonoma, con autonomia contabile ed amministrativa e con bilancio separato, ma allegato a quello generale dello Stato;

3) creare un nuovo ente pubblico con personalità giuridica propria (ente parastatale).

La soluzione 1) non è sempre possibile, — e cito dei rilievi che fa il Prof. A. Amato dell'Università di Bari nel suo volume *Finanza Pubblica* — specialmente per quei servizi di natura industriale come le ferrovie, le poste, i telefoni, il poligrafico, che costituiscono unità economiche: hanno entrate autonome nei confronti delle altre entrate dello Stato, per essere ricavi connessi a costi, dal cui raffronto scaturisce il risultato economico, positivo o negativo,

del servizio, risultato da portare in sottrazione o in aggiunta ai tributi che si debbono prelevare dal reddito nazionale. Si addivene così, e ben a ragione, alla soluzione di cui sub 2).

Quando lo Stato segue una delle vie indicate sub 1) e sub 2), può dirsi che il principio dell'universalità venga osservato. Non così quando imbocchi la strada di cui sub 3). In quest'ultimo caso, il principio dell'universalità viene osservato soltanto formalmente. E vero che le entrate dell'ente parastatale non sono dello Stato ma dello stesso ente, avendo esso personalità giuridica; ma è anche vero che le finalità che l'ente persegue altro non sono che finalità dello Stato, le quali vengono perseguite mediante l'ente parastatale come potrebbero esserlo dallo Stato direttamente.

Lo scopo dichiarato per cui sorge l'ente parastatale è il cosiddetto decentramento istituzionale: la necessità da parte dello Stato di affidare ad altri enti il compito di realizzare sue finalità per liberare gli uffici dell'amministrazione diretta dalle più minute attribuzioni e consentire loro di dedicarsi meglio al perseguimento delle finalità essenziali.

Detta giustificazione non ha fondamento; perchè, in dipendenza della istituzione dell'ente parastatale, vengono reclutati necessariamente nuovi impiegati. Ed allora perchè non aumentare quelli dello Stato ed assolvere la nuova funzione in una nuova divisione o direzione generale di ministero?

La verità è che l'ente parastatale sorge soprattutto per sottrarre l'amministrazione diretta dai controlli sulle spese. Ed è per questo che il parastatalismo è intollerabile. Se i controlli statali sono ingombranti, si semplifichino. Ma è profondamente ingiusto eludere i rigori dei controlli con la istituzione di enti parastatali.

Non è da credere che l'ente parastatale sia del tutto incontrollato; è soltanto sganciato dai rigori del controllo cui è sottoposta l'amministrazione diretta. Il controllo sugli enti parastatali è generalmente esercitato da funzionari dell'amministrazione statale. Questi funzionari, per definizione ritenuti

non capaci di occuparsi di questioni estranee alla *routine* giornaliera dei loro uffici ministeriali (tanto è vero che di fronte a nuove attribuzioni si fondano nuovi enti e si recluta nuovo personale) sono poi ritenuti all'altezza di controllare i funzionari parastatali. Ecco una delle tante contraddizioni entro le quali si dibatte il parastatalismo che, in un primo momento, poteva ritenersi figlio naturale del corporativismo fascista ed ora appare come figlio adottivo del nuovo regime politico. Il controllo interno, da compiersi mediante magistrati della Corte dei conti inseriti negli organi di controllo interno degli enti, previsto dalle disposizioni di legge che vigevano prima dell'entrata in vigore della legge 21 marzo 1958, n. 259, dovrebbe considerarsi superato da questa legge. Ma — come dimostra il Villani — quei provvedimenti « rimangono in vigore, fin quando non vi sarà una definitiva identificazione degli enti soggetti al controllo previsto dalla legge 21 marzo 1958, n. 259 ».

Si deve però, al riguardo, riconoscere la validità dell'art. 6 della nuova legge 1° marzo 1964, n. 62, ove è detto che « entro il termine di cui al comma precedente (9 marzo 1965) il Governo, sentita una Commissione parlamentare costituita da dodici senatori e da dodici deputati nominati dai Presidenti delle rispettive Camere, è delegato ad emanare decreti aventi valore di legge ordinaria per indicare, anche a modifica delle disposizioni legislative vigenti, gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e soggetti alle norme della legge 21 marzo 1958, n. 259, aventi dimensioni e compiti di particolare rilevanza economica e sociale, i cui conti consuntivi debbono essere annessi agli stati di previsione della spesa », secondo quanto stabilisce la stessa legge 1° marzo 1964, all'articolo 2, cioè che « agli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri sono annessi, secondo le rispettive competenze, i conti consuntivi degli enti per i quali la presentazione al Parlamento è prevista dalla legge ».

L'ente parastatale o vive con i fondi assegnati dallo Stato, approvati in blocco in bilancio (senza *specificazione*, altro princi-

pio di bilancio!) o vive con entrate di natura tributaria che sottrae al bilancio o che in questo figurano per egual somma in entrata ed in uscita, come se si trattasse di partite di giro, di somme che lo Stato riscuote per conto di terzi. Generalmente, l'ente parastatale non costituisce unità economica: fra le sue entrate e le sue spese non sempre vi è rapporto di dipendenza economica.

Le sue entrate sono spesso contributi dello Stato, attinti al complesso delle imposte o sono imposte esse stesse (e non prezzi dei servizi prestati dall'ente) e le sue spese sono per pubbliche funzioni, cioè analoghe a quelle svolte direttamente dallo Stato.

Le « agenzie » — che è certamente meglio chiamare aziende — sono state recentemente riscoperte negli Stati Uniti di America ed associate al *planning - programming - budgeting*, introdotto ufficialmente nel 1961 dal Dipartimento della difesa e, a partire dal 1963, suggerito dall'Ufficio del bilancio a tutte le « agenzie ». Nel 1965 esso è stato addirittura imposto da un decreto del Presidente Johnson a tutte le « agenzie federali ».

Il sistema PPB dovrebbe consentire:

- 1) la definizione degli obiettivi dei programmi;
- 2) la indicazione dei mezzi alternativi per conseguire gli obiettivi;
- 3) la scelta delle alternative, risultanti dalla ricerca mediante una analisi dei rispettivi costi e benefici.

Si tratterebbe, dunque, come ognuno può vedere, di introdurre quel criterio di razionalità economica che, nel settore pubblico, era sempre mancato, sul terreno delle pratiche applicazioni, rimanendo esso confinato nei testi di scienza delle finanze.

Al postutto, la razionalità economica è certamente da non trascurare, come si è fatto finora. Devesi poi riconoscere che, se il sistema del PPB è utile negli Stati Uniti d'America, lo è ancor più in un Paese come il nostro, in cui vengono additati e sanzionati vistosi ed onerosi obiettivi; obiettivi tanto onerosi che, se non si opera una scelta di priorità ed un adeguato fraziona-

mento della loro realizzazione nel tempo, non c'è nessuna probabilità che essi possano essere conseguiti, date le nostre limitate risorse.

La programmazione economica, in atto nel nostro Paese, serve, fra l'altro, a contemperare la vistosità degli obiettivi con la limitatezza delle risorse.

Abbiamo la programmazione, ma non abbiamo però un collegamento fra essa ed il bilancio finanziario. Ed è anche a questo scopo che sembra adatto un sistema come questo del PPB.

Si tratterebbe di sottoporre le alternative idonee al conseguimento dei singoli obiettivi ad una analisi comparativa di costi e ricavi. Verrebbe così scelta l'alternativa più conveniente dal punto di vista economico; ed essa formerebbe l'obiettivo della richiesta di fondi a mezzo del bilancio previsionale. In tal modo, il Parlamento avrebbe la possibilità — che finora gli è mancata — di esercitare un qualche effettivo controllo nel procedimento di formazione del bilancio finanziario. E qualcosa di simile è previsto nel « progetto '80 ».

Il Ministro Colombo (Atti Parlamentari, Camera dei deputati, n. 77 del 28 gennaio u.s.) ha dichiarato di avere maturato il proposito di riformare la legge di contabilità dello Stato creando, fra l'altro, delle « agenzie » di tipo anglosassone, nell'ambito di alcuni ministeri, dotate di ampia, ma definita autonomia operativa. Non v'è dubbio che, se una proposta del genere merita di essere accolta, è — a me sembra — per consentire l'attuazione del sistema PPB.

La difficoltà non sarà certamente quella di costituire le agenzie ministeriali che hanno, come precedente, le aziende autonome; bensì quella di strutturare il bilancio statale in modo da consentire alle agenzie la attuazione del sistema.

Per semplificare, possiamo dire che si tratta di specificare meglio il quadro della « classificazione funzionale delle spese », nel quale non troverebbe innanzitutto più posto la voce « oneri non ripartibili », che è in contraddizione con un sistema che presuppone, per l'appunto, la ripartizione di tutti gli oneri per obiettivi.

Il sistema presuppone la possibilità di riunire in voci separate tutte le spese (personale, materiali, ecc.) che si riferiscono ai singoli obiettivi, cioè agli obiettivi la cui realizzazione viene affidata alle « agenzie ».

Non v'è dubbio che si tratta di conferire all'esecutivo una maggiore libertà di manovra; e perciò di contemperare detta libertà, che il sistema reclama, con le esigenze del controllo parlamentare.

In un Paese come il nostro, in cui esiste una programmazione economica, il bilancio — e non soltanto quello statale, ma il bilancio pubblico, cioè dello Stato e degli altri enti pubblici istituzionali e territoriali — dovrebbe essere collegato alla programmazione; in caso contrario, o è inutile la programmazione o è inutile il bilancio!

Si è fatta un'utile riforma unificando le leggi di bilancio; ma ciò che non si è fatto — e si dovrebbe fare — è di unificare (almeno contabilmente) il bilancio pubblico. A che serve conoscere che il *deficit* finanziario del bilancio statale è di 1.699,299,2 milioni quando quello complessivo pubblico è di 4.400.000 milioni?

Il principio dell'unità richiede che il complesso delle entrate venga contrapposto al complesso delle spese e non che ogni singola entrata sia destinata ad una particolare spesa (bilancio plurimo). Fra il bilancio unico e quello plurimo ci sono quelli intermedi — come il nostro — nei quali soltanto alcune entrate sono destinate a particolari spese.

Questo è un vecchio principio di razionalità il cui fondamento è nello stesso criterio di economicità del teorema fondamentale che spiega il comportamento di chi deve ripartire risorse scarse per il perseguimento di diversi fini. Egli deve fare la ripartizione — per conseguire la massima utilità — in modo che, a ripartizione avvenuta, si abbia l'uguaglianza delle utilità marginali ponderate.

Il Pantaleoni, in uno scritto famoso (*Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche*), applica al campo della finanza pubblica detto teorema, concependo un parlamento razionale che ripartisce le entrate

pubbliche — complessivamente considerate — come *l'homo oeconomicus* fa del suo reddito, cioè secondo il teorema della uguaglianza delle utilità marginali ponderate.

Per converso, uno Stato che non ripartisce tutte le sue entrate fra tutte le sue spese, ma segue il criterio del bilancio plurimo, è assimilabile ad un individuo che, disponendo di due entrate destini, per esempio, una di esse al vitto e l'altra all'abitazione. Ed allora, se il nostro individuo viene licenziato dall'impiego il cui stipendio veniva destinato al vitto, non mangia più e muore di fame; o se viene licenziato dal posto che gli dava di che pagare il fitto di casa va a dormire nelle caverne...

Sono da ritenere deroghe al principio dell'unità tutti quei casi di enti delegati a riscuotere tributi speciali da destinare a scopi particolari; epperò tutti gli enti di assistenza sociale. E sembra che — rigorosamente — anche la finanza locale sia in deroga al principio dell'unità della finanza pubblica.

È noto come fra finanza erariale e finanza locale vengano divisi sia le prestazioni di servizi sia i prelievi fiscali. E questo modo di fare viene ancora oggi indicato da taluno come quello che risponde alla esigenza dell'autonomia, fondata sulla responsabilità degli amministratori locali. Vi è chi ancora oggi sostiene che le imposte locali autonome costituiscono pur sempre « uno strumento di quel parziale autogoverno senza del quale gli enti locali non avrebbero ragion d'essere » (Gerelli). Ma non v'è dubbio che l'autonomia non ha niente a che vedere con la fonte delle entrate: essa consiste nella libertà di disporre, come meglio si crede, dei beni dai quali si ha la disponibilità, a prescindere dalla loro fonte.

È una ipocrisia dire che gli amministratori locali, sapendo che alle maggiori spese dovranno provvedere con imposte, cercheranno di impedire che le spese aumentino... Se il sistema costituisce una remora al *deficit* come si spiega che — in presenza di questo sistema — la nostra finanza locale ha visto salire il suo *deficit*, di anno in anno, fino all'impressionante livello che oggi ha raggiunto?

Non si comprende poi come la remora in parola possa funzionare nei confronti di enti locali che non hanno alcuna « libertà di bilancio »: nei quali, le spese che debbono fare non dipendono dalla loro volontà, ma dalla legge che stabilisce il tipo di spesa (obbligatoria) da farsi e dalla popolazione, e da altri parametri egualmente indipendenti dalla loro volontà, e le entrate tributarie che possono riscuotersi sono, generalmente, anche commisurate quantitativamente a parametri estranei alla loro volontà, cioè generalmente al livello del reddito locale *procapite*.

La finanza locale del nostro Paese è in *deficit* anche per altre innumerevoli ragioni secondarie, che variano da comune a comune, da provincia a provincia, ma la ragione fondamentale è quella sopra accennata: perché fondata su un criterio irrazionale, cioè quello di spese ed entrate con andamento divergente, perché dipendenti da cause diverse e talvolta contrastanti.

Non è da credere che nelle proposte di riforma tributaria si sia abbandonato del tutto questo criterio assunto. Alla finanza locale vengono assegnati tre tributi: quello locale sui redditi patrimoniali; l'imposta comunale sull'incremento dei valori immobiliari e l'imposta integrativa comunale sui consumi. La prima imposta sarà a carattere reale e proporzionale e sarà applicata al reddito complessivo netto delle persone giuridiche e dei singoli redditi delle persone fisiche e comunque non giuridiche. La seconda avrà lo scopo di sostituire l'imposta sull'incremento di valori delle aree fabbricabili ed i contributi di miglioria. L'accertamento sarà per tutt'e due le imposte, curato dall'amministrazione finanziaria dello Stato; ma il gettito andrà ai comuni di competenza.

È evidente lo scopo di queste imposte, (che hanno niente a che vedere con l'autonomia, essendo addirittura accertate dalla amministrazione diretta statale): esse hanno lo scopo di consentire ai comuni ricchi di rimanere ricchi.

In ordine all'imposta integrativa sui consumi, a norma dell'art. 13 (n. 5) della legge-delega per la riforma tributaria, il suo get-

tito affluirà in un fondo che sarà destinato a concedere agli enti locali una contribuzione dello Stato integrativa delle entrate tributarie sopra accennate.

A detto fondo affluirà anche altra somma stanziata nel bilancio dello Stato e variante, di anno in anno, « in ragione delle variazioni annuali del reddito nazionale ».

Non si comprende bene che senso abbia consentire maggiori entrate ai comuni ricchi, con le imposte sui redditi patrimoniali e con quella sull'incremento del valore degli immobili (i cui gettiti verranno attribuiti ai comuni ed alle province nei cui territori si producono i redditi e gli incrementi di valore) e poi assegnare ai comuni poveri un contributo per coprire il vuoto che nei loro bilanci si viene a formare in dipendenza dell'assurdo criterio adottato.

Non è preferibile abbandonare il criterio del territorio per abbracciare quello della popolazione, integrato eventualmente da altro parametro, cioè distribuire agli enti locali una parte del gettito di tutte le imposte erariali veramente « nella misura necessaria al normale svolgimento delle funzioni proprie di tali enti »?

È davvero impressionante la pervicace insistenza sulla separazione delle fonti fra finanza erariale e finanza locale, sia pure ormai parziale, mantenuta anche quando si decide l'accentramento di ogni accertamento tributario.

Perché un contributo, che vuole essere inteso ad integrare i bilanci locali, per assicurare « il normale svolgimento delle funzioni proprie degli enti locali », debba variare con il variare del gettito della imposta di consumo e con il variare del reddito nazionale è davvero incomprensibile. Non si comprende la relazione funzionale fra il « normale svolgimento delle funzioni degli enti locali », le variazioni del reddito nazionale e l'andamento economico in forza del quale oscilla il gettito di una imposta come quella sui consumi.

In ordine all'altro parametro, cioè il reddito nazionale, è forse significativo il rilievo fatto da un nostro Ministro delle finanze qualche anno fa. Il Ministro si domandava se fosse possibile sostenere la tesi che

lo Stato aumentasse il proprio *deficit* per pareggiare interamente quello dei comuni; perché toglierebbe il *deficit* da una parte per aumentarlo dall'altra.

Sembra che — in un quadro di ordinamento razionale della finanza pubblica — è proprio quello che lo Stato dovrebbe fare: aumentare il proprio *deficit* per pareggiare i bilanci locali; perché soltanto così lo Stato può — fra l'altro — impostare ed eseguire una politica finanziaria di *deficit spending* senza correre il rischio che la finanza locale operi, nel contempo, un'azione « perversa ».

I comuni e le province non possono fare *deficit spending* in concorrenza con l'amministrazione centrale dello Stato; i comuni non possono emettere buoni novennali del tesoro e, ancor meno, possono mettere in moto le anticipazioni della Banca d'Italia.

Lo Stato, che emette buoni del tesoro, chiede anticipazioni alla Banca d'Italia, manovra la leva fiscale, ha il dovere di studiare gli effetti che detti strumenti finanziari avranno nell'economia nazionale, a seconda della situazione in cui questa si trova in ogni momento.

Ma come si possono studiare, gli effetti economici di una politica finanziaria se essa non è unitaria? Come si può studiare l'effetto che un certo volume di debito pubblico avrà sugli investimenti privati e sui prezzi se, oltre al debito pubblico dello Stato, v'è anche quello dei comuni che, per di più, neanche si conosce esattamente (quello autorizzato è una parte) nella sua entità?

L'amministrazione finanziaria inglese, già nel 1913, distribuiva *grants*, commisurati al 24% delle entrate locali, nel 1925, al 36,5% di dette entrate, cioè più della terza parte dei bilanci locali era coperta dallo Stato con contribuzioni (Rapporto della commissione economica all'Assemblea costituente, vol. II, Finanza pubblica, Istituto poligrafico dello Stato, 1946, p. 132). Nel nostro Paese, a quel tempo, non si faceva niente di simile; per cui il bilancio statale poteva non essere in *deficit*. E si poté così fare una assordante propaganda sulla « sana » politica finanziaria fascista, che aveva de-

bellato il *deficit* finanziario, da tanti anni immancabilmente presente nel bilancio statale. Ma mentre la finanza statale così si vantava, quella locale vedeva salire il disavanzo di parte effettiva, dal 1912 al 1928, in misura ben maggiore e cioè da 193,34 a 1.024 milioni.

Se anche nel nostro Paese si fosse fatto ciò che si faceva in Inghilterra ed in altri Paesi, in ordine alle contribuzioni statali a pareggio dei bilanci della finanza locale, i bilanci locali sarebbero stati in pareggio e quello statale avrebbe presentato un *deficit* di circa 1.000 milioni. E la « sana » politica finanziaria fascista avrebbe mostrato la sua vera faccia.

Una apparentemente considerata conseguenza del pareggio, anzi dell'avanzo, cioè della « sana » politica finanziaria fascista, fu la decisione di rimborsare il debito pubblico. Si decise l'ammortamento del debito pubblico. E così, mentre lo Stato rimborsava i suoi debiti, i comuni contraevano debiti per pareggiare i loro bilanci.

Non si ricorderebbero queste cose se il sistema fosse morto col fascismo. Ma non è affatto così; esso perdurò per tanti anni. Ed ancora oggi questo sistema non è venuto del tutto meno. Ci riferiamo sempre al doppio *deficit*.

È vero che gli enti locali sono stati e sono gelosi della loro « autonomia »; ma intendono autonomia nelle decisioni, sia dal lato delle spese sia da quello delle entrate. Una autonomia vera che, purtroppo, è forse impossibile ottenere pienamente al giorno d'oggi. In ogni caso, la vera e propria autonomia gli enti locali l'hanno perduta da tempo. L'unica autonomia che è loro rimasta è quella di avere un *deficit* finanziario autonomo. La sola che gli enti locali non hanno mai chiesta.

Le spese statali, specificate in capitoli secondo il rispettivo oggetto, erano classificate, a norma della legge di contabilità generale dello Stato (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440) e del relativo regolamento (regio decreto 23 maggio 1924, n. 827), come segue:

TITOLI

ordinarie, quelle determinate da cause permanenti e dipendenti dal normale andamento dell'amministrazione,

straordinarie, quelle occasionali, dipendenti da necessità transeunti ed occasionali;

CATEGORIE

effettive, quelle apportanti diminuzioni nel capitale dello Stato,

per movimento di capitali, quelle concernenti trasformazioni di detto capitale.

La regola di bilancio che reclama la classificazione del suo contenuto dice che le spese, espresse nei capitoli (e le entrate), vengono distinte in modo che il bilancio medesimo, cioè il raffronto fra le spese e le entrate, abbia un significato soddisfacente nei confronti del « diritto al bilancio ». Se i cittadini hanno il diritto di ripartire, mediante i loro rappresentanti in Parlamento, i tributi che pagano, e le altre entrate effettive, fra le diverse spese, egualmente effettive, il bilancio dev'essere in pareggio. Se le spese superano le entrate, e si ha pertanto un *deficit*, si deve ritenere non pienamente soddisfatto il « diritto al bilancio »; analogamente se le entrate superano le spese, e si ha avanzo, il predetto diritto non appare affatto soddisfatto. Come si provvederà a coprire il *deficit*? Che destinazione si darà all'avanzo?

La vecchia classificazione indicava nella categoria per movimento di capitali la copertura del *deficit* (per esempio, mediante accensione di debiti patrimoniali, come i buoni novennali del Tesoro) e l'impiego dell'avanzo (per esempio, nuove opere pubbliche). Se, nonostante queste indicazioni, si riscontrava ancora un *deficit* finanziario era inteso che ad esso dovesse provvedere la tesoreria con debiti fuori bilancio (buoni ordinari del Tesoro, anticipazioni della Banca d'Italia, eccetera).

Il *fundamentum divisionis* delle vecchie categorie di bilancio (effettive e per movimento di capitali) era dunque la « consistenza del capitale dello Stato ». Un siffatto criterio aziendale, che concepiva lo Stato

come entità economica a sè stante, apparve ad un certo punto troppo limitato, se non addirittura assurdo. Se lo Stato acquistava un fabbricato per i suoi uffici, la spesa era per movimento di capitali; se dava contributi per costruire case ai senza tetto, la spesa era effettiva. Ed il motivo era perchè, nel primo caso, le case entravano a far parte del capitale statale, nel secondo non ne entravano a far parte. Se lo Stato dava sussidi ai disoccupati la spesa era egualmente considerata effettiva.

Si verificava dunque che una spesa cui faceva riscontro la costruzione di fabbricati (sia pure non destinati a divenire di proprietà statale) ed una spesa per il mantenimento dei poveri, venivano considerate alla stessa stregua, benchè — dal punto di vista della economia e del capitale nazionale — avessero una importanza ben diversa: la prima dava motivo ad un accrescimento del capitale nazionale, la seconda era una spesa vera e propria, una spesa « corrente », come oggi si dice.

La classificazione delle spese (e delle entrate) in ordinarie e straordinarie era invece fondata sul principio, di saggia amministrazione, secondo il quale le spese ordinarie non devono mai coprirsi con entrate straordinarie (per esempio, non fare debiti per pagare stipendi ad impiegati in pianta stabile); se le entrate ordinarie non bastano, per coprire le spese ordinarie, sono le entrate ordinarie che debbono aumentare. Le entrate derivanti da debiti sono eccezionali, ovvero non ricorrenti; debbono pertanto usarsi soltanto per spese egualmente non ricorrenti, per esempio le spese per riparare ai danni di un'alluvione o di un terremoto e simili.

La spesa che si risolve in unica soluzione, come si risolve l'entrata derivante dalla assunzione di un debito, era ed è, però, un fatto assai eccezionale. In effetto, venivano considerate straordinarie molte spese (come quelle per le pensioni ed i contributi per risarcimento dei danni di guerra) che, in relazione al fatto che gravavano sul bilancio per un numero considerevole ed indefinito di anni, mal si collegavano al criterio di eccezionalità o non ricorrenza. Ed era davvero impossibile trovare, di anno in anno, per que-

ste spese, una adeguata copertura derivante da entrate straordinarie. Si aveva dunque il fenomeno opposto a quello temuto: entrate ordinarie che coprivano non solo le spese ordinarie ma anche gran parte di quelle classificate come spese straordinarie. La classificazione in parola, per questi motivi, assumeva un significato meramente formale; e non di concreta correlazione finanziaria.

Questa classificazione, fra entrate e spese ordinarie e straordinarie, è ora abolita; ma si è voluta mantenere una prerogativa che le spese straordinarie avevano, nei confronti delle altre, in materia di facoltà a mantenerle in conto residui. Questa prerogativa si è trasferita alle spese in conto capitale.

Ecco di che cosa si tratta: l'articolo 36 (terzo comma) della legge di contabilità generale disponeva che i residui passivi di parte straordinaria potessero essere mantenuti in bilancio fino a che permaneva la necessità delle spese per cui gli stanziamenti erano stati istituiti e, indefinitamente, se per esse lo Stato avesse assunto l'obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o forniture eseguite.

Questa facoltà si è trasferita alle spese in conto capitale, che sono ben maggiori — segnatamente in questi anni di piani per la costruzione di scuole, ospedali, eccetera (per migliaia di miliardi) — di quelle che erano le spese straordinarie. Questa circostanza è il motivo, non ultimo, che spiega l'enorme livello che hanno raggiunto i residui passivi.

Le nuove classificazioni di bilancio (economica e funzionale) si presentano molto più aderenti ai nuovi scopi del bilancio ed alla sopravvenuta esigenza di inserimento di esso nel quadro della programmazione economica generale. Abolita la distinzione fra spese ordinarie e straordinarie, i titoli sono ora i seguenti:

spese correnti di funzionamento e mantenimento (stipendi, eccetera),

spese in conto capitale (generalmente di investimento).

Il *fundamentum divisionis* non è più il capitale dello Stato, ma quello della Nazione: se le entrate correnti superano le spese correnti, vi è risparmio pubblico; se le spese

in conto capitale superano le entrate, vi è investimento pubblico. Il linguaggio è quello stesso che si adopera nei conti del reddito nazionale ed in sede di programmazione economica generale.

Detta classificazione economica — nel senso macroeconomico moderno — è integrata da una classificazione funzionale delle spese, che si è rilevata interessante, anche se non del tutto adeguata ad esigenze recentemente affiorate.

Appare evidente come, con la nuova classificazione funzionale, introdotta dalla legge 1° marzo 1964, n. 62, si riesca ad inserire il bilancio nel quadro della programmazione meglio di quanto non si sarebbe potuto fare con la vecchia classificazione delle entrate e delle spese in effettive e per movimento di capitali.

La riunione delle spese per « obiettivi », reclamata dalla esigenza di applicare il sistema dei costi-benefici, dovrebbe trovare applicazione in questa sede mediante una adeguata classificazione funzionale. Essa è, nel bilancio in esame, quella che risulta dalla tabella allegata (confronta tabella 11).

La classificazione funzionale andrebbe fatta tenendo presenti gli « obiettivi » che con le spese si intendono realizzare, cioè riunendo sotto un'unica voce tutte le spese (stipendi, materiali, eccetera) che costituiscono il costo del servizio o « obiettivo ». Conseguentemente, gli « oneri non ripartibili », che figurano nella tabella allegata (confronta tabella 11), non dovrebbero più trovar posto, in quanto in contraddizione con il criterio della classificazione per « obiettivi ».

Si avrebbero, in tal modo, più voci funzionali nell'ambito, per esempio, della « istruzione e cultura », delle « azioni ed interventi nel campo sociale », in relazione agli « obiettivi » affidati alle « agenzie » dipendenti dai Ministeri competenti.

La classificazione funzionale implica necessariamente l'assunzione di un criterio in forza del quale si possa stabilire una priorità fra le funzioni e gli obiettivi indicati, senza il quale non si vede che funzione possa mai assolvere la classificazione funzionale!

L'ordine delle finalità (o funzioni o obiettivi) è essenziale in un piano economico nazionale.

Su quest'ordine si può discutere; e si può anche discutere se esso debba essere imposto o soltanto indicato.

L'ordine di importanza, avanti accennato, non è determinato dalla quota delle risorse assegnate alla spesa, per cui possa, per esempio, dirsi che, poichè alle spese per la istruzione va il 19,8 per cento del totale, cioè la più alta percentuale, queste spese occupano, nella classificazione funzionale, « il primo posto in ordine di importanza ».

Un siffatto apprezzamento non può essere condiviso. Esso sarebbe fondato se fosse accettabile la premessa che a tutte le voci della classificazione funzionale dovrebbe andare la stessa quota; ed allora, poichè all'istruzione va il 19,8 per cento (che è superiore al 13,2, all'11,5, all'11,3, al 7,4, eccetera, assegnate, rispettivamente, agli interventi nel campo sociale ed in quello economico, alla difesa, ai trasporti, eccetera) essa, cioè l'istruzione, occupa « il primo posto in ordine di importanza ».

L'istruzione non è la più importante perchè ad essa si assegna il 19,8 per cento delle risorse finanziarie; se mai ad essa si assegna una quota delle risorse così alta perchè è la finalità più importante. Il criterio in base al quale una spesa è più o meno importante è un *prius* logico rispetto al volume della spesa. E questo apprezzamento dovrebbe esser fatto in sede di programmazione.

L'azione statale, riguardo alla programmazione, è molteplice; ma presenta un notevole, diremmo prevalente, rilievo finanziario. La materia finanziaria dovrebbe perciò entrare a far parte di un conto previsionale finanziario quinquennale, da inserire nello stesso quadro programmatico. Il bilancio annuale — reclamato dal « diritto al bilancio » — verrebbe, pertanto, ad essere una specie di revisione annuale ragionata del predetto conto quinquennale, da sottoporre all'approvazione del Parlamento.

Avrei voluto trattare anche dell'indebitamento generale e delle possibilità di resistenza da parte dello Stato, degli Enti locali e

BILANCIO DELLO STATO 1969

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

degli Enti di previdenza, altro settore indubbiamente importante in quanto bisogna sempre tenere presente questa valutazione della finanza pubblica e quindi dell'indebitamento globale che direttamente o indirettamente fa capo allo Stato. Tuttavia mi riservo di farlo eventualmente dopo la discussione.

P R E S I D E N T E . Mi consenta di pregarla di mettersi d'accordo sul punto che riguarda l'indebitamento (grosso modo, 15 mila miliardi, forse meno e forse più) con il collega Belotti, che sta approfondendo l'argomento. La ringrazio.

B E R T O L I . Anch'io ringrazio il senatore Formica della relazione che ha svolto in modo così impegnato ed intelligente. C'è un punto, però, che va chiarito ed è quello che riguarda le pensioni. Sappiamo che esiste già a questo proposito un impegno ufficiale del Governo, il quale, attraverso le dichiarazioni di vari Ministri, ha proclamato l'intenzione di stanziare per il 1969 per l'aumento delle pensioni (ma non si tratta soltanto di aumento bensì anche di ristrutturazione delle pensioni) la somma di 400 miliardi. È senz'altro una cifra cospicua, anche se, per noi, non è sufficiente, giacchè, secondo i calcoli fatti dalle organizzazioni dei lavoratori sembra che, se fossero accolte le richieste minime dei sindacati, occorrerebbero dai 650 ai 700 miliardi.

Comunque, sappiamo che esiste un impegno ufficiale del Governo per 400 miliardi e le trattative che attualmente sono in corso si fondano proprio su questa premessa di spendere per il 1969 per l'aumento delle pensioni tale somma, che però, non troviamo indicata in bilancio, nè nei suoi capitoli nè nel Fondo globale. Se effettivamente c'era l'intenzione di spendere durante il presente anno finanziario 400 miliardi per le pensioni, lo stanziamento doveva almeno figurare in uno dei due capitoli del Fondo globale, mi pare quello delle spese correnti, nell'elenco n. 5. Per reperire i fondi necessari, il Governo ricorrerà forse all'aumento del disavanzo o — il che poi è la stessa cosa — al mercato finanziario attraverso l'emissione di buoni novennali del tesoro? È un punto

che deve essere precisato, perchè soltanto se conosceremo le intenzioni del Governo potremo discutere della spesa e anche dell'entrata.

I due capitoli del Fondo globale corrispondono a stanziamenti (sulla cui legittimità ci sarebbe da discutere) che riguardano leggi non ancora approvate dal Parlamento e qualche volta neppure presentate. Siccome è in corso la trattativa per l'aumento delle pensioni e il Governo intende destinare a questo fine 400 miliardi, avremmo dovuto trovare questo stanziamento nel fondo globale.

F R A N Z A . Al momento dell'elaborazione del bilancio non era in corso alcuna trattativa.

B E R T O L I . Durante l'iter di approvazione del bilancio il Governo può sempre presentare note di variazione, come già ha fatto in qualche caso.

Comunque, se il relatore, dato che il Governo al momento non è qui rappresentato, non è in grado di dire niente in proposito, vuol dire che noi proseguiremo nell'esame del bilancio senza tener conto delle intenzioni manifestate dal Governo in merito ai 400 miliardi da destinare all'aumento delle pensioni.

P R E S I D E N T E . Nella dichiarazione del Governo all'atto della richiesta della fiducia al Parlamento c'era un impegno di 400 miliardi per le pensioni che evidentemente andrà riferito all'esercizio 1969 se l'accordo, per il quale sono in corso trattative, sarà raggiunto.

È vero, senatore Franza, che il 31 luglio, data di presentazione dello schema della previsione della spesa, questa non era prevista e quindi oggi non possiamo andarla a cercare lì dentro: ma è evidente, e per l'importanza della cifra e per l'importanza politica del fatto, che sarebbe opportuna una dichiarazione da parte del Governo che ci dicesse almeno, come accenno generale, generale ma non generico, qual è il modo di finanziare una spesa che, per giunta, è una spesa corrente, e quindi che si ripete.

Quindi non posso, come presidente, contestare a chicchessia, tra i colleghi, il diritto di proporre un quesito di questo genere. Non più come presidente, ma come collega, posso anche ritenere che la ricerca dei mezzi di copertura debba essere ancora oggetto di dibattito in seno al Governo. Debbo dire, però, che licenziando noi, attraverso il parere del relatore — che poi è un parere nostro — la relazione sul bilancio, il Governo dovrebbe accogliere la nostra preghiera di venire qui a darci qualche chiarimento, anche nell'ipotesi che non abbia ancora trovato una soluzione; altrimenti rischieremmo di arrivare al punto che il relatore, nello stendere la sua relazione per l'Aula, dovrebbe essere autorizzato da noi ad utilizzare le notizie apparse sulla stampa!

Ho esposto il problema in termini non porentori, ma questo non toglie nulla al fondo politico che c'è nella richiesta.

P A R R I . È lo scavalcamento del Parlamento.

P R E S I D E N T E . A conclusione di quanto ho detto, comunico alla Commissione che informerò immediatamente della questione il Ministro del tesoro. Nel frattempo proseguiremo nella discussione.

B E R T O L I . Dunque, tenendo conto di questa mancanza di informazioni da parte del Governo, debbo subito trarre un'illazione: che non si possa ammettere neppure per ipotesi che da parte del Governo ci sia l'intenzione di coprire la spesa — anche parzialmente — per quanto riguarda l'aumento delle pensioni, con le maggiori entrate che potrebbero verificarsi durante l'anno, perchè se all'atto della formazione del bilancio il Governo le avesse presupposte, avrebbe dovuto iscrivere nel bilancio stesso.

P R E S I D E N T E . Ciò può avvenire contestualmente alla presentazione del progetto.

B E R T O L I . Io parto da questo presupposto: che il Governo non intenda coprire la spesa con maggiori entrate, altrimenti

avrebbe dovuto dirlo. Adesso forse lo dirà in Aula . . . Debbo aggiungere, perchè sia chiaro quello che dirò successivamente, che quando il senatore Formica, nella sua relazione che condividiamo in gran parte, parla del bilancio in generale, non è possibile accettare un tasso di incremento che in realtà non è stato mai precisato sia perchè naturalmente, durante l'anno, si verificano maggiori entrate rispetto al bilancio preventivo sia perchè queste maggiori entrate sono semplicemente frutto di un errore — badate bene — della valutazione del Governo quando prepara il bilancio. Lo ha dichiarato tante volte il Governo stesso, giustificandosi di fronte all'osservazione, nei riguardi di questo argomento, della Corte dei conti — che ha fatto il conto percentuale della differenza fra le entrate previste e le entrate reali nel corso di un esercizio — affermando che questa percentuale è tanto piccola che è impossibile, da parte di chi fa i conti, arrivare ad un'approssimazione maggiore di quella che non figuri nel bilancio di previsione.

Adesso veniamo invece al merito, che riguarda in maniera particolare le entrate, ma che sono, come ho detto, legate particolarmente a certe previsioni di spesa che dobbiamo in questo momento considerare.

Noi abbiamo visto che il reddito nazionale, secondo dati statistici che ci sono stati utilmente forniti, è stato nel 1967 di 38.203 miliardi di lire e nel 1968 di 40.877 miliardi di lire (tralascio le cifre espresse in milioni).

P R E S I D E N T E . Quella del 1968 è una previsione molto approssimativa.

B E R T O L I . La differenza è di 2.647 miliardi, per cui l'incremento percentuale del reddito nazionale, in termini monetati, dal 1967 al 1968, è stato del 7 per cento. Invece, sottostante a questo aumento del reddito nazionale in termini monetari, c'è il reddito nazionale in termini reali. Siccome sappiamo che la lievitazione dell'indice dei prezzi è stata di circa il 2 per cento, dobbiamo dire che dal 1967 al 1968 c'è stato un incremento del reddito nazionale, in termini reali del 5 per cento.

Vediamo adesso le entrate tributarie in tale periodo; e qui possiamo tranquillamente basarci sui dati consuntivi, non sui dati preventivi perchè tutti voi siete in possesso della tabella della Ragioneria centrale per i servizi del Ministero delle finanze-Gabinetto, in cui ci viene dato il consuntivo preciso delle entrate accertate a tutto dicembre 1967 che sono, in questa tabella, di 7.734 miliardi 418 milioni, mentre quelle al dicembre 1968 sono di 8.589 miliardi, con la differenza di oltre 855 miliardi in più.

Quindi, praticamente, l'incremento percentuale delle entrate accertate dal Ministero delle finanze fra il 1967 e il 1968 è stato dell'11 per cento. In base a esso e all'incremento del reddito nazionale di cui ho parlato poco fa possiamo calcolare l'indice di elasticità delle entrate rispetto al reddito. Tale indice, infatti, è definito dal rapporto dell'incremento del gettito rispetto al gettito ed ha come denominatore il rapporto dell'incremento del reddito rispetto al reddito. Allora, se il rapporto dell'incremento del reddito è il 7 per cento e il rapporto dell'incremento delle entrate è dell'11 per cento, si ha che l'indice di elasticità è 1,07.

La previsione iniziale delle entrate tributarie per il 1969 è di 9.170 miliardi. Rispetto alle entrate accertate (questo deve essere necessariamente il punto di partenza, poichè non possiamo partire da previsioni inesatte) nel 1968, che sono state 8.589 miliardi, si ha una differenza, fra entrate previste e accertate, di 581 miliardi.

Rispetto al gettito del 1968, l'aumento di 581 miliardi previsto per il 1969 rappresenta una percentuale di 6,75 mentre fra il 1967 e il 1968 c'è stato un incremento effettivo delle entrate tributarie dell'11 per cento.

Il Ministro del tesoro ha fatto delle considerazioni sull'andamento della nostra economia per quanto riguarda il 1968 e il 1969. Ha precisato anzitutto che si pensava ad un aumento del reddito nel 1968 del 4,5 per cento. Poichè si trattava di un incremento inferiore a quello previsto dal Piano, cioè si era di fronte a sintomi di impallidimento della situazione economica, furono varati dal Governo i noti provvedimenti anticongiunturali. Il Ministro ha altresì dichiarato

che per effetto di tali provvedimenti anti-congiunturali (su questo non sono d'accordo) la congiuntura fu superata e si ebbe una situazione economica più rosea. In sostanza, l'ultimo quadrimestre dell'anno avrebbe portato ad una situazione che ci toglierebbe da ogni preoccupazione, per cui l'aumento del reddito si può considerare, in termini reali, del 5 per cento nel 1968. Ha anche detto che per il 1969 ci sono prospettive molto più rosee: precisamente per il 1969 le prospettive dell'aumento del reddito nazionale in termini reali possono essere considerati dal 6 al 7 per cento.

Allora, se il bilancio di previsione è stato redatto in base a considerazioni di un aumento del reddito nazionale che era del 4,5 oppure del 5 per cento in termini reali, e nel momento in cui andiamo ad approvare il bilancio (sono trascorsi più di sette mesi da allora) troviamo che la situazione economica è cambiata in meglio, come ha detto lo stesso ministro Colombo parlando di prospettive più rosee per il 1969, nel bilancio di previsione dobbiamo tener conto di queste prospettive, che non sono state inventate dall'opposizione ma sono state enunciate dallo stesso Ministro del tesoro dinanzi all'altro ramo del Parlamento.

Mi sono permesso di fare anch'io un calcolo, tenendo conto di queste prospettive dichiarate dal Ministro. Non ho voluto prendere in considerazione nè il 6 e nè il 7 per cento d'incremento del reddito nazionale ma mi sono tenuto a metà strada, diciamo il 6,5 in termini reali (giacchè in termini monetari dovremmo considerare l'8,5 per cento, tenuto conto del normale slittamento annuale della moneta che è del 2 per cento).

Facciamo un passo indietro nelle considerazioni che sto sottoponendovi: se le entrate tributarie sono state nel 1968 veramente di 8.589 miliardi e si prevede che ci sia un aumento del gettito tributario di 581 miliardi, con un aumento percentuale del 6,75 per cento, disgreghiamo questo gettito e riferiamolo al reddito nazionale corretto col coefficiente di elasticità del gettito tributario. Allora, la parte che compete al reddito nazionale è l'8,5 in termini monetari correnti e l'aumento previsto è del 6,75 e dall'incre-

mento del gettito delle imposte, diviso l'incremento del reddito in termini monetari, vien fuori un indice di elasticità inferiore a 1, pari cioè a 0,75. Il che vuol dire che il nostro sistema tributario sarebbe regressivo nell'insieme e non progressivo rispetto al reddito. Badate bene che, quando noi diciamo indice di elasticità superiore a 1 e lo consideriamo — come fa il Piano — costante per cinque anni, in sostanza ammettiamo una progressività del reddito, perchè l'indice di elasticità è superiore a 1, considerando anche l'accelerazione costante.

Ma anche questo, secondo me, è un errore, perchè ritengo che l'elasticità del gettito delle imposte (in un sistema tributario che peraltro noi contestiamo) rispetto al reddito, non possa considerarsi costante, ma sia una funzione crescente del reddito, considerato come variabile indipendente. Comunque, è una considerazione a parte. Sui dati reali del 1967 e 1968 abbiamo un indice di elasticità dell'1,57 per cento. Andiamo a fare i calcoli. Anzitutto prendiamo per buono l'indice di elasticità considerato dal piano, cioè 1,1. Partendo dalla ipotesi che l'indice di elasticità del gettito tributario sia 1,1, otteniamo facilmente che l'aumento del gettito tributario sarebbe del 9,35 per cento, risultato del prodotto tra 8,5 e 1,1. Il quale 9,35 per cento, moltiplicato per il gettito delle entrate tributarie — che abbiamo visto essere alla fine del 1968 di 8.589 miliardi — dà una maggiore entrata prevedibile (in base all'indice 1,1, che è irrealista perchè non si è mai verificato, se non soltanto nelle previsioni e neppure in quelle perchè la previsione del Governo è dello 0,75 per cento) di 803 miliardi, ossia un gettito globale delle entrate tributarie di 9.392,7 miliardi. Come dire un maggior gettito, rispetto a quello previsto dal bilancio in esame, di 232 miliardi.

Ma, mi domando per quale ragione dovremmo adottare l'indice di elasticità 1,1; non è scritto in nessuna legge che lo si debba fare. Dobbiamo, invece, riferirci agli elementi reali della nostra economia, a quello che effettivamente risulta dalla storia degli indici di elasticità. Prendiamo quello dello scorso anno, che ho calcolato in 1,57 per cento ma che, secondo l'aumento del reddi-

to nazionale, è probabile vada aumentato. Comunque, prendiamo l'1,57 e avremo che il gettito di tutte le imposte tributarie, monopoli compresi, dovrebbe essere previsto all'inizio del 1969 in 9.731 miliardi. Siccome la previsione ufficiale è, invece, di 9.170 miliardi, c'è una differenza di 561 miliardi. Lasciamo stare 61 miliardi e facciamo il conto su 500. Io l'ho fatto: ne deriva che l'indice di elasticità, sempre in base all'aumento del reddito nazionale dichiarato dal ministro Colombo, passa da 1,45 a 1,57.

Cari colleghi, vi prego, se leggerete la relazione sul bilancio fatta alla Camera dei deputati, di non prendere per buona quella cifra dell'indice di elasticità. Ho avuto la pazienza di rifarmi tutti i calcoli e posso dichiarare che quelli ufficiali sono tutti sbagliati. Pare che si sia fatto, anzitutto, molta confusione tra indice di elasticità e incremento percentuale del reddito; è una confusione che avviene molto spesso e nella quale è caduto anche qualche mio compagno di partito nell'altro ramo del Parlamento. Comunque possiamo considerare che il gettito tributario reale, anzichè di 9.170 miliardi, sarà di 9.670. Aggiungo subito — del resto mi pare abbastanza evidente dal mio ragionamento — che nella imminente proposta dell'aumento formale del gettito delle imposte per 500 miliardi non c'è alcun aumento di imposte, le quali rimangono le stesse previste dal bilancio.

Dunque, nè nuove imposte nè aumento di aliquote. Non solo, ma nella richiesta che sto per fare non c'è nemmeno un richiamo al Governo per una maggiore vigilanza sulle evasioni fiscali, perchè i calcoli sono stati fatti in base alla evasione fiscale consolidata nei dati statistici forniti, anche se quello delle evasioni è un problema serio che dovremo riprendere in esame perchè se ci fosse in proposito una maggiore vigilanza molto probabilmente i 500 miliardi di ulteriore introito aumenterebbero ancora. Nella mia proposta c'è soltanto un desiderio di chiarezza, di lealtà del bilancio dello Stato, dato che certamente per lo meno 500 miliardi alla fine dell'esercizio ce li troveremo in una nota di variazione, se le cose stanno come sostiene il ministro Colombo. Certo, se la

congiuntura dovesse cambiare, anche le previsioni sullo sviluppo dell'economia del 1969 dovrebbero essere modificate. Ma se, come ritengo, la evoluzione avverrà secondo le previsioni del ministro Colombo, allora si tratta soltanto di rendere veritiero, sincero, corrispondente alla realtà il bilancio di previsione che stiamo esaminando in questo momento. Dirò di più: anche di renderlo maggiormente adeguato al controllo del Parlamento. È vero che il Governo si giustifica affermando di non aver potuto fare previsioni assolutamente esatte; ma io gli fornisco tutti i dati perchè adesso posso farlo.

Ogni anno, alla fine dell'esercizio, abbiamo una serie di maggiori entrate che sono state già spese; e spese con criteri che esulano completamente da quelli fissati dal bilancio di previsione, ossia dalle direttive date dal Parlamento al Governo. Siccome il Governo ha una maggioranza in Parlamento e siccome questa maggioranza è disposta sempre, anche se di centro-sinistra rivisto, modificato e così via, ad approvare le note di variazione, avremo a fine anno, se noi dovessimo accettare il bilancio così come ci è stato proposto e se corrisponde a verità ciò che alla Camera dei deputati ha affermato il ministro Colombo, un maggior gettito di 500 miliardi sottratto al controllo del Parlamento, perchè ce li troveremmo spesi in una maniera che il Parlamento non sa e che dovrà soltanto ratificare.

B A N F I . Nel corso dell'anno verranno senz'altro presentate e approvate nuove leggi, che vanno finanziate.

B E R T O L I . Io parlo della previsione attuale, che deve essere sincera, e traggo soltanto le conseguenze aritmetiche di ciò che è stato detto responsabilmente dal Governo.

Queste sono, pertanto, le ragioni che mi inducono a proporre, a nome del mio Gruppo, un emendamento, nel senso di aumentare di 500 miliardi il gettito tributario. Qui però cominciano le difficoltà: come lo compilo materialmente questo emendamento?

Un emendamento in cui si parli soltanto di 500 miliardi di aumento nel gettito tribu-

tario non sarebbe proponibile dal punto di vista formale perchè quando proponiamo un aumento del gettito, noi dovremmo in ciascun capitolo del bilancio (sono cento i capitoli) calcolare l'indice di elasticità. Però valutare l'indice di elasticità rispetto ai vari tipi di imposta e rispetto ai cento capitoli, diventa un lavoro enorme e difficoltoso. Se avessi tempo lo farei io, ma mi è impossibile anche perchè noi parlamentari non abbiamo a disposizione gli strumenti tecnici necessari.

Qui il calcolo non è assolutamente politico: la maggioranza, il Governo potranno respingere i risultati di questi calcoli, però ciascun parlamentare deve avere la possibilità tecnica di poter tradurre nelle forme stabilite dal nostro ordinamento le sue valutazioni.

Io vi confesso che non sono in grado di fare questo. Ho chiesto prima al nostro Presidente, poi al Ministro delle finanze in via privata questa mattina, di fare in modo che si possano avere gli indispensabili dati matematici di cui ho parlato. Io posso indicare la formula per ricavarli, ma solo attraverso l'ausilio tecnico dei servizi competenti in materia è possibile presentare emendamenti in una forma esauriente ed accettabile. I nostri uffici della 5ª Commissione non sono in grado di fare questi calcoli; sarebbe necessario l'intervento dei servizi tecnici del Ministero del tesoro.

P I C A R D I , *Sottosegretario di Stato per il Tesoro.* Ma lei ha dichiarato apertamente di nutrire poca fiducia sull'attendibilità dell'indice di elasticità calcolato dal Ministero.

B E R T O L I . Ho detto di non condividere quelli risultanti dalla relazione di maggioranza, non governativa. Non vedo poi perchè non dovrei avere fiducia. Non si tratta di fiducia sul piano politico, ma di fiducia nelle macchine calcolatrici. Prego anzi formalmente il rappresentante del Ministero del tesoro di fare eseguire i calcoli necessari per tutti i cento capitoli che riguardano il gettito delle entrate tributarie.

Naturalmente non è che questi 55 miliardi vogliamo passarli in economia; vogliamo spenderli in una certa maniera.

E adesso parleremo degli emendamenti che poi presenteremo in modo più preciso per quanto riguarda la spesa e che si possono redigere con molta più tranquillità perchè non c'è bisogno di fare tanti calcoli. Noi presenteremo degli emendamenti sul Fondo globale e prima di tutti un emendamento per i 300 miliardi da destinare alle pensioni, però accanto ai 400 miliardi stanziati dal Governo; per cui ritengo che il nostro emendamento non debba prescindere dai 400 miliardi che il Governo si è impegnato a pagare. Poi ci sarà un emendamento anche agli articoli della legge di bilancio e un altro alla spesa riguardante gli enti locali: proponiamo che per quanto riguarda la spesa per il risanamento della situazione debitoria dei comuni e delle provincie, vengano stanziati nel fondo globale 200 miliardi di lire, somma che trova riscontro in leggi presentate al Parlamento da parte del nostro Gruppo. Quindi, iscrivendola nel Fondo globale, facciamo qualche cosa di più realistico di quello che non faccia il Governo iscrivendo nel Fondo globale stanziamenti per provvedimenti per i quali non esistono ancora disegni di legge. Altri 100 miliardi vogliamo che siano stanziati nel Fondo globale per l'assetto dei bilanci delle aziende municipalizzate. Proponiamo quindi che le spese relative alla Difesa siano diminuite di 130 miliardi. Voglio dire per incidenza che il bilancio della Difesa è l'unico fra tutti i Dicasteri ad avere tre fondi globali: uno per i carabinieri, uno per l'esercito, uno per la marina; quindi il bilancio della Difesa è quello che è meno sincero rispetto agli altri perchè sappiamo per esperienza vecchia che tutte le volte che siamo di fronte a note di variazione le più ampie, da un capitolo all'altro, o addirittura da un titolo all'altro, avvengono nell'ambito del Ministero della difesa.

Questi sono gli emendamenti principali che intendiamo presentare insieme con altri di minore importanza, per quanto riguarda l'entrata e per quanto riguarda la spesa.

PRESIDENTE. Vorrei fare una breve considerazione di carattere, per così dire, metodologico.

La previsione dell'entrata è un atto che è affidato non solo alla sincerità, ma anche alla prudenza del Governo. In definitiva, si tratta di prevedere un raccolto, si potrebbe dire, con le incertezze che possono derivare dalle grandinate o dalle alluvioni. È certo però che la vita economica di un Paese, molto più oggi che nei tempi passati, può derivare, nella sua ascesa o nella sua discesa, da legami con economie esterne. Il solo fatto che la nostra esportazione abbia raggiunto una percentuale notevolissima della nostra produzione, testimonia quello che è il collegamento tra la nostra e le altre economie.

Ora, è considerato un atto di buona gestione quello che la previsione dell'entrata sia una previsione, vorrei dire, prudente, con la prudenza del buon padre di famiglia; per cui quello che è l'inserimento in tutte queste previsioni, attraverso i confronti fra i vari indici nella determinazione dell'entrata, può far ritenere possibile un aumento di questa ultima dell'ordine di 300-400 miliardi.

A mio giudizio, però, e secondo quella prudenza che ha sempre regolato e regola, in tutti i Paesi, la previsione dell'entrata, questo non ci autorizza a considerarla già sicuramente accertata. E questo giuoco di elasticità, risponde a un'esigenza naturale di serietà delle previsioni che vengono fatte quando il Governo suppone di introitare un certo numero di miliardi. Che poi nel dopoguerra, un po' per la crescita che è avvenuta nella economia italiana, con la politica che ha contribuito all'aumento dei redditi, un po' anche per il fenomeno di apparente lievitazione delle entrate, dato dalla svalutazione della moneta, si sia sempre visto il consuntivo dell'entrata superiore al preventivo, è un fatto di cui nessuno può dubitare. Ma se da questa tendenza, le cui cause sono varie in ogni esercizio, si pretendesse di cavare una regola sicura per incrementare la previsione dell'entrata, io ritengo che la Commissione finanze e tesoro, proprio perchè è una Commissione che ha la sua severità e la sua prudenza, pur nella valutazione della sincerità dei dati, dovrebbe agire da freno.

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

Come Presidente, mi limito ad esprimere queste considerazioni, che chiamerò di metodologia. Mi riservo poi, sull'altra proposta fatta dal senatore Bertoli, di esprimere il mio avviso.

F R A N Z A . È certamente apprezzabile il tentativo dell'opposizione di inserirsi attivamente nella formazione del bilancio. E il senatore Pertoli vorrebbe, partendo da dati che egli ha scrupolosamente elaborato, giungere a un risultato positivo. Ma il presupposto dal quale egli parte è, secondo il mio punto di vista, estremamente fragile. Se noi andiamo ai concetti generali, sappiamo che nella impostazione del bilancio l'entrata, come il Presidente ha osservato, deve essere contenuta in limiti prudenziali. Quando l'entrata è eccessiva rispetto alle previsioni, ai fini di giustificare una spesa, v'è una situazione di responsabilità che non è degli organi dello Stato, ma certamente viene riscontrata per quanto riguarda gli amministratori degli enti locali. Se l'amministratore dell'ente locale prevede un'entrata superiore per giustificare una spesa, sorge una certa responsabilità.

Quindi resta fermo il concetto che è prudente e sano il bilancio che prevede una limitazione dell'entrata, non quello che prevede un eccesso di entrata. Il bilancio che ci viene presentato è un bilancio il quale ha già avuto una parziale approvazione da parte delle Camere, cioè siamo già in fase di gestione del bilancio. Ogni mutazione di questo *iter* del bilancio che intervenga durante il corso della gestione, incide in modo da rendere difficile quell'armonia che deve essere permanente dall'inizio alla fine del bilancio stesso.

Il bilancio, durante la gestione, è modificato ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, vale a dire che ogni nuova spesa deliberata dal Parlamento con legge deve trovare una sua copertura di ordine tributario o di ricorso al mercato finanziario.

Ora dunque, se tutto questo è vero, non si può tener conto — ecco il punto debole del ragionamento del senatore Bertoli — di una, potremmo anche dire noi oggi, avventata relazione del Ministro del tesoro sulle previ-

sioni dello sviluppo economico della Nazione relativo al 1969.

Signori miei, le previsioni, per essere accettate, devono avere un'impostazione storicistica, vorrei dire cronologica; vale a dire che si può tener conto di un andamento già registrato nel passato e, tenendo conto di questo andamento, cronologicamente si può fare una previsione; ma se si fa una previsione sganciandoci da questi dati del passato, allora si deve essere dei maghi.

Se, per esempio, noi dovessimo avere ancora trenta-quaranta scioperi massicci come quello di ieri, noi ci troveremmo nella situazione di registrare nell'esercizio un abbassamento dell'incremento del reddito nazionale.

Or dunque, e questo dato non è fermo, è chiaro che non si può farvi riferimento considerandolo come fisso nella gestione relativa al 1968. È certo piuttosto che le note di variazione costituiscono uno scandalo. Ogni qual volta la Commissione finanze e tesoro ha dovuto esaminare una nota di variazione, si è trovata di fronte ad una concreta e definita volontà politica, che si era formata forse già al momento della stesura del bilancio. Le note di variazione hanno assunto delle proporzioni considerevoli. Nella gestione del 1967-68 c'è stato un incremento di entrata di 300 miliardi circa: si tratta di una somma considerevole, la quale, se gestita secondo i criteri della legge del Programma nazionale di sviluppo, avrebbe consentito di risolvere determinati problemi che attualmente sono ancora sottoposti all'attenzione del Parlamento. Invece queste entità considerate anno per anno sono andate disperse in mille rivoli.

Nel 1966 abbiamo dovuto discutere dell'aumento delle tariffe telefoniche, dell'acqua potabile, della corrispondenza, e via di seguito. Sostanzialmente i vari Ministeri dovrebbero saper indicare con precisione in anticipo l'onere per le loro necessità di ordine giornaliero; invece ogni anno una parte rilevante delle maggiori entrate viene destinata a esigenze ordinarie. Questo è scandaloso.

B A N F I . Non si possono prefigurare le agitazioni sindacali.

F R A N Z A . Io sto parlando di fatti interni di ordine amministrativo. Quindi, una *ratio* c'è nel ragionamento del collega Bertoli, e deve costituire un impegno della 5ª Commissione l'esaminare con ponderazione ed attenzione le note di variazione che vengono presentate e che sostanzialmente soddisfano soltanto esigenze interne dei Ministeri.

Per quanto riguarda la relazione, che ho apprezzato, intendo fare un solo rilievo all'egregio relatore. Quando prende in esame i residui passivi registrati a fine gestione, ce li sottopone, forse per la prima volta, con una terminologia la quale nell'accezione comune contrasta col concetto e lo spirito che ha voluto attribuire alla parola usata. Egli dice, infatti, « avanzi » dell'esercizio, mentre in realtà si tratta di avanzi che sono indisponibili. Questo bisogna dirlo con precisione: quindi « avanzi » non è il termine adatto.

F O R M I C A , *relatore generale per la spesa*. È chiaro che il significato delle mie parole è proprio questo: si tratta di avanzi indisponibili. Forse non sono stato felice nell'esprimermi.

Z U G N O , *relatore generale per l'entrata*. Onorevole Presidente, mi spiace che l'intervento del collega Bertoli abbia distolto l'attenzione generale dalla esposizione del senatore Formica, che è stata indubbiamente completa, con idee e proposte d'innovazione che io condivido pienamente.

In relazione al discorso fatto dal senatore Bertoli, e la prima volta, credo, nella storia del Parlamento, che viene fatta una proposta di aumento dell'entrata partendo dalla inattendibilità delle previsioni del Governo. In proposito vorrei fare alcune considerazioni. Anzitutto vorrei far osservare che il preventivo ogni anno vien fatto tenendo conto dell'andamento degli accertamenti in corso. Abbiamo un aumento del gettito delle entrate tributarie in relazione all'andamento che si va registrando, ed un aumento diverso in relazione al preventivo precedente. Ora, a parte una certa prudenza che occorre avere soprattutto nel prevedere l'entrata, è indubbio che quando il senatore Bertoli parla del 6,75 per cento di

aumento nel 1969, rispetto al 1968, prende a base il consuntivo 1968 giacchè rispetto al preventivo esso è del 10,2 per cento.

B E R T O L I . Dobbiamo partire da un dato reale. Si parte sempre dal consuntivo, è chiaro.

Z U G N O , *relatore generale per l'entrata*. Qui però c'è una confusione, non so se voluta o involontaria, fra preventivo e consuntivo. Considerando l'aumento dell'esercizio 1968 sul 1967 abbiamo un certo dato percentuale; ma quando si prende a base il preventivo del 1969 e lo si riferisce al consuntivo 1968, allora le percentuali non sono più paragonabili.

B E R T O L I . I dati reali sono quelli del consuntivo: su questi dobbiamo basarci, non su una previsione che è sempre inesatta.

Z U G N O , *relatore generale per l'entrata*. Sostengo che esistono una certa confusione ed eterogeneità di dati quando si vuol prendere come incremento delle entrate tributarie la differenza tra il preventivo per il 1969 e il consuntivo del 1968. L'aumento delle previsioni è mediamente del 10-12 per cento rispetto ai bilanci preventivi; l'aumento effettivo, considerando cioè i consuntivi delle entrate tributarie nei vari anni, oscilla ugualmente tra il 10 e il 12 per cento. In sostanza, vi è omogeneità tra questi dati. Pertanto, se prendiamo come base dati omogenei abbiamo sviluppi omogenei, non così se confrontiamo preventivi con consuntivi. Se il senatore Bertoli prende a base del suo ragionamento un incremento del reddito del 6 per cento si arriva, anzichè al 2, all'1 per cento come indice di elasticità.

B E R T O L I . Perchè dobbiamo partire da dati sbagliati? La valutazione reale è del 2 per cento e forse anche di più.

Z U G N O , *relatore generale per l'entrata*. Comunque, sono raffronti che si riferiscono a un arco di tempo di 11 mesi. Perciò ritengo che gli elementi di incertezza e di eterogeneità che stanno alla base dei calcoli effettuati dal senatore Bertoli portino a non poter

minimamente accogliere la proposta che ha avanzato.

D'altro canto, anche volendo ammettere che per il 1969 l'indice di elasticità debba essere valutato in 0,75 per cento, tenuto conto che nel 1966 esso fu 0,58, nel 1967, 1,46; nel 1968, 1,57 e poniamo che debba essere 1 nel 1970, abbiamo nel quinquennio un aumento del 5,76 contro il 5,5 previsto dal Programma. Quindi, anche se si dovesse verificare una flessione credo che essa rientrebbe sempre ed abbondantemente nelle previsioni della programmazione nazionale.

Per quanto concerne più propriamente la copertura per le maggiori spese in campo pensionistico, il Governo esporrà indubbiamente il suo punto di vista ma non penso sia opportuno ricercarla sin da questo momento, in quanto essa non potrà comunque essere collocata nel bilancio. Infatti, così come non figurano in bilancio i capitali che dovranno essere reperiti attraverso mutui e perfino nemmeno i mutui già deliberati con provvedimenti legislativi, a maggior ragione non possiamo includere tra le previsioni una spesa che non sappiamo neppure a quanto ammonterà complessivamente. Pertanto ritengo che il bilancio debba essere approvato nel testo pervenutoci dall'altro ramo del Parlamento, lasciando al Governo di reperire a parte la copertura per la maggior spesa in materia di pensioni.

S O L I A N O . Il ragionamento fatto dal senatore Zugno, soprattutto per quel che concerne il rapporto tra bilanci preventivi e consuntivi di vari esercizi, porta a una conclusione: che la proposta del senatore Bertoli è tutt'altro che priva di fondamento. Infatti, il raffronto porta a ritenere che almeno il 50 per cento della maggiore entrata prevista dalla proposta del senatore Bertoli è certa.

Ciò premesso, mi limito a due domande rivolte al relatore, domande che possono sembrare ingenue, ma che non lo sono. La prima riguarda la spesa prevista per il 1969 ai capitoli 3523 e 5381, che è di 490 miliardi di lire, contro una previsione di disavanzo di 1.669 miliardi. A parte le considerazioni che si possono fare in ordine all'incremento del

disavanzo per coprire i disavanzi degli anni precedenti (in fondo, si provvede, aumentando i debiti, alla copertura dei debiti precedenti: una tecnica di maggior costo, che probabilmente si protrarrà all'infinito), gradirei sapere come, secondo il relatore, questa spesa di 490 miliardi venga coperta. E se ritenga che la copertura mediante aumento del *deficit* sia vantaggiosa.

La seconda si riferisce ai raffronti che nella relazione si fanno con l'esercizio 1968. Per i due capitoli citati in tale anno si ebbe una previsione di 900 miliardi. Gradirei sapere: siccome gran parte di questi 690 miliardi sono stati spesi effettivamente nel 1968, dove sono stati reperiti i fondi?

C O R R I A S . Per quanto riguarda la proposta del senatore Bertoli mi rifaccio a quanto ha dichiarato il senatore Zugno: non approfondisco il problema ulteriormente, anche perchè non possiedo elementi sufficienti per farlo.

Ci troviamo di fronte ad un bilancio che è stato presentato al Parlamento il 31 luglio 1968: la relazione di maggioranza porta la data del 23 ottobre dello stesso anno e il discorso dell'onorevole Colombo in proposito è stato pronunciato pochi giorni fa, esattamente il 28 gennaio 1969. Penso che il più qualificato a spiegarci perchè è arrivato a certe conclusioni sia proprio il ministro Colombo. È ben diverso leggere un discorso dal sentirlo direttamente, anche perchè in questo secondo caso è possibile cogliere tutte le sfumature, fare domande e sollecitare risposte e delucidazioni su qualche punto che magari può rimanere in ombra.

Confesso di non essere in possesso di elementi sufficienti a giudicare obiettivamente, per cui mi sento autorizzato a pensare che forse il discorso del ministro Colombo, che apparentemente fila liscio, potrebbe presentare degli elementi deboli che al momento mi sfuggono. Non ritengo quindi di potere approfondire l'argomento.

Per rispondere ad una battuta del collega Franza, posso dire che se l'opposizione riuscirà a dimostrare che vi è una disponibilità maggiore di quella denunciata, vi sarà un

inserimento della maggioranza per decidere come impiegarla.

Vorrei fare ora delle osservazioni sulla relazione del collega Formica, senza dubbio ampia, che sarà poi corredata dalle varie tabelle che egli ha preparato.

Per quanto riguarda le entrate condivido le osservazioni fatte dal presidente Martini. Non ho esperienza di passati bilanci, quindi non so a quanto ammontino le note di variazione degli ultimi anni. Sta di fatto però che per quanto concerne le entrate, è saggia amministrazione mantenersi in certi limiti cauti. Non si farebbe nessuna fatica materiale ad aumentare le entrate previste, però io penso che, proprio nell'interesse del Paese, l'Amministrazione debba mantenersi entro limiti di sicurezza. L'andamento delle entrate non è costante. Basta un elemento, un episodio che sfugge alla previsione e ci si troverebbe in serie difficoltà.

A N D E R L I N I . Ci risulta con assoluta certezza che negli ultimi venti anni c'è stato un aumento costante delle entrate per lo meno di cento miliardi!

B E R T O L I . Diciamo pure di 200 miliardi.

C O R R I A S . Si tratta di somme prevedibili, ma non certe. Mi pare che una certa prudenza in questo settore dovrebbe essere apprezzabile. Ritengo che non vi sia mala fede da parte dell'Amministrazione nel non prendere in considerazione entrate che non siano certe. Vi è semmai un eccesso di cautela che trova la sua giustificazione nella considerazione delle gravi conseguenze che deriverebbero da una valutazione delle entrate approssimata per eccesso, che non dovesse poi corrispondere alla realtà delle cose.

Il collega Bertoli osserva molto semplicemente che in tal caso tutto si risolverebbe con un aumento del disavanzo che, secondo lui, è comunque destinato ad aumentare. Consentitemi tuttavia di ribadire che questa non sarebbe saggia amministrazione.

Noi facciamo una valutazione della situazione che secondo me trova giustificazione,

ripeto, nell'innegabile necessità di procedere con cautela.

Se consideriamo il bilancio nel suo complesso dobbiamo convenire che, così come sono state ripartite le sue spese, esso deve essere approvato da tutti, deve soddisfare tutti. La classificazione delle spese previste a pagina 17 della nota previsionale porta al primo posto l'istruzione e la cultura: indubbiamente uno dei settori più importanti per lo sviluppo del nostro Paese, uno dei settori oggi in movimento più che mai. La importanza attribuita a questo settore, dimostra l'impegno del Governo di intervenire in maniera efficace per risolvere i problemi ad esso inerenti.

Se si dovesse fare un esame ancor più analitico si troverebbero molti aumenti di spesa che riguardano il piano di sviluppo quinquennale 1966-70 e relativi agli interventi per la scuola statale e per l'edilizia scolastica. Al secondo posto troviamo l'azione e gli interventi nel campo sociale, in particolare nel campo dell'assistenza e previdenza; al terzo posto l'azione di interventi nel campo economico e per ultimo quello della difesa nazionale.

Devo sottolineare, a questo riguardo, che mentre, in milioni di lire, nel 1968 la difesa nazionale era al terzo posto, quest'anno è stata preceduta dall'azione d'interventi nel campo produttivo; e questo mi pare un aspetto positivo da non sottovalutare. Così come occorre ricordare che la stessa graduatoria esiste tra le differenze e le proporzioni percentuali tra l'anno 1968 e l'anno 1969.

Mi pare quindi che un'impostazione di bilancio di questo tipo, che tenga conto, con criteri di priorità, prima del campo dell'istruzione, in secondo luogo del campo sociale e in terzo del campo economico — i tre settori più importanti — non possa non essere approvata.

Per quanto riguarda il problema dei residui, di cui il relatore ha sottolineato l'importanza — e per il quale ha auspicato una discussione molto ampia, a seguito di una relazione del Ragioniere generale dello Stato, che ci porti ad approfondire le cause ed i motivi di questa mole di residui passivi, cioè di somme impegnate, destinate già a

uno scopo e non più impiegabili per altri motivi — indubbiamente vi è un appesantimento di procedura che non possiamo negare. Questo deriva dal fatto che la legge di contabilità è una legge arretrata. Tutto si evolve nei tempi, si cerca di aggiornare la legislazione, ma questa legge è rimasta un po' legata a vecchi schemi ed esigenze ormai superate, per cui è necessario trovare forme nuove che consentano una spesa molto più rapida e quindi più efficiente nei vari settori di intervento nella pubblica Amministrazione.

Quando ho esaminato il problema delle gestioni fuori bilancio, ho constatato che una gestione fuori bilancio che va al controllo della Corte dei conti, e di cui viene portato un rendiconto al Parlamento sul modo di impiego dei suoi fondi, dimostra in pratica una maggiore celerità di spesa di quanto non capiti per le somme che sono previste. Ci si domanda se non sia il caso di trovare nuove forme. Del resto, la Cassa per il Mezzogiorno, che ha costituito un esperimento in questo campo, trova il modo di spendere più rapidamente perchè il controllo è insito in questo Ente.

Le considerazioni che ho fatto sono volte a confermare questa necessità che si arrivi al più presto a definire l'aspetto di questi residui passivi in tutte le sue componenti e trovare qualche formula che consenta veramente di superare questo aspetto negativo del nuovo sistema di spendita delle somme, per trovare nuove procedure che consentano invece un acceleramento della spesa e quindi, naturalmente, un vantaggio notevole per la nostra economia.

S T E F A N E L L I . Signor Presidente, mi pare che la questione sollevata dal senatore Bertoli richieda veramente un approfondimento. Noi, in passato, abbiamo sempre presentato degli ordini del giorno tendenti a conoscere la possibilità di maggiori entrate, senza avere una spiegazione sufficiente. Siamo arrivati al punto in cui contestiamo il ragionamento del Governo. Se il ministro Colombo ritiene di fare delle dichiarazioni per dimostrare che vi sono delle possibilità di miglioramento del reddito na-

zionale, e poi arriva a una conclusione diversa sul piano delle entrate, noi abbiamo, a nostra volta, presentato dei conti per dimostrare come si possa arrivare ad una maggiore entrata di 500 miliardi rispetto alle previsioni del Governo.

Ora, a questo punto, il Governo è chiamato direttamente in causa a dare una spiegazione e dimostrare al Parlamento che i conti governativi sono precisi. Perchè dobbiamo anche dire che il senatore Bertoli ha fatto bene a precisare che questi 500 miliardi, più quelli che potranno essere reperiti riducendo alcuni capitoli degli altri bilanci di previsione — specialmente quello della Difesa — debbono servire per l'aumento delle pensioni. Questo è un problema molto sentito. Quando ci si vuol fare una colpa di organizzare scioperi, condurli, parteciparvi, si deve anche dire che vi sono delle possibilità di fronteggiare le richieste legittime, le esigenze legittime da parte del Paese senza che si sia costretti a ricorrere allo sciopero generale.

È stata avanzata anche la proposta di un emendamento tendente a stanziare la somma di lire 200 miliardi per il risanamento della situazione debitoria dei Comuni e delle Province. Mi dovete dire, per cortesia, a che cosa servono i numerosi convegni in tutte le città italiane, dove i sindaci democristiani si fanno promotori di conferenze ed altre manifestazioni che possano attirare l'attenzione dell'opinione pubblica. Il Governo afferma che per ragioni prudenziali è costretto talvolta a fare un taglio su talune spese; ma il Governo non deve invocare le ragioni prudenziali soltanto per l'entrata, ma anche per la spesa, perchè i provvedimenti di variazione al bilancio sono intesi, in massima parte, a soddisfare quelle fuoruscite dai capitoli del bilancio, vale a dire quelle eccedenze di spese rispetto agli stanziamenti. La maggior parte delle maggiori entrate servono a coprire queste eccedenze di spesa. Il Parlamento, anche se la maggioranza approva le variazioni al bilancio, riconosce che le spese debbono essere contenute entro gli stanziamenti, anche perchè tante spese sono fatte senza valide giustificazioni, ma soltanto in base a criteri del Governo, senza che il

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

Parlamento abbia la possibilità di dire le sue ragioni.

A N D E R L I N I . Io credo, signor Presidente, che lei convenga come, malgrado sia intervenuto l'esercizio provvisorio e benchè uno dei rami del Parlamento abbia già approvato il bilancio, noi abbiamo il pieno diritto di modificare le tabelle, gli elenchi, e così via, e di prendere tutte le decisioni che questo ramo del Parlamento ritiene opportune, alla luce anche delle situazioni nuove che possono essere emerse ultimamente nel quadro dell'economia nazionale e tenendo conto che il bilancio è stato compilato a fine giugno mentre adesso siamo quasi a metà febbraio.

Non è questa la sede per sviluppare un lungo discorso sulle soluzioni possibili per l'economia italiana nel 1969 e per vedere se siano attendibili o no le previsioni fatte dal ministro Colombo alla Camera dei deputati. Io sono forse un po' meno ottimista di lui e forse un po' più ottimista del collega Parri, che vede piuttosto buio nell'avvenire o comunque grigio. Questo però sarà l'argomento centrale della discussione che dovremo fare in Aula, perchè non si tratta solo di approvare le cifre che sono scritte nel bilancio ma di dare un giudizio generale sulla politica economica che il Governo ha perseguito e di cui il bilancio è solo in parte espressione.

Piuttosto ritengo legittimo che il collega Bertoli presenti gli emendamenti che ha preannunciato. Potranno essere confutate nel merito come ha tentato di fare il collega Zugno, ma non possono essere sollevati dubbi sulla loro proponibilità. Non può essere contestato cioè ad una parte della Commissione il diritto di modificare (del resto, non è la prima volta che succede) la previsione delle entrate, che — secondo il nostro giudizio — il Governo tiene da anni al di sotto delle previsioni corrette proprio per poter avere a disposizione una specie di riserva (non so se sia un terzo o un quarto del globale) da distribuire poi come meglio crede, presentandoci delle note di variazione dopo il 31 dicembre e mettendo magari la stessa maggioranza di fronte a fatti compiuti.

Quei colleghi che dicono di voler trovare una soluzione a questo problema debbono riflettere che una delle vie per uscire dall'*impasse* è quella che il senatore Bertoli offre. Se avete altri validi suggerimenti, date-
li pure; ma mi pare che sia difficile trovarli. Se avete delle proposte da fare, formulatele: siamo qui per ascoltare.

B A N F I . Bisogna trasformare la struttura del bilancio.

A N D E R L I N I . La trasformazione del nostro bilancio da quello di competenza in quello di cassa è un problema molto grosso, che potrebbe essere preso sul serio da parte della maggioranza solo se il Governo ne avesse fatto cenno nel programma governativo. Io sono tra coloro che vedono i gravi difetti dell'attuale sistema del bilancio di competenza, anche se non mi nascondo le difficoltà, in un Paese come il nostro, di adottare un bilancio di cassa puro e semplice, perchè questo significherebbe rafforzare e non diminuire i poteri dell'Esecutivo, mentre noi vorremmo arrivare ad un effettivo controllo del Parlamento sulle decisioni di ordine finanziario dell'Esecutivo. Certo è difficile mettere d'accordo i diversi punti di vista. Peraltro, il collega Bertoli offre una possibilità di soluzione a questo problema; le altre vie mi sembrano difficilmente praticabili.

Le comunico poi, signor Presidente, che mi propongo di ripresentare in questa sede un ordine del giorno, respinto dalla Commissione difesa, riguardante la diminuzione dell'1 per cento delle spese militari del bilancio dello Stato italiano per destinare le somme così risparmiate al Fondo per lo sviluppo dei popoli del terzo mondo. È probabile anche, signor Presidente, che, con qualche altro collega, voglia presentare ulteriori emendamenti all'interno delle tabelle sulle quali stiamo qui discutendo e relativi ad alcune voci che hanno un certo rilievo. È stato un po' difficile, per esempio, ritrovare la voce che nei bilanci precedenti si riferiva agli stanziamenti fatti in vista dei provvedimenti atti ad appianare in qualche modo la si-

tuazione della Federconsorzi: ogni anno, infatti, veniva stanziata nel Fondo globale una cifra dell'ordine di 10-15 miliardi, il cui riferimento era abbastanza esplicito; quest'anno trovo stanziati 9 miliardi e mezzo nell'elenco n. 5 del fondo globale, alla voce: « Convenzioni per il commercio del grano e per l'assistenza alimentare », una formula quanto mai difficile a decifrarsi. Non so, quindi, se si tratti della stessa cosa e vorrei chiedere al Governo come intende regolarsi in questa materia.

Un altro capitolo al quale presenterò emendamenti è quello che si riferisce ai versamenti che lo Stato fa ai proprietari delle ferrovie in concessione. Si tratta di quote veramente enormi: versiamo decine di miliardi all'anno a fondo perduto per ferrovie che non funzionano, sperperando così il pubblico denaro.

Un'altra voce che desta in me qualche preoccupazione e sulla quale vorrei richiamare l'attenzione presentando un emendamento è quella relativa alla cifra impegnata nel bilancio per sovvenzioni alle linee di navigazione di preminente interesse nazionale. Si tratta di 60-70 miliardi all'anno che costituiscono una spesa di puro prestigio, perchè serve solo a far navigare nell'Atlantico alcune nostre grandi navi, sulle quali poi viaggiano solo vecchie signore americane. Non so se ne valga la pena: ogni viaggio della « Raffaello » o della « Michelangelo », anche se al completo, costa per esempio alcune centinaia di milioni all'Erario dello Stato. Io credo che a questa situazione occorra in qualche modo porre rimedio e forse un emendamento potrà essere sufficiente per richiamare ancora una volta l'attenzione su questo scottante problema.

P R E S I D E N T E . Debbo darle due risposte. La prima concerne il quesito se sia possibile o no presentare emendamenti sull'entrata: è un quesito superfluo. Se però la domanda si riferiva alla ipotesi di emendamenti all'entrata prospettata dal senatore Bertoli, le devo dire che occorre che l'emendamento sia presentato non come concetto vago da completare dal Presidente, ma completo nella sua espressione.

Devo poi manifestare la mia opinione su una tesi avanzata oggi dal senatore Bertoli e che si riferisce alla strumentazione di cui noi singoli legislatori abbiamo necessità di disporre. Il collega Bertoli ha proposto che, tenuto conto di certi parametri, sia incrementata la previsione di entrata di 560 miliardi, importo che ha poi dichiarato di ridurre a 500 miliardi. Siccome — ha proseguito — l'entrata non può essere incrementata semplicemente aumentando le varie voci, ma occorre tener conto dell'andamento di ognuna di esse, e non essendo materialmente in grado — è il collega Bertoli che si esprime — di effettuare questo calcolo, chiedo che gli uffici competenti — che potrebbero essere quelli del Senato o di un Ministero — effettuino per me il conteggio.

Tenuto conto che non disponiamo di una adeguata strumentazione per le analisi o le ricerche di bilancio, riconosco personalmente che ogni parlamentare ha il diritto di chiedere che i competenti uffici traducano in atto, attraverso opportuni conteggi, le proposte che ritenga di avanzare. Nel nostro caso, oltre agli uffici del Senato, potrebbero essere interessati quelli del Ministero delle finanze o della Ragioneria generale dello Stato.

Ciò chiarito, ribadisco che, come Presidente, posso prendere in considerazione una proposta — in particolare quella del senatore Bertoli testè formulata — soltanto se essa è redatta in termini precisi e concreti.

L'altra risposta che devo al senatore Anderlini concerne l'annuncio, che ha dato, di voler presentare emendamenti ad alcune tabelle. Gli emendamenti possono essere presentati in qualunque momento. Se, però, non vogliamo star qui anche domani pomeriggio per arrivare alla votazione finale sul bilancio, occorre che eventuali emendamenti siano presentati entro il pomeriggio di oggi, perchè la regola della correttezza della discussione vuole che i relatori e i Ministri siano preventivamente informati delle variazioni che si intendono apportare alla parte del bilancio che più direttamente li riguarda.

B O S S O . Desidero esprimere il parere mio e del mio Gruppo sulla proposta del se-

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

natore Bertoli. Nel formularla, egli dà per scontate le previsioni fatte dal ministro Colombo. Ebbene, io sarei, forse, ancora più ottimista del ministro Colombo se potessi pensare a un 1969 tranquillo, nel quale l'economia riesca a svilupparsi in condizioni di normalità. Condizioni che, invece, non possiamo assolutamente prevedere. Si è calcolato che lo sciopero di ieri sarebbe costato 35 miliardi. Non dico se sia stato giusto o no, mi limito a valutare il suo equivalente in denaro. Questo è l'inizio; il prosieguo del 1969 si annuncia particolarmente intenso per quel che concerne l'attività sindacale, essendo in programma il rinnovo di ben 90 contratti aziendali. Se tenente conto della attuale situazione di turbamento del Paese, potete ben immaginare cosa significhi apprestarsi al rinnovo di 90 contratti di categoria. Tanto per fare un esempio, c'è la questione dell'azzeramento delle zone salariali che, se accettata nei termini che vengono proposti, porterà un aggravio, per l'industria privata, di ben 450 miliardi di lire. Pertanto, non mi sento di condividere alcun ottimismo e, di conseguenza, ritengo che venga a cadere la supposizione fatta dal senatore Bertoli

Vorrei anche accennare ad un altro fatto qui emerso: che il debito globale è oramai arrivato alla cifra di 20-21.000 miliardi. A questo punto francamente mi smarrisco: c'è un'atmosfera in tutto il Paese per cui sembra che nessuno si renda conto della gravità di tale cifra. Quando qualcuno — come è avvenuto di recente alla Camera dei deputati — precisa questi dati, viene tacciato di pessimista. Ma io dico che per non essere pessimisti, valutata la situazione presente, occorrerebbe che si intravedesse almeno una accettabile via d'uscita. Cosa che non riesco a fare. Chiedo perciò al Presidente come possa essere prevista una soluzione di tale problema.

Comunque, è chiaro che le spese correnti sono in continuo aumento, senza che si possa presumerne una riduzione dovuta alla diminuzione del peso della burocrazia, perchè, anzi, esso aumenta sempre più. Dal canto loro le entrate sono quelle che sappiamo, nè è presumibile che possano essere ulteriormente aumentate stante la situazione

di pessimismo che regna. Ragione per cui sono dell'avviso che ogni discussione dovrebbe tener conto di una inflazione che potrebbe diventare galoppante, un argomento, evidentemente, molto grave, che meriterebbe di essere approfondito

BERTOLI. Anzitutto mi sembra che la tesi del senatore Franza non sia sostenibile, in quanto anche il Presidente ha riconosciuto che chiunque di noi può proporre, in base al Regolamento provvisorio, sia qui che in Assemblea emendamenti anche all'entrata. Quindi il fatto che si tratti di esercizio provvisorio o di bilancio già approvato dall'altro ramo del Parlamento non costituisce difficoltà per l'eventuale modifica del documento.

C'è, poi, la questione sollevata con molta amabilità dal Presidente e ripresa, mi pare, da alcuni colleghi: che la Commissione dovrebbe, praticamente, essere prudente e severa nel valutare il preventivo, così come del resto deve esserlo il Governo. Forse non è nell'intenzione del Presidente, ma in questo richiamo alla prudenza e alla severità da parte della Commissione c'è implicito un benevolissimo, fatto con estremo garbo, rimprovero al proponente dell'aumento del gettito tributario di 500 miliardi di lire, il quale non condividerebbe questa prudenza e questa severità della Commissione.

Signor Presidente, non voglio assolutamente ripetere e sviluppare i ragionamenti che abbiamo fatto e che potranno essere sottolineati in Assemblea, ma mi pare che la proposta di aumento di 500 miliardi del gettito tributario sia prudente e severa e, soprattutto, sincera, mentre non possiamo dire altrettanto del bilancio. Prudente e severa in riferimento ai dati che ho avuto l'onore di esporre, ma anche in riferimento all'andamento del gettito delle imposte per una successione di esercizi quanto lunga vogliamo. Si esaminino, infatti, l'andamento di tale gettito negli ultimi 10 o anche 20 anni e si vedrà che esso non si discosta molto da quello da me calcolato date le previsioni sullo sviluppo del reddito enunciate dal ministro Colombo.

L'ultima osservazione che desidero fare riguarda una questione sollevata dal collega Zugno a proposito della omogeneità dei dati. Se ciò che egli mi rimprovera è di essermi riferito ai dati del consuntivo per impostare le previsioni del 1969, credo che non mi si possa accusare di non rispettare la omogeneità, perchè gli unici dati reali che possiamo considerare sono proprio quelli dei consuntivi, non quelli dei preventivi i quali ultimi sono infatti destinati ad essere poi corretti dall'effettivo andamento dell'esercizio. Quindi, non disponendo quest'anno, per una serie di eventi (crisi del Governo) nel momento in cui esaminamo il bilancio preventivo del 1969, dei consuntivi del 1968, proprio per tenerci aderenti alla realtà e adottare provvedimenti e misure che siano omogenei con la realtà e non con i dati di previsione (ai quali il Governo stesso attribuisce incertezza), l'unica coerenza che dobbiamo rispettare è quella di riferirci ai dati dell'ultimo consuntivo.

D'altra parte non è una coerenza che ho inventato io. Perchè, anche se osserviamo la relazione della maggioranza alla Camera dei deputati, quando sono stati eseguiti i calcoli relativi all'aumento percentuale del reddito ci si è basati su dati approssimativi, i quali però ora sono ben certi

C'è un'altra questione, a proposito di quanto ha affermato il senatore Zugno. Se noi andiamo a calcolare, ha detto, la media degli indici di elasticità riferiti al quinquennio, troviamo che è dell'1,1 per cento. Ebbene, questo non è esatto.

Dato che il collega Formica ci ha parlato abbastanza diffusamente dei residui ed abbiamo avuto la possibilità di intrattenerci sulla esposizione del ragioniere generale dello Stato professor Stammati, vorrei far notare che a mio avviso nelle considerazioni fatte a proposito della gestione, quindi delle risultanze riguardanti i residui, dovrebbe escludersi che ci sia da parte del Governo una volontà di manovrare il complesso dei residui per ragioni di congiuntura. Questo è importante poichè c'è in proposito una polemica all'interno del Governo stesso in quanto l'onorevole Mancini sostiene una cosa e il ministro Colombo un'altra, come ha affer-

mato esplicitamente sia qui al Senato che alla Camera lo stesso ministro Colombo.

Da parte nostra possiamo dimostrare al ministro Colombo che questa sua posizione è in contrasto con una affermazione da lui fatta di fronte al Parlamento in sede di discussione sui residui. Cito il resoconto del Senato del 16 novembre 1965, quando abbiamo discusso il bilancio dell'esercizio 1966: « Il ministro Colombo afferma a questo punto che gli sembra veramente difficile contestare all'Esecutivo il potere e il dovere di svolgere, quando si presentano periodi di carattere eccezionale nella vita economica del Paese, quella che viene definita la politica dei residui, o meglio di manovra di essi. Si tratta in sostanza, nell'ambito delle norme vigenti, di accelerare la spesa o di rallentarla, quando siano in atto rispettivamente una politica di rilancio dell'economia o una politica di rallentamento ».

Allora mettiamoci d'accordo. Il Ragioniere generale dello Stato dice che non è possibile; il ministro Colombo, in polemica con la opposizione, conferma che non è possibile e che non ha mai avuto intenzioni di questo genere. Qui si fa la questione della manovra del bilancio per accelerare o rallentare la spesa pubblica. Abbiamo una affermazione categorica di questa volontà da parte del ministro Colombo. A questo punto penso sia necessario includere nella relazione le mie osservazioni ed anche la dichiarazione testuale del ministro Colombo che non è una opinione della maggioranza, ma una opinione del Governo, più precisamente di quel Ministro del Governo che, come egli stesso ha detto, rappresenta la continuità della politica economica del nostro Paese attraverso il variare dei nostri Governi

Vorrei poi chiedere una cosa al signor Presidente. Poichè, per le ragioni che ho esposto, non sono in grado di presentare immediatamente l'emendamento riguardante l'aumento delle entrate di 500 miliardi, in quanto è necessario eseguire i relativi calcoli da inserire nel testo del documento, vorrei sapere fino a quando mi è possibile farlo. Potremmo anche proporre un emendamento alle tabelle, oppure suggerirvi voi un'altra forma.

La Commissione, sotto la spinta del suo Presidente, ha intenzione di concludere i lavori al più presto, domani mattina magari, o domani pomeriggio. Ma poichè purtroppo il Regolamento è quello che è e noi dobbiamo seguirlo, penso sarebbe opportuno che si lasciasse la possibilità a tutti di presentare gli emendamenti fino all'ultimo momento. Faccio notare che se non vengono presentati e votati, non possono poi essere ripresentati in Aula.

PRESIDENTE. Rispondo prima di tutto a questo suo ultimo quesito, che mi pare il più importante. In teoria, noi possiamo terminare i nostri lavori anche domani, magari nel pomeriggio, e quindi fino all'attimo della votazione ci sarebbe tempo per presentare emendamenti.

Però, per quella correttezza di dialogo che deve presiedere soprattutto all'esame di un documento importante come il bilancio, dobbiamo dare modo al relatore di ogni Commissione e ad ogni Ministro, per i settori in cui sono direttamente interessati e di cui sono responsabili, di prendere visione dei vari emendamenti e, qualora lo desiderasse, di esprimere il loro avviso.

Per cui noi dovremmo sin d'ora avvertire i Ministri e i relatori che sono in corso degli emendamenti. Ho sentito il senatore Anderlini parlare della Difesa; gli altri che cosa riguardano?

BERTOLI. Noi abbiamo redatto degli emendamenti; può darsi che ve ne siano degli altri. Però un punto su cui dobbiamo ancora ragionare è quello che riguarda l'aumento delle entrate. Come mai il mio emendamento è accettabile se io non ho la possibilità di presentarlo in maniera che possa essere approvato?

PRESIDENTE. A mio giudizio gli uffici dovranno fornire i dati necesasri.

BERTOLI. Ma ammesso che non ce li diano, che cosa posso fare? Rinuncio all'emendamento?

PRESIDENTE. Lei stesso può fare i conteggi.

BERTOLI. Vi sono due vie di uscita possibili, nel caso che non possiamo disaggregare i cento capitoli. Si tratta di fare un capitolo aggiuntivo, oppure di aumentare i 500 miliardi nelle tabelle riassuntive e lasciare al Governo di collocarli come vuole. La terza via, quella maestra, io tenterò di percorrerla oggi pomeriggio, ma non credo di riuscire a fare i conti.

PRESIDENTE. Noi abbiamo un quesito: se un emendamento presentato dalla Commissione e respinto possa essere ripresentato qui alla votazione finale, perchè si tratta di due prospettazioni diverse.

BERTOLI. Abbiamo già deciso su questo.

PRESIDENTE. Può farsi il caso che il Ministro di un determinato settore, il quale si trovi di fronte allo stesso emendamento, possa venire a discuterlo qui.

I colleghi di parte comunista hanno presentato i loro emendamenti. Ce ne possono essere altri?

BERTOLI. Da parte nostra no; ma il mio emendamento potrebbe anche essere completato con gli emendamenti eventuali alle tabelle finali.

PRESIDENTE. Brevemente, ringraziando i colleghi intervenuti, concludo dicendo che domande specifiche non ve ne sono state, salvo i due quesiti rivolti dal senatore Soliano al relatore, concernenti la copertura delle spese previste nel Fondo globale.

FORMICA, relatore generale per la spesa. Vorrei chiedere se i Fondi globali non siano, in sostanza, che un aggiramento del terzo comma dell'articolo 81. Ma temo che si aprirebbe una lunga discussione.

SOLIANO. Ho detto che la domanda sembrava ingenua ma non lo era. Vorrei

comunque arrivare ad una conclusione: poichè nel 1967 il bilancio è stato presentato in disavanzo e poichè al 31 dicembre 1967 il Ministero del tesoro non aveva emesso nemmeno una lira di buoni del tesoro a copertura del disavanzo del bilancio 1967, mi chiedo dove si vanno a prendere i soldi per pagare le spese previste nel Fondo globale. Io lo so dove si prendono, ma vorrei che ciò fosse detto chiaramente dato che si è affermato che non esiste alcuna manovra dei residui passivi.

F O R M I C A, *relatore generale per la spesa*. Chi afferma che non esiste manovra dei residui afferma cosa inesatta. Il Ministro del tesoro ha affermato che per incentivare o disincentivare la spesa si può manovrare la gestione dei residui: questo rientra nelle sue competenze e facoltà. Si tratta, quindi, di vedere che uso è stato fatto di questa manovra, se un uso ingiusto o giusto, cioè appropriato o no allo sviluppo economico.

Per quanto riguarda le affermazioni del collega Anderlini il quale ha chiesto che la maggioranza esprima una sua opinione sulla trasformazione del bilancio di competenza in bilancio di cassa, dirò che la problematica è molto più vasta, come è accennato nella relazione. In sostanza, la ristrutturazione della pubblica Amministrazione, la determinazione del calcolo economico della spesa, cioè i nuovi criteri che si vogliono introdurre nella strutturazione del bilancio sono temi che dobbiamo porre nella relazione in termini problematici. In proposito ho rivolto al Presidente un invito perchè la Commissione approfondisca questi temi proprio in vista del giudizio che andremo ad esprimere quando sarà sottoposto all'attenzione del Parlamento il rapporto sulle opzioni.

Altre considerazioni da fare per il momento non ne ho.

P R E S I D E N T E. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13.40

SEDUTA DI VENERDI' 7 FEBBRAIO 1969

Presidenza del Presidente MARTINELLI

La seduta è aperta alle ore 9,55.

Sono presenti i senatori: Baldini, Banfi, Belotti, Bertoli, Biaggi, Cerami, Cifarelli, Corrias Efisio, Cuzari, De Luca, Formica, Franza, Garavelli, Li Vigni, Martinelli, Medici, Oliva, Parri, Pirastu, Segnana, Soliano, Spagnolli e Zugno.

Intervengono il Ministro delle finanze Reale, il Ministro del tesoro Emilio Colombo e i Sottosegretari di Stato per il tesoro Picardi e per i trasporti e l'aviazione civile Terrana.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969

— Stato di previsione della spesa

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969 - Stato di previsione della spesa ».

Come i colleghi ricordano, nella seduta di ieri il collega Formica aveva replicato per la parte di sua competenza ai vari oratori intervenuti. Oggi avremo la replica del Governo: inizierà l'onorevole Ministro del tesoro, che ringrazio per la squisita cortesia dimostrata nel voler intervenire personalmente.

C O L O M B O, *Ministro del tesoro*. Ringrazio a mia volta il Presidente e dico subito che sarò molto sintetico, essendo mia intenzione soffermarmi in special modo sui due temi che mi sembra abbiano formato oggetto di particolare interesse. Prima di iniziare, però, desidero ringraziare ancora il relatore per il lavoro compiuto e per la collaborazione data, nonchè tutti gli onorevoli senatori intervenuti.

Il tema su cui si è incentrata la discussione è quello della previsione delle entrate: da

esso e da alcune valutazioni sono state dedotte delle conclusioni, e cioè si è ritenuto possibile presentare degli emendamenti per aumentare le previsioni del gettito fiscale con alcune specifiche destinazioni, che, se non vado errato, sarebbero rappresentate dalle pensioni.

B E R T O L I . Pensioni ed enti locali.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro* Io ho letto l'intervento del senatore Bertoli ma devo dire che non sono stato in grado di approfondirlo in tutte le sue cifre, in tutti i suoi dati, in tutte le sue analisi; cosa che per altro mi riservo di fare in sede di discussione generale. Ho però colto alcune differenze tra le valutazioni che egli pone alla base delle sue previsioni delle entrate e le valutazioni prese effettivamente in considerazioni da noi.

Se non vado errato, cioè, mi sembra che egli abbia attribuito alle nostre valutazioni alcuni dati di base che invece non corrispondono a quelli da noi effettivamente tenuti presenti. Ecco il motivo per cui vorrei esporre alla Commissione anzitutto gli elementi sui quali poggia la nostra previsione di entrata.

Noi l'abbiamo costruita secondo il criterio che viene indicato dal Piano, naturalmente con le variazioni dei dati fondamentali che possono essere dettate a tale previsione del reddito in termini reali dalle previsioni in termini monetari, e anche da una certa mutevolezza che si può prendere in considerazione per quanto attiene all'indice di elasticità.

Quando noi preparammo il bilancio eravamo proprio, come ha ricordato il senatore Bertoli, nella fase in cui si parlava di quella attenuazione della congiuntura che faceva prevedere per l'anno 1968 una chiusura con un reddito inferiore al 5 per cento previsto dal Piano come indice medio, e anche inferiore a quello indicato per il 1968 dalle previsioni di allora. Ciò nonostante, ed anche in relazione alla impostazione del bilancio — cosa che del resto viene ricordata negli interventi svoltisi — noi abbiamo preso come base per la costruzione delle previsioni un incremento del reddito, in termini reali, del

5,5; non siamo cioè andati molto lontano da quella che poi non possiamo considerare ancora come una previsione ufficiale ma dobbiamo considerare come una speranza, anzi direi come un obiettivo da conseguire e che non siamo ancora sicuri di poter conseguire: mi riferisco all'aumento del reddito tra il 6 ed il 7 per cento di cui ha parlato il senatore Bertoli. Abbiamo poi previsto un movimento dei prezzi del 2,8 per cento per l'anno 1969, e quindi l'aumento del reddito, in termini monetari, dell'8,3 per cento.

B E R T O L I . Io, nei miei calcoli, avevo considerato il 2 per cento.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Però è più basso l'incremento del reddito. Abbiamo cioè considerato un indice di elasticità che, se non è quello che mi sembra considererebbe il senatore Bertoli, è però dell'1,23 per cento, cioè un indice di elasticità superiore a quello medio previsto nel Piano, che è dell'1,1.

Allora, l'aumento delle entrate per il 1969 è nella percentuale del 10,2: cioè un aumento delle entrate che si avvicina abbastanza a quello che il senatore Bertoli prevede come aumento di consuntivo per l'anno 1968.

È chiaro che le previsioni di entrata debbono essere considerate con un minimo di prudenza; e io credo di poter dire che se abbiamo preso in considerazione un aumento del reddito in termini reali del 5,5 per cento e un aumento del reddito in termini monetari dell'8,3, con un indice di elasticità dell'1,23, mi sembra che abbiamo almeno manifestato una certa ampiezza nelle previsioni stesse rispetto agli anni precedenti. Questo è il punto sul quale non concordiamo con il senatore Bertoli e che poi dà luogo a quella massa ulteriore di 500 miliardi che, secondo i suoi calcoli, dovrebbe essere aggiunta al bilancio.

B E R T O L I . Però il punto di partenza dovrebbe essere costituito da un altro dato. I calcoli da voi effettuati hanno come base le previsioni o il consuntivo del 1968?

C O L O M B O , *Ministro del tesoro*. Le previsioni si fanno sulle previsioni dell'anno

BILANCIO DELLO STATO 1969

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

precedente; e non potrebbe essere diversamente perchè, tra l'altro, il bilancio, ad esempio, del 1969 viene presentato a metà dell'anno 1968.

Se poi da questo il senatore Bertoli volesse derivare la conseguenza che noi siamo rimasti, nelle previsioni, all'andamento che si manifestava durante la prima metà del 1968, io sarei in grado di rispondergli che se avessimo considerato la situazione statica quale si presentava allora, e cioè un andamento dell'economia che faceva prevedere un incremento del reddito inferiore alla media prevista dal Piano, allora avremmo dovuto fare delle previsioni molto restrittive. Abbiamo quindi raccordato le nostre previsioni alla situazione di bilancio, che era in senso espansivo e, in qualche modo, ad una previsione di ravvivamento della congiuntura che, anche indipendentemente dalle misure espansive previste da noi, avesse dato un incremento del reddito superiore a quello che si prevedeva allora.

Quanto al quesito che mi pare implicito nel discorso del senatore Bertoli — « Se voi avete bisogno di dare una maggiore accelerazione alla congiuntura allora è bene che, attraverso alcuni provvedimenti, allacciate il mercato interno e cerciate quindi di espandere le spese attraverso le previsioni di bilancio » — vorrei dire che l'espansione della spesa quale noi la prevediamo per l'anno 1969 non è affidata solo, o prevalentemente, all'espansione della spesa pubblica quale deriva dalle previsioni del bilancio 1969 ma è anche e largamente affidata ad una espansione della utilizzazione dei residui; tema sul quale la Commissione si è largamente intrattenuta.

In proposito è stata citata una mia affermazione, contenuta in un discorso da me pronunciato, mi sembra, nel 1965 ...

B E R T O L I . Il 16 novembre.

C O L O M B O , *Ministro del tesoro.* Precisamente, quando si parlò ampiamente della politica dei residui in relazione a caratteristiche congiunturali; cioè della politica dei residui come strumento di politica anticongiunturale. Allora si affermava

che il Governo avesse condotto una deliberata politica di contenimento della spesa pubblica, al fine di restringere il quadro tra domanda monetaria e disponibilità di beni reali per colmare il vuoto esistente e quindi eliminare le tendenze inflazionistiche, che negli anni precedenti si erano presentate molto accentuate.

Io ho sempre sostenuto che la politica svolta allora non è mai stata soltanto una politica basata sugli elementi tradizionali, quali le restrizioni del credito o il contenimento, in genere, della spesa pubblica; ma una politica che, per contenere la domanda interna per consumi, ha attuato una più stretta correlazione tra il tasso di espansione del credito ed il tasso di incremento del reddito nazionale; e, per quel che riguarda la spesa pubblica, quella politica ha sollecitato gli investimenti produttivi, tant'è che i maggiori introiti derivanti dalle imposizioni fiscali (aumento dell'IGE ed altri provvedimenti) non vennero destinati alla riduzione del *deficit* di bilancio, ma a spese di investimento. Se poi queste spese di investimento non hanno, almeno per una parte, avuto il ritmo di velocità che noi pensavamo dovessero avere, ciò non dipende più da una politica deliberata dei residui o da una politica della spesa pubblica condotte in quel momento ai fini congiunturali, bensì da quelle altre ragioni che sappiamo.

Va detto poi che non tutte le spese, o meglio le destinazioni fatte allora di ciò che avevamo sottratto alle disponibilità della collettività, sono state destinate ad impieghi che hanno trovato ritardi nel meccanismo statale. Perchè, per esempio, alcune di queste destinazioni sono state orientate verso gli Istituti di credito; per esempio gli istituti del Mezzogiorno hanno ricevuto, in quel momento, un incremento dei fondi del fondo di dotazione, che li ha messi in condizione di sollecitare una politica di investimenti nel Mezzogiorno. Tanto è vero che negli anni 1963, 1964 e 1965 gli investimenti nell'Italia meridionale hanno continuato ad avere un certo ritmo, piuttosto attenuato rispetto alle altre regioni d'Italia.

Desidero concludere questa esposizione affermando che i residui che oggi si presentano

nel bilancio — e del resto credo che il Ragioniere generale dello Stato, nella sua esposizione, ne abbia data ampia documentazione — non sono da attribuirsi a una politica restrittiva delle spese fatte negli anni 1964 e 1965, ma sono in stretto rapporto con gli stanziamenti fatti in questi anni. Ed io ho avuto modo di dire anche alla Camera dei deputati, che per quanto riguarda l'impegno dello Stato previsto dagli aumenti di spesa, siamo arrivati oltre a quello consentito dal Piano. Quindi, aumento della spesa, e non dico la diminuzione del ritmo di velocità, ma per lo meno ritmo di velocità molto basso, che quindi non consente di far seguire allo stanziamento la spesa pubblica. Quanto poi ad alcuni temi più specifici che sono stati qui portati in discussione, è stato ricordato che il Governo ha previsto 400 miliardi per l'aumento delle pensioni. È stato anche detto che, di fronte a questa cifra, vi sarebbero le richieste delle organizzazioni sindacali che sarebbero ben maggiori. Debbo dire subito che quello che si prevede, come aumento delle pensioni, in questi 400 miliardi, sono le erogazioni immediate in aumento che dovrebbero avvenire a partire dall'anno 1969.

Poi vi è tutto un complesso meccanismo di trasferimento a carico dello Stato di quello che è il contributo da devolversi al fondo sociale per dare a tutti la pensione minima di 12.000 lire, il che porta ad un incremento degli oneri, negli anni futuri, veramente considerevole e quindi, come conseguenza, la possibilità anche di acquisire alcune delle rivendicazioni fondamentali delle organizzazioni sindacali, che vanno al di là degli aumenti immediati o dei minimi percentuali delle pensioni contributive, ma che incide direttamente sulla riforma del sistema.

Quanto poi al modo di finanziamento di queste spese, non sono, in questo momento, in grado di dare alla Commissione molti elementi di giudizio poichè la volontà del Governo è in corso di formazione in questo momento, ed è in corso di formazione, anche e non soltanto in relazione alle discussioni che interverranno con le organizzazioni sindacali. Credo però di poter dire, soprattutto all'onorevole Bertoli, che in una fase del

suo discorso ha detto che, in fondo, si deve qualche volta pagare tutto questo con l'indebitamento, e allora o l'indebitamento si fa attraverso l'aumento del *deficit*, o si fa attraverso l'emissione di buoni del Tesoro o di certificati di credito: noi dobbiamo, purtroppo, prevedere, per il finanziamento di queste spese anche un ricorso al mercato finanziario; ma non solo un ricorso al mercato finanziario, e qui mi riallaccio all'osservazione che vedo mormorata, così, fra i denti, e molto delicatamente, dal senatore Franza. Capisco l'osservazione che egli fa, ma ciò sarebbe motivo di censura se noi prevedessimo un finanziamento che, per spese correnti, avesse come sua caratteristica il ricorso permanente al mercato finanziario. Allora noi creeremmo una legge di finanziamento di spese correnti con un continuo indebitamento al mercato finanziario. Nella costruzione di questo finanziamento, invece, noi facciamo ogni anno quello che è un finanziamento pluriennale che porta alla media di erogazione di 400 miliardi, che sono una media che si va formando attraverso interventi diversi, dislocati, per esempio, dal 1969 al 1975; il ricorso al mercato finanziario vi entra come un *una tantum* di contribuzione al fondo pensioni.

Allora il finanziamento di questa spesa rientra nelle regole dell'ortodossia finanziaria in quanto non è un finanziamento con il ricorso al mercato finanziario che si ripete annualmente, ma sono contribuzioni di carattere straordinario che, colmando alcuni *deficit*, consentono, in determinati anni, la possibilità dell'erogazione di una parte di questa spesa. Per il resto bisogna farsi carico ad alcune fonti, come quella della produzione di maggiori entrate nel futuro, nei limiti molto prudenti in cui questa è resa possibile da quel tanto di elasticità che ancora resta nell'ambito del bilancio e nell'utilizzazione delle nuove entrate.

Il senatore Parri, interrompendo il senatore Bertoli nel suo discorso, a proposito di questi 400 miliardi, avrebbe affermato che la valutazione sarebbe soggetta al giudizio del Parlamento. Credo di dover rispettosamente contrastare questa affermazione del senatore Parri, a meno che non vogliamo

invertire la procedura: non è soggetta al giudizio, quindi al sindacato del Parlamento, perchè è il Parlamento che dovrà poi deliberare sulla proposta del Governo; salvo, ripeto, che noi non vogliamo invertire le regole o meglio non vogliamo sovvertire le regole, nel senso, cioè, che il Governo prima di adottare qualsiasi decisione, interpella il Parlamento sull'orientamento da seguire, dopo di che adotta la decisione. Allora in questo caso è il Parlamento che governa, non il Governo, mentre è il Parlamento che poi decide sulle proposte del Governo. Allora avremmo un sovvertimento del nostro ordine costituzionale, mentre resta intatto il sindacato del Parlamento perchè il Governo fa la proposta e il Parlamento si può trovare d'accordo o in disaccordo e il Governo poi ne trarrà le opportune conseguenze di carattere politico.

Questi sono i temi, mi pare, più delicati sotto il profilo politico che sono emersi dalla discussione e per i quali era necessario che il Governo desse un chiarimento. Per quanto attiene alle previsioni di entrata, io poi vorrei rifarmi al discorso molto stringato, ma molto preciso, che l'onorevole Reale ha fatto alla Camera dei deputati, dove ha dimostrato come l'indice di elasticità di alcune imposte è un indice di elasticità molto relativo, e come quindi le previsioni che sono state fatte nel bilancio di quest'anno, in fondo corrispondono a quel prudente allargamento che si può vedere, allo stato attuale, dall'andamento delle entrate fiscali e anche dall'andamento dell'economia. Io mi scuso con gli onorevoli senatori se non sono stato in grado di prendere in considerazione tutta l'analisi dettagliata delle cifre che sono contenute in alcuni interventi e particolarmente in quello del senatore Bertoli che approfondirò ulteriormente; però mi pare, dalla esposizione che io ho fatto, si possa dedurre che la differenza di valutazione dipende soprattutto da questo fatto, e cioè, che il senatore Bertoli attribuisce a noi alcuni dati di partenza nel calcolo dell'incremento delle entrate, che sono invece diversi da quelli che noi effettivamente abbiamo preso in considerazione.

Sono qui ad impegnarmi col Senato anche per un'altra parte: alcuni onorevoli senatori hanno lamentato la difficoltà di avere dati e cifre, ma io ho sempre detto, sia pure attraverso il tramite che mi pare non possa che essere quello del Governo, che siamo sempre a disposizione per poter fornire anche dati e documenti analitici, per poter vedere come sono stati formulati questi calcoli.

Vorrei inoltre far presente all'onorevole Presidente e agli onorevoli senatori che per quanto riguarda gli ordini del giorno (anche se non sarò in grado di fermarmi in Commissione quando verranno messi in discussione) che al Governo riesce difficile accettare, come un impegno definitivo, l'ordine del giorno Anderlini che chiede un indice analitico delle materie e delle voci previste nel bilancio, perchè alla già complicata articolazione del bilancio, quale risulta dalla legge Curti, ed alla presentazione di una serie di documenti che noi siamo obbligati a fornire, si aggiungerebbero anche altri complicati elaborati. Debbo dire che noi stiamo perfezionando adesso tutto l'apparato meccanografico dello Stato, per poter arrivare a un ulteriore progresso rispetto a quello che si è fatto. Noi siamo riusciti, finora, ad essere in grado di presentare consuntivo e preventivo contemporaneamente (consuntivo dell'anno precedente a quello in cui si presenta il bilancio) e questo già mi pare un risultato positivo rispetto all'arretrato che c'era precedentemente.

Dovremmo però perfezionarci; ed è quello che stiamo facendo, con un programma impegnativo, per introdurre in pieno tutta l'elettronica nella formulazione dei dati e quindi nella preparazione degli elementi di giudizio per il Parlamento in questa materia. Al momento, però, è difficile che io prenda un impegno definitivo con i colleghi, di presentare questi indici analitici.

Per quanto attiene all'emendamento presentato dal senatore Bertoli, le conseguenze di quanto ho detto, e che certamente l'onorevole Reale per quanto concerne la parte fiscale potrà confermare con dati più precisi di quelli che io ho potuto fornire, non possono non indurre in questo momento

a respingerlo, perchè veramente porterebbe le nostre previsioni al di là di quelle che noi, già con una certa larghezza rispetto alle previsioni del piano, abbiamo fatto. D'altra parte, se si verificassero delle maggiori entrate, attraverso le note di variazione, sarebbero sottoposte all'esame del Parlamento, il quale potrebbe sempre controllarne l'utilizzazione durante il corso dell'anno.

R E A L E, *Ministro delle finanze*. Debbo dire che neanche io ho elementi precisi per una contestazione di queste singole proposte di aumento delle entrate. Ieri, parlando in anticipo di questo argomento con il senatore Bertoli, ho dovuto osservare che il bilancio, che tra l'altro è stato presentato dal precedente Governo ma accettato da noi, è stato compilato con una certa larghezza nelle previsioni delle entrate. Ho ricordato che abbiamo un aumento di entrate nel bilancio del 1969 di notevole ampiezza rispetto al bilancio del 1968 e rispetto al consuntivo, sia pure provvisorio, dello stesso bilancio del 1968. Si deve pensare, quindi, che questi elementi di incremento del reddito previsto, ai quali si riferisce il senatore Bertoli nella sua proposta, sono stati certamente tenuti presenti da coloro che hanno compilato il bilancio. Debbo dire che sono stati tenuti presenti con qualche preoccupazione dell'attuale Ministro del bilancio, perchè le entrate bisogna iscriverle in bilancio e poi realizzarle.

Come ho già detto al senatore Bertoli, siamo sempre pronti a fornire notizie che possano essere utili anche alla elaborazione di emendamenti ai quali siamo contrari. Ma quanto all'impostazione generale dell'emendamento del senatore Bertoli, che parte dalle previsioni di incremento del reddito formulate dall'onorevole Colombo per arrivare a certe conclusioni, desidero osservare che si deve tener presente che l'incremento del reddito previsto per il 1969 non incide immediatamente nell'aumento delle entrate, perchè, per quanto riguarda le imposte dirette, sapete che il relativo gettito opera due anni dopo, nel senso che le imposte che si riscuotono nel 1969 sono quelle basate sulle denunce del 1968 le quali si riferivano ai redditi realizzati nel 1967. C'è quindi un ritardo nella

acquisizione di questo maggior gettito tributario, per cui non lo si può considerare subito nelle previsioni del 1969. Anche per quanto riguarda le entrate relative alle imposte indirette, certamente l'aumento del reddito denunciato significa aumento di movimento e quindi possibilità di applicazione delle imposte indirette. Debbo far notare, però, — e questo è risultato dal consuntivo — che siccome in questo ultimo anno abbiamo avuto un enorme aumento dell'esportazione rispetto al consumo interno, abbiamo anche una situazione dell'IGE — di questa imposta così essenziale — ancora niente affatto proporzionale all'aumento del prodotto nazionale, in quanto l'IGE viene restituita alla esportazione.

Ecco dunque che ci sono ragioni, appena accennate in questo mio intervento quasi estemporaneo, per cui non possiamo condividere in partenza l'eccessiva fiducia nell'aumento del gettito tributario che ispira lo emendamento del senatore Bertoli. E come ha detto l'onorevole Colombo, come avemo occasione di dire anche alla Camera dei deputati — dove peraltro il problema fu impostato come se ci fosse una specie di volontà preordinata del Governo di occultare una parte delle entrate per poi utilizzarla in modo diverso da come l'utilizzerebbe il Parlamento — confermo che il Governo non può fare spese senza la decisione del Parlamento. Quando si debbono utilizzare, quindi, queste eventuali maggiori entrate fiscali o non fiscali, sarà sempre il Parlamento a decidere.

Per tali ragioni, pertanto — riservandomi di entrare più dettagliatamente nell'argomento nel caso che l'emendamento venisse ripresentato in Aula — dichiaro di non poter accettare l'emendamento presentato dal senatore Bertoli.

B E R T O L I. Vorrei fare qualche considerazione in relazione ai dati forniti dal ministro Colombo.

P R E S I D E N T E. Lei ha la facoltà di parlare soltanto in relazione all'emendamento presentato.

BERTOLI. Discuterò allora sull'emendamento.

Anzitutto ringrazio il ministro Colombo per essere intervenuto a questa riunione e per averci forniti i dati in base ai quali è stato calcolato l'aumento delle entrate. Dirò subito che il calcolo che io avevo fatto non era basato su dati puramente fantasiosi o fantomatici; io mi sono riferito, infatti, ai dati della relazione di maggioranza presentata alla Camera dall'onorevole Fabbri. Sono quelli i dati che ho preso come punto di partenza. Ora, però, l'onorevole Colombo ci ha fornito dei dati precisi in base ai quali gli uffici hanno calcolato un incremento delle entrate tributarie.

Ho già fatto qualche calcolo e ho visto che i dati forniti dal ministro Colombo sono più favorevoli alla mia tesi che non alla sua. C'è però un punto di partenza sul quale dobbiamo metterci d'accordo, perchè i parametri che sono stati esposti dall'onorevole Colombo sono stati applicati alle previsioni del 1968, mentre i miei calcoli sono basati sul consuntivo del gettito tributario del 1968, che risulta da questa tabella che è stata redatta dalla Ragioneria generale. Questo è il punto di divergenza, anche politica in sostanza. Ma c'è un'altra differenza: invece di calcolare l'aumento del reddito in termini reali, io l'ho calcolato in base alle dichiarazioni dell'onorevole Colombo, il quale ha la facoltà di esprimere speranze, ma essendo il Ministro maggiormente responsabile della politica economica del nostro Paese non può esprimere soltanto speranze personali, non fondate, nel desiderio di vedere che la nostra economia abbia un andamento migliore dell'anno scorso. È evidente che le sue speranze sono fondate su dati precisi, altrimenti sarebbero in contrasto con la serietà che tutti riconosciamo al ministro Colombo.

Mi sembra, quindi, che avendo preso come dato l'aumento del reddito del 6,5 per cento, sono stato prudente nel calcolare l'inflazione strisciante al 2 per cento; mentre il ministro Colombo ha detto che l'inflazione strisciante è del 2,8 per cento, considerata per l'anno 1969.

Circa poi la questione — che a mio avviso è fondamentale — se dobbiamo partire dal preventivo del 1968 o dal consuntivo del 1968, mi sembra che sia necessaria molta chiarezza. Spesso nella relazione della Corte dei conti si muove al Governo l'accusa di calcolare le entrate con una certa avarizia, perchè poi durante l'esercizio hanno sempre un andamento diverso. Questo non è accaduto soltanto nell'esercizio precedente; credo infatti che in nessun esercizio si sia mai manifestato un andamento delle entrate inferiore a quello previsto: vi è sempre stato un aumento rispetto alle previsioni intorno ai 300 miliardi.

Come si giustifica il Governo di fronte alla osservazione — non voglio definirlo rimprovero — della Corte dei conti? In una maniera formalmente esatta e indiscutibile: come possiamo noi prevedere — risponde — l'andamento dell'entrata con una precisione maggiore di quell'approssimazione dell'1,5-2 per cento, che è poi quella che normalmente si registra? Come dicevo, la risposta è formalmente giusta e accettabile. È noto però che gli errori sono governati da una legge generale (il senatore Medici, qui presente, può insegnarci qualcosa in proposito) con un andamento che è definito quasi naturale, in base alla curva di Gauss, che è una curva a campana (la cui formula è: $E-x^2$), per cui intorno a una determinata media si addensano gli errori, alcuni dei quali positivi, altri negativi; se sempre positivi, significa che gli errori hanno una ragione, che non è quella che può riferirsi soltanto all'errore stesso.

Ci siamo sempre trovati di fronte a un incremento delle entrate rispetto alle previsioni, mai a una diminuzione. Ciò si può spiegare in diverse maniere. Anzitutto, credo che non si possa considerare come un occultamento delle entrate: è evidente invece che il Governo si concede una possibilità di manovra durante l'esercizio, per poter far fronte a determinati problemi, in certo senso — direi — abbastanza indipendentemente da quella che è la volontà del Parlamento. Per questa ragione fondamentale mi riferisco al gettito consuntivo delle entrate tributarie, e non a quello preventivo, come

del resto ha fatto l'onorevole Fabbri, relatore di maggioranza alla Camera, arrotondando anche la sua previsione e aumentandola del 3 per cento per quanto riguardava l'ultimo trimestre, dei cui dati non era in possesso.

Ritengo che questa sia l'unica maniera possibile di calcolare i dati. Se partiamo infatti dalla considerazione che inizialmente le previsioni possono essere errate e consideriamo inoltre la correzione dei dati che viene fornita dalla realtà, ossia dal consuntivo delle entrate, risulta evidente che è in base a quest'ultimo che l'andamento delle entrate va calcolato e non in base alla presunzione di un certo errore che, come dicevo, esiste invece nei dati del preventivo.

Una seconda considerazione debbo fare. Mi sembra che il ministro Reale abbia detto qualcosa che contraddice quanto affermato poc'anzi dal ministro Colombo. Ha detto infatti il Ministro delle finanze che alcune entrate si manifestano in base al reddito durante l'esercizio in corso, altre — per esempio quelle relative alle imposte dirette — vengono accertate successivamente. La prego pertanto, onorevole Reale, di mettersi d'accordo con il ministro Colombo, perchè se la sua affermazione fosse esatta, è evidente che nè l'indice del 5,5 per cento dell'aumento del reddito nazionale in termini reali, né l'indice di elasticità dell'1,23 per cento indicato dal Ministro del tesoro potrebbero essere accettati.

Per quanto riguarda l'ultimo punto da lei toccato, quello relativo ai residui, le dirò, onorevole ministro Colombo, che non sono entrato nel merito di come sia stata gestita la politica del bilancio, nè se siano state aumentate le spese in conto capitale o ristrette quelle correnti, in quanto io considero la questione da un punto di vista più generale. Ho chiesto al professor Stammati se esista tecnicamente la possibilità per l'autorità politica di influire sull'andamento dei residui. Egli ha risposto negativamente, spiegando che l'andamento dei residui è in pratica un qualcosa che è inerente alla struttura stessa dell'Amministrazione e ad una serie di fatti la più svariata: molti residui non sono reali, bensì apparenti, altri sono soltanto for-

mali, altri ancora dipendono dal fatto che molto spesso alcune spese sono coperte dal ricorso al mercato finanziario, il quale si fa verso la fine dell'anno, cosicchè, non facendosi in tempo a spenderli, i soldi provenienti da tale mercato divengono residui.

Il punto fondamentale comunque è il seguente: esiste o meno la possibilità di manovrare i residui per fini monetari? Il ministro Colombo lo ha negato, sia nell'ultimo discorso fatto al Senato sia recentemente anche alla Camera; io dichiaro invece il contrario, e mi rifaccio a quanto nella seduta del 16 novembre 1965 ebbe ad affermare lo stesso ministro Colombo, secondo il quale non solo tale possibilità esiste, ma addirittura la ha considerata come un diritto-dovere del responsabile dell'andamento della gestione del bilancio, basato sulla situazione congiunturale.

C O L O M B O, *Ministro del tesoro*. Non esiste altro metodo per il Governo di fare le previsioni, se non basandosi...

B E R T O L I. D'accordo, ma nel caso specifico, come dicevo prima, una correzione sarebbe stata possibile.

C O L O M B O, *Ministro del tesoro*. No, non sono d'accordo, perchè se adottassimo un simile sistema lo legheremmo a un fatto puramente accidentale, qual è quello che la discussione del bilancio avviene durante l'esercizio provvisorio.

Come dicevo, quindi, non vi è al momento in cui si forma il bilancio altro punto di riferimento che il bilancio di previsione dell'anno in corso, e la regola vuole appunto che in base a quello si agisca. L'elemento dinamico che è possibile inserire è quello della previsione dello sviluppo dell'economia nell'anno successivo, evidentemente basata su di un determinato andamento. È chiaro che tali previsioni contengono sempre un minimo di arbitrarietà: nessuno, io credo, riuscirà mai a fare delle previsioni esatissime.

Forse, però, l'argomento fondamentale non è questo, è un altro, e raccorda nella risposta il ministro Reale e me. Noi non siamo

in contraddizione, diciamo la stessa cosa. Ogni anno vi è, per quanto riguarda le entrate, una quota di imprevedibilità, derivante dal modo in cui giocano i residui attivi dell'anno precedente, per i quali — come ben sa chi è stato Ministro delle finanze — è pressochè impossibile fare delle previsioni. Debbo dire a questo punto che, mantenendo l'impegno assunto qui al Senato, ho presentato alla Commissione un documento in risposta alle osservazioni della Corte dei conti sul consuntivo dell'anno 1967, dove alcuni di questi temi sono trattati. La Corte dei conti parla della questione degli errori di previsione. Ciò significa che non tiene conto di due elementi, a proposito dei quali evidentemente non siamo riusciti a far comprendere il nostro punto di vista e le difficoltà obiettive. Il primo è quello di cui abbiamo parlato finora; il secondo è rappresentato dal fatto che le differenze fra le previsioni di spesa da noi fatte e quella che è la realtà del consuntivo non sono influenzate da una inesatta previsione della spesa o dalla volontà — come talvolta si dice — di occultare una parte del *deficit*, bensì sono in relazione al meccanismo di finanziamento di alcune spese che, legate al ricorso al mercato finanziario, non possono essere iscritte in bilancio prima che tale ricorso venga effettivamente concretato.

Ho cercato di inserire nella nota preliminare al bilancio un richiamo a queste somme, sì da far comprendere, attraverso quello che è pur sempre un documento illustrativo, come e perchè sia possibile prevedere fin dall'inizio l'esistenza di una variazione. Ho visto però che nemmeno questo riesce a far deflettere la Corte dei conti dalla sua permanente posizione di critica.

Vi è infine la questione dei residui. Anche a questo proposito, cerchiamo di parlare con molta franchezza. È evidente che in un anno in cui la congiuntura è caratterizzata da tendenze inflazionistiche, se l'andamento della spesa è tale che il conto del Tesoro nei confronti della Banca d'Italia va al di là di determinate cifre (ed è noto che vi è una legge del compianto presidente Einaudi, la quale prevede, una volta superato un certo limite, che vi sia un ricorso al Parlamento);

è evidente, dicevo, che in quel momento abbiamo una immissione di liquidità che è in contrasto con quella che è la politica che dovrebbe essere svolta al fine di colmare il vuoto inflazionistico. Allora è chiaro che si possono avere degli accorgimenti, e non solo, per esempio, consistenti nel ritardo della esecuzione di una spesa, di un'opera pubblica, oppure nel ritardo per quanto riguarda semplicemente l'erogazione di alcune somme. Ci sono, certamente, nel bilancio alcune cose che si possono spostare da un mese all'altro, in modo da mantenere un certo equilibrio nella liquidità esistente nel Paese. Vi è un certo margine per fare questo, ma non si può andare oltre certi limiti.

Si capisce, il problema diventa, poi, politico ed è di sapere se e in che misura tutto questo è stato adoperato o non è stato adoperato. Io ho già risposto dicendo che per quanto riguarda la spesa in conto capitale per investimenti non è stato mai adoperato. Al massimo, qualche volta, si è ritardato qualche mandato, per esempio nell'erogazione di grosse somme per pagamenti ad istituti, enti, eccetera, che poi sarebbero rifluite nel sistema bancario. Si è potuto fare un ritardo di un mese, di due mesi, ma questo non incide realmente sui residui. Incide sulla liquidità.

Quindi, vi è un minimo margine che può essere adoperato. Si tratta di vedere se è stato o non è stato adoperato. Io ho negato che lo sia stato, soprattutto per quanto riguarda le spese in conto capitale.

S O L I A N O . Desidero esporre alcune considerazioni in merito all'affermazione fatta dal Ministro del tesoro circa l'andamento delle entrate in base ai criteri del Piano; questo perchè il Ministero delle finanze, nel dare le direttive agli uffici periferici in materia di definizione dei redditi, non la pensa allo stesso modo. A me sembra che sia nel giusto il Ministero delle finanze, perchè la situazione tributaria nel nostro Paese la conosciamo tutti. Non voglio qui aprire un discorso in merito: mi limito soltanto a ripetere ciò che ha detto il ministro Tremelloni a suo tempo, quando definì il sistema tributario del nostro Paese come una macchina

senza volante che corre all'impazzata lungo la strada. Sappiamo quali sono gli indici di evasione, per cui diventa difficile in questa situazione pensare di operare soltanto ed esclusivamente sulla base dei criteri del Piano. C'è da parte degli uffici tributari dello Stato la tendenza ad aumentare gradualmente i redditi soggetti a tassazione per cercare di raggiungere, attraverso questi aumenti graduali, dei livelli abbastanza reali o abbastanza vicini alla realtà. Ne consegue un diverso andamento delle entrate, che poi noi ritroviamo in alcuni dati, almeno in quelli più recenti, che io citerò come paragone.

Si può benissimo essere d'accordo che la entrata deve mantenersi, almeno nelle previsioni, in limiti minimi prudenti. Su questo credo che nessuno possa essere in disaccordo. Però un conto sono i minimi prudenti e un conto l'allontanamento dalla realtà e, per quello che citerò in seguito, mi pare che ci troviamo di fronte proprio ad un allontanamento dalla realtà.

Sono d'accordo col Ministro delle finanze nel ritenere che, in materia di imposizione diretta, i redditi del 1969 non si trasformeranno in entrate tributarie in questo esercizio: con tutta probabilità, ciò non avverrà nemmeno tra due anni, ma forse fra tre anni. Ma lei, onorevole Ministro, potrà rilevare che la proposta di rettificare la tabella per le maggiori entrate si riferisce in minima parte alle imposte dirette. D'altra parte, dobbiamo tener conto che il nostro sistema tributario prevalentemente si esercita attraverso l'imposizione indiretta.

Ciò ci porta alla conclusione di non poter essere d'accordo con le considerazioni che sono state fatte qui dal Ministro delle finanze, tese a negare, in fondo, che per l'esercizio 1969 ci possa essere una maggiore entrata.

R E A L E, *Ministro delle finanze*. Non che ci possa essere, ma che sia prudente prevederla. Non è che io dica che non ci possa essere una maggiore entrata: tutto è possibile; e noi ce lo auguriamo.

S O L I A N O. Mi riferivo al fatto che lei non ammetteva l'esistenza di una entrata

nei limiti da noi proposti. Lei in fondo nega che si possa prevedere almeno per il 1969 una maggiore entrata, rispetto alle previsioni del bilancio, nei limiti da noi indicati; però non esclude che si possa verificare una maggiore entrata rispetto alla previsione.

Allora, se prendiamo le entrate tributarie previste per l'esercizio 1967 (7.346 miliardi) e le rapportiamo a quelle previste per l'esercizio 1968 (8.322 miliardi), notiamo che si è avuta per il 1968 una previsione di mille miliardi in più rispetto all'anno precedente. Siamo arrivati alla chiusura dell'esercizio 1968 e dai relativi dati, che d'altronde sono ufficiali giacché sono stati resi pubblici da una rivista della quale è direttore lo stesso Ministro delle finanze, possiamo rilevare che detto esercizio si chiude con una maggiore entrata di 800 miliardi rispetto alla previsione.

Ora, tenuto conto di questo, tenuto conto dello sviluppo dei redditi, tenuto conto dell'azione degli uffici tributari tesa a recuperare parte dell'evasione fiscale che purtroppo ancora oggi è presente in larga misura nel nostro Paese, tenuto conto dell'andamento degli ultimi mesi dell'esercizio, sembra a noi di poter affermare con tranquillità che per il 1969 si possa avere una previsione di maggiore entrata superiore a quella indicata, che è di 800 miliardi, mentre per il 1968 si è avuta una previsione di mille miliardi in più.

R E A L E, *Ministro delle finanze*. C'è un errore in quello che dice. Non si può fare il confronto fra due preventivi, ma fra preventivo e consuntivo. Nel 1968 la maggiore entrata è stata solo di 267.511 milioni.

P R E S I D E N T E. Secondo il prospetto redatto a cura della Ragioneria generale, che ho sotto gli occhi, la previsione per il 1967 era di 7.630 miliardi, quella per il 1968 di 8.322 miliardi: vi è stato dunque un incremento di 692 miliardi nella previsione. Alla fine dell'esercizio 1968 sono state accertate 8.590 miliardi di entrate, che, pertanto, rispetto alla previsione di 8.322 miliardi, recano un incremento di 268 miliardi.

Noi, in sede di discussione sulla relazione dell'entrata fatta dal collega Zugno, abbiamo considerato con particolare attenzione due entrate maggiorate: la prima è quella dei cosiddetti prelievi all'importazione dei prodotti agricoli; poi abbiamo rilevato che circa un centinaio di miliardi di maggiori entrate provengono dai soli prodotti petroliferi.

Le previsioni iniziali, durante l'esercizio subiscono modifiche in seguito all'istituzione di nuovi tributi od a modifiche di aliquote di quelli esistenti. La conseguenza è che il dato veramente comparabile fra un esercizio e l'altro, per un aspetto è quello delle previsioni iniziali; e, per un altro aspetto, quello degli accertamenti finali.

R E A L E, *Ministro delle finanze*. Comunque, onorevole collega Soliano, voglio ancora una volta ribadire che la maggiore entrata accertata per il 1968 rispetto alla previsione è stata di 267,5 miliardi e non di 800 miliardi, che invece riguardano la previsione del 1969. L'incremento verificatosi è dovuto ad una congiuntura favorevole per l'erario che non possiamo ritenere permanente: mi riferisco in particolare alla mancata estrazione per lunghe settimane del famoso n. 67 della ruota di Cagliari nel gioco del lotto; la questione cioè per cui, tra l'altro, appaiono le entrate e non ancora le spese e che ha fruttato 127 miliardi in più, cioè l'87,158 per cento di incremento sulle entrate del lotto, lotterie e attività di gioco.

Desidero dirle ancora che esiste una diminuzione per le ragioni cui ho accennato prima nel rispondere circa l'influenza dell'aumento del reddito. Nell'anno immediatamente corrispondente a tale aumento noi abbiamo tasse, imposte e interessi sugli affari — cioè IGE — che registrano una diminuzione del 2,46 per cento poichè la previsione era stata piuttosto audace; e tale diminuzione, che in parte correggeremo quando avremo i risultati definitivi (alcune Amministrazioni non hanno infatti ancora fatto il bilancio di assestamento), è dovuta al fatto, noto a tutti, che vi è stato un aumento notevolissimo dei consumi esterni, cioè delle esportazioni, senza che si verificas-

se un aumento di pari entità nel consumo interno. Siccome l'IGE viene distorta per l'esportazione, è chiaro il motivo di quanto sopra ho accennato.

Ecco quindi perchè debbono essere tenute presenti tante ragioni di prudenza nel giudicare il bilancio 1969.

S O L I A N O. Io mi riferivo ai dati della rivista « Tributi », edita dal Ministero delle finanze.

Comunque, dalla sostanza del discorso mi sembra si possa dire che, tenuto conto della differenza della previsione 1968 rispetto a quella 1967 e delle maggiori entrate 1968 rispetto a quelle 1967, e tenuto conto del minor incremento che si prevede nel bilancio di previsione 1969, i margini di una maggiore entrata, così come è stata prevista, non esistono. Del resto il problema di fondo, per noi, è rappresentato dalla validità dell'esigenza di una maggiore entrata per il 1969, anche per evitare la manovra, che ormai va ripetendosi da diversi anni in ordine alle maggiori entrate, per cui si dice solo formalmente che sarà il Parlamento a disporre ma, siccome si dispone invece attraverso le note di variazione, il Parlamento non può che limitarsi a prendere atto dell'uso che il Governo fa delle maggiori entrate, compreso quello di ulteriori impinguamenti del Fondo globale.

P R E S I D E N T E. Poichè nessun altro domanda di parlare passiamo ora all'esame degli ordini del giorno.

Comunico che il senatore Anderlini ha presentato il seguente ordine del giorno:

« Il Senato, impegna il Governo a presentare a cominciare dal bilancio di previsione 1970, un allegato al bilancio stesso costituito da un indice analitico per materie nel quale per le singole voci siano indicati tutti i relativi capitoli di spesa, in maniera da rendere più agevole la lettura del bilancio ».

Il Ministro del tesoro è stato purtroppo costretto ad allontanarsi per impegni improrogabili. Debbo comunque ritenere le sue dichiarazioni illustrative delle ragioni per le quali l'ordine del giorno non potrebbe es-

sere accolto come impegno. Da parte mia debbo dire che la Ragioneria generale dello Stato pubblica, da circa dieci anni, una nota introduttiva che costituisce un pregevole volume per l'analisi qualitativa della spesa.

Ora il senatore Anderlini sembra voler chiedere una specie di manuale di uso immediato per ogni bilancio e, per amore di chiarezza, non posso dargli torto; comunque esiste il volume cui ho accennato che può essere di notevole aiuto per la conoscenza e l'analisi dei capitoli di spesa.

R E A L E, *Ministro delle finanze*. In tutta sincerità vorrei dire che ogni incitamento al Governo perchè presenti un bilancio sempre meglio decifrabile non può non essere non accolto, se presentato come invito; e credo di interpretare in tal modo anche il pensiero del collega Ministro del tesoro.

Il presente ordine del giorno, però, e perchè usa il termine « impegna », e perchè è polemico, e perchè indica una data, quella del 1970, e perchè contiene l'indicazione precisa di uno strumento di semplificazione che non sappiamo neanche in quali termini accettare, non può essere accolto.

Per essere più precisi, il Governo accetta il principio ma non può accettare l'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno non può neanche essere posto in votazione, data l'assenza del proponente.

Il relatore ha presentato il seguente ordine del giorno:

« Il Senato impegna il Governo a presentare in allegato al bilancio, sia per il preventivo che per il consuntivo, la quota di spesa effettivamente destinata al Mezzogiorno ».

F O R M I C A, *relatore generale per la spesa*. Il contenuto dell'ordine del giorno era già stato compreso in una circolare inviata dal Ministro del tesoro alle varie ragionerie per la formazione degli stati di previsione dei singoli Ministeri.

P I C A R D I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. L'ordine del giorno potrebbe

essere accolto come raccomandazione se trasformato in invito e con l'aggiunta che si tratta di investimenti.

F R A N Z A. Io avrei presentato un ordine del giorno se il senatore Formica non avesse manifestato l'intenzione di chiedere al Governo anche la quota dei residui passivi per l'Italia meridionale.

F O R M I C A, *relatore generale per la spesa*. È lo stesso, perchè, quando in sede consuntiva è indicata la quota parte effettivamente destinata alle spese del Mezzogiorno, lei ne ha l'elenco.

F R A N Z A. Però i residui passivi per il Mezzogiorno vanno calcolati secondo un certo criterio, anche sulla base della quota del 40 per cento per determinati investimenti.

F O R M I C A, *relatore generale per la spesa*. Ma c'è l'articolo 43 del testo unico delle leggi sugli interventi, con cui vengono stabiliti per il quinquennio dal 1965 al 1970.

F R A N Z A. Però questo calcolo è meglio che lo faccia il Governo anzichè noi.

F O R M I C A, *relatore generale per la spesa*. Ma noi lo invitiamo a farlo. D'altro canto, nella relazione sul Mezzogiorno, è già calcolata, sulla spesa ordinaria di alcuni Ministeri, la quota parte destinata al Mezzogiorno.

Il testo all'ordine del giorno da me presentato potrebbe pertanto essere il seguente:

« Il Senato invita il Governo a presentare, in allegato al bilancio, sia per il preventivo che per il consuntivo, la quota di spesa effettivamente destinata al Mezzogiorno per investimenti ».

P I C A R D I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Lo accolgo come raccomandazione.

P R E S I D E N T E. Per quanto riguarda gli emendamenti, abbiamo un emen-

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

damento presentato dal senatore Anderlini, così concepito:

« — alla Tabella 2, capitolo 1956, ridurre lo stanziamento da lire 80.000.000.000 a lire 75.000.000.000 »: per maggior chiarezza, do lettura del capitolo 1956: « Interessi e provvigioni da corrispondere alla Banca d'Italia sui depositi vincolati in conto corrente presso la Banca stessa, delle cui disponibilità questa abbia assunto l'impegno di inibirsi l'impiego sotto qualsiasi forma a sollievo della circolazione (decreto legislativo luogotenenziale 21 settembre 1944, n. 265 e articolo 5 del decreto legislativo luogotenenziale 30 dicembre 1944, n. 447) ». C'è una previsione di spesa di lire 80.000.000.000 che è di dieci miliardi in più in rapporto alla previsione del 1968. Il proponente chiede di portare tale stanziamento da lire 80 miliardi a lire 75.000.000.000.

Altro punto dell'emendamento del senatore Anderlini è il seguente:

« — alla Tabella 2, capitolo 6049, ridurre lo stanziamento da lire 95.028.853.200 a lire 90.028.853.200 »: il capitolo 6049 è denominato: « Annualità di rimborso dei certificati di credito emessi per il finanziamento di interventi classificabili tra gli "oneri non ripartibili" (*Spese obbligatorie*) ». C'è anche una nota (a): « Capitolo che si propone di istituire per provvedere alle spese di cui alla denominazione, già considerate in diversi capitoli dell'anno 1968 ».

Dunque il senatore Anderlini propone una riduzione dello stanziamento di cui al capitolo 6049 da lire 95.028.853.200 a lire 90 miliardi 28.853.200. È da tenere presente che siamo di fronte a un servizio di rimborso di spese obbligatorie.

Il senatore Anderlini, nel terzo emendamento, chiede altresì:

« — Tabella 10 — capitolo 1253, ridurre lo stanziamento da lire 30.000.000.000 a lire 25.000.000.000 ». Il capitolo 1253 riguarda le sovvenzioni per l'esercizio delle ferrovie e tranvie extraurbane; si tratta di spese obbligatorie, cioè nascenti da leggi. La lettera a)

dice: « Aumento proposto in relazione alle esigenze. Lo stanziamento di lire 28 miliardi nel 1968 è stato, secondo il progetto all'esame, aumentato di due miliardi, in totale lire 30.000.000.000 ». Il senatore Anderlini propone nel suo emendamento che da lire 30.000.000.000 lo stanziamento sia ridotto a lire 25.000.000.000.

I 15 miliardi di riduzione sui tre capitoli, dovrebbero aggiungersi, secondo un altro emendamento presentato dal senatore Anderlini, come segue:

« — alla Tabella 2, capitolo 3523, elenco n. 5, aggiungere alla voce Ministero tesoro, l'accantonamento: — Fondo per aiuti ai Paesi sottosviluppati lire 15.000.000.000 ».

P I C A R D I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il parere non può essere che negativo, per le ragioni alle quali ha già accennato il Presidente, cioè che si tratta di spese obbligatorie e che non possono essere sottratte da questi impieghi perchè le previsioni sono esattamente riferite alle spese che obbligatoriamente bisogna fare sia per quanto riguarda gli interessi della Banca d'Italia, sia per quanto concerne il rimborso dei certificati di credito.

Per queste ragioni il Governo è contrario all'accoglimento di questi emendamenti.

B O R S A R I. Facciamo nostri i primi due emendamenti del senatore Anderlini, relativi ai capitoli 1956 e 6049 di cui alla tabella 2, e lasciamo cadere il terzo, portando quindi a lire 10 miliardi la riduzione di spesa, somma da aggiungere al Fondo per aiuti ai Paesi sottosviluppati.

B E R T O L I. Siamo sostanzialmente del parere del senatore Borsari per quanto riguarda gli emendamenti presentati dal senatore Anderlini; però, per una cortesia nei confronti del presentatore, pur essendo favorevoli ai due emendamenti, per lasciare al senatore Anderlini la possibilità di poterli

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

presentare in Aula, li facciamo formalmente nostri.

P R E S I D E N T E . Accetto la proposta.

B I A G G I . Vorrei chiedere al rappresentante del Governo: i fondi per gli aiuti ai Paesi sottosviluppati in quale capitolo appaiono? Derivano da un impegno internazionale assunto, anche dal nostro Paese, mi pare dal Trattato di Yaounde?

P R E S I D E N T E . Qui si tratta della creazione di una voce nel fondo globale. Eventualmente il Sottosegretario si può riservare, oggi o domani, di farcene avere il testo.

P I C A R D I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Per queste attività potrei dire, signor Presidente, che ci sono appositi stanziamenti nel bilancio degli Esteri, al capitolo 1853: « Convenzione tecnica bilaterale », e nel fondo globale alla voce: « Contributi alle Nazioni Unite ».

M I S A S I , *Sottosegretario di Stato per le partecipazioni statali.* Mi è sufficiente quanto ha detto il Sottosegretario per il tesoro per quanto riguarda la questione formale che ritengo superata. E, anche nel merito, debbo far presente che la riduzione proposta al capitolo 1253 non è accettabile perchè lo stanziamento ha lo scopo di assicurare continuità e sicurezza all'esercizio di aziende concesse. Questi servizi d'interesse pubblico hanno poi particolare riferimento ai ceti meno abbienti delle nostre popolazioni, tanto più che l'aumento previsto riguarda proprio un intervento nell'Italia meridionale.

P R E S I D E N T E . Metto in votazione l'intero emendamento presentato dal senatore Anderlini nel testo originale.

(Non è approvato).

I senatori Bertoli, Soliano, Pirastu, Stefanelli, Antonini e Maccarrone hanno presentato un emendamento tendente ad aumenta-

re come segue, alla Tabella 1, le previsioni dei seguenti capitoli:

	da lire	a lire
Cap. 1003 . .	1.410.000.000.000	1.460.000.000.000
Cap. 1004 . .	300.000.000.000	320.000.000.000
Cap. 1005 . .	240.000.000.000	250.000.000.000
Cap. 1009 . .	80.000.000.000	85.000.000.000
Cap. 1011 . .	110.000.000.000	113.000.000.000
Cap. 1201 . .	330.000.000.000	340.000.000.000
Cap. 1202 . .	1.900.000.000.000	2.200.000.000.000
Cap. 1205 . .	260.000.000.000	262.000.000.000
Cap. 1216 . .	97.000.000.000	100.000.000.000
Cap. 1217 . .	105.000.000.000	107.000.000.000
Cap. 1218 . .	175.000.000.000	185.000.000.000
Cap. 1401 . .	42.000.000.000	43.000.000.000
Cap. 1402 . .	28.000.000.000	29.000.000.000
Cap. 1409 . .	1.390.000.000.000	1.415.000.000.000
Cap. 1411 . .	120.000.000.000	125.000.000.000
Cap. 1451 . .	72.000.000.000	75.000.000.000
Cap. 1453 . .	250.000.000.000	260.000.000.000
Cap. 1460 . .	22.000.000.000	25.000.000.000
Cap. 1601 . .	688.600.000.000	698.600.000.000
Cap. 1801 . .	180.000.000.000	195.000.000.000
Cap. 2302 . .	13.000.000.000	14.000.000.000
Cap. 2355 . .	<i>per memoria</i>	4.000.000.000
Cap. 2955 . .	45.200.000.000	47.200.000.000
Cap. 2958 . .	35.200.000.000	40.200.000.000

Comunico che in merito gli onorevoli Ministri del tesoro e delle finanze si sono dichiarati contrari.

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento.

(Non è approvato).

Ricordo alla Commissione che il senatore Bertoli ha presentato altresì il seguente emendamento:

Capitolo n. 3523. — Fondo occorrente per far fronte ad oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso (Elenco n. 5).

Aumentare lo stanziamento da lire 384.499,9 milioni a lire 1.144.554,9 milioni.

Conseguentemente inserire nell'Elenco n. 5 le seguenti voci:

— Ministero del lavoro e della previdenza sociale:

concorso all'onere derivante al « Fondo sociale » presso l'INPS per l'aumento delle pensioni di vecchiaia: 700 miliardi.

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

— Ministero della pubblica istruzione:

assegnazione gratuita dei libri di testo e del materiale didattico per gli alunni della scuola secondaria di primo grado: 60 miliardi.

— Amministrazioni diverse.

integrazione della legislazione a favore degli ex deportati politici italiani nei campi di sterminio nazisti K.Z. e dei loro familiari superstiti: 15 milioni;

istituzione di un assegno vitalizio di benevolenza a favore degli ex deportati politici nei campi di sterminio nazisti K.Z. e dei loro familiari superstiti: 40 milioni.

Capitolo n. 5381. — Fondo occorrente per far fronte ad oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso (Elenco n. 6).

Aumentare lo stanziamento da lire 105.732 milioni a lire 405.732 milioni.

Consequentemente inserire nell'elenco n. 6 le seguenti voci:

— Ministero dell'interno:

provvedimenti per il risanamento della situazione debitoria dei Comuni e delle Province: 200 miliardi;

riassetto dei bilanci delle Aziende municipalizzate di trasporto: 100 miliardi.

BERTOLI. È vero che l'articolo 81 prescrive che per ogni nuova spesa bisogna avere la copertura; ma io ritengo che una volta che il Parlamento — supponiamo — approvasse il nostro emendamento senza copertura, incomberebbe al Governo l'obbligo della copertura. È accaduto per i mutilati, quando il Parlamento, in occasione del bilancio, ha approvato una spesa maggiore di 75 miliardi; e il ministro Colombo, immediatamente, facendosi scrupolo dell'articolo 81, ha pregato il Presidente di sospendere la seduta, si è ritirato nei suoi uffici ed ha poi proposto, per la copertura, la famosa addizionale che tutti conoscete.

Quindi, senatore Formica, anche senza copertura possiamo presentare benissimo emendamenti che, se vengono approvati dal

Parlamento, creano poi l'obbligo per il Governo di trovare la copertura.

Badate bene che mi sono riferito a emendamenti da apportare al bilancio. Ritengo che, se per iniziativa parlamentare viene proposta una spesa non compresa nel bilancio, chi propone la spesa ha anche l'obbligo di provvedere alla copertura. Quando invece si tratta di emendamenti che riguardano maggiori spese del bilancio, è evidente che la copertura è automatica perchè si corregge il disavanzo in sede di bilancio. E siccome siamo in sede di bilancio, il Parlamento questo lo può fare, indipendentemente dall'articolo 81. Il Governo potrà dire: non sono d'accordo ad aumentare il disavanzo! Potrà provvedere con altre entrate, come ha già fatto con l'addizionale della benzina. Ma questo è l'iter in cui ci dobbiamo muovere quando trattiamo di spese comprese nei capitoli del bilancio.

R E A L E, *Ministro delle finanze.* Su questo ho le mie riserve.

P R E S I D E N T E. Per quanto riguarda la forma, debbo dire che l'emendamento alquanto complesso presentato dal senatore Bertoli non fa riferimento all'aumento delle entrate, ma opera soltanto sui due fondi globali: quello per le spese correnti e quello per le spese in conto capitale. Quindi, la stessa presentazione riapre il grosso quesito che abbiamo affrontato: qual è il vero fondamento giuridico del fondo globale di fronte all'articolo 81 della Costituzione? I colleghi sanno che diverse Commissioni in questi anni hanno tentato di ricercare la volontà del costituente in merito al citato articolo 81, ma le loro conclusioni non sono mai state adottate dal Parlamento e, a proposito del fondo globale le varie tesi si possono così riassumere, un po' grossolanamente: alcune dicono che il Governo ha la leva per manovrare il disavanzo e non l'ha il Parlamento; altre invece affermano che se l'ha il Governo l'ha anche il Parlamento.

Ora, io mi propongo di risolvere d'accordo con i colleghi la sola questione formale: se l'emendamento del senatore Bertoli sarà respinto, verrà ripresentato in Aula; qualora

invece non fosse qui recepito perchè improponibile, quale sarebbe la conseguenza? In verità, c'è qualche precedente e io lo ricordo bene; ma oggi chiedo l'aiuto anche dei colleghi per cercare di interpretare ai fini della proponibilità dell'emendamento la sottile considerazione del collega Bertoli. Dice, infatti, il senatore Bertoli: si tratta di emendare delle voci che già sono iscritte nel bilancio.

BERTOLI. Noi emendiamo i due capitoli che corrispondono ai due fondi globali e aggiungiamo delle spese a quei capitoli.

PRESIDENTE. Ora, quando il Governo predispone un fondo, specifica: per far fronte ad oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso...

BERTOLI. Accetto per un momento la sua interpretazione e le dico che infatti ci sono dei provvedimenti che abbiamo presentato, di cui uno a firma del collega Borsari, che riguardano le aziende municipalizzate. Mi permetto però di osservare che il Governo ricorre al Fondo globale anche per provvedimenti che non sono in corso; quindi, anche se non fossero stati presentati i nostri disegni di legge, ritengo che avremmo ugualmente il diritto di modificare il bilancio, così come fa il Governo.

PRESIDENTE. Se facciamo una analisi storica del Fondo globale, vediamo che a poco a poco, lungo la via dei vari esercizi, questo Fondo è diventato prima uno strumento per politica corrente di finanziamento e, poi, sotto la pressione e l'urgenza di talune necessità da soddisfare, si è ridotto, ad un certo momento ad una specie di cassetto di provviste. In verità pertanto, è difficile tirar fuori una dottrina sicura; siamo, anzi, in una materia allo stato fluido, direi, e piuttosto incandescente.

BERTOLI. Allora sulla probabilità o meno non credo che si possa discutere dato che c'è questa incertezza.

PRESIDENTE. Ma anche qui creiamo un precedente.

ZUGNO, relatore generale per l'entrata. Circa il problema della proponibilità o meno, devo dire che indubbiamente quando è prevista un'entrata l'aumento di spesa è proponibile. Il precedente citato, però, qui non calza perfettamente perchè in sostanza l'Aula aveva di fronte un disegno di legge che prevedeva delle spese che dovevano essere definite e, infine, indicava una copertura. Prima della approvazione della copertura, si possono sempre approvare anche aumenti di stanziamenti.

L'Aula, in sostanza, prima di approvare il disegno di legge ha dovuto approvare lo equilibrio tra lo stanziamento e la copertura.

BERTOLI. Nel precedente ora ricordato è stata una scelta che ha fatto il Governo; se il disegno di legge non fosse stato approvato in quei termini la conseguenza immediata sarebbe stata l'aumento del disavanzo. Il Governo non ha accettato e ha proposto l'aumento dell'entrata, che l'Aula ha approvato.

ZUGNO, relatore generale per l'entrata. Ora, la Commissione ha dinanzi un provvedimento che, nel momento in cui arriva in Aula, deve trovare il suo equilibrio. Noi possiamo benissimo stabilire maggiori spese, ma non vi è dubbio che quando il bilancio esce da questa sede ci deve essere un emendamento che magari dica: il disavanzo è aumentato di *tot*.

Dal momento che è stato respinto lo emendamento relativo all'aumento delle entrate, presentate un emendamento per l'aumento del *deficit*. In questo modo si crea l'equilibrio.

REALE, Ministro delle finanze. Vorrei aggiungere una considerazione. Siccome il senatore Bertoli si è riferito al Fondo globale, c'è una scelta da fare. Si potrebbe dire: dato che c'è il Fondo globale destinato ai provvedimenti legislativi in corso, preferiamo che invece di fare una spesa se ne

faccia un'altra. Allora rimaniamo nell'equilibrio del bilancio. Altrimenti, abbiamo questo stanziamento aggiuntivo a quelli previsti nel Fondo globale senza la relativa contropartita.

BERTOLI. D'accordo. Formalmente non abbiamo presentato l'emendamento che riguarda la conclusione del bilancio; ma si tratta proprio di una questione di coordinamento tecnico. Siccome gli emendamenti che vanno in Aula sono quelli respinti in Commissione, io pregherei la Commissione di lasciarci il tempo di presentare gli emendamenti consequenziali o di considerarli come già presentati.

SPAGNOLLI. Però dobbiamo respingerli in Commissione!

BERTOLI. Avete la facoltà di respingerli.

PRESIDENTE. La questione del respingere ammette la proponibilità e quindi bisogna riflettere. Ora, il capitolo secondo della risoluzione della Giunta per il regolamento, dice esattamente:

« Gli emendamenti d'iniziativa parlamentare sono presenti nelle Commissioni.

Possono essere ripresentati in Assemblea, anche dal solo proponente, quarantotto ore prima dell'inizio della discussione degli articoli ».

Questa dizione: « possono essere ripresentati » è un'ipotesi evidentemente valevole nel caso che gli emendamenti siano stati respinti. Esiste poi una facoltà del Presidente del Senato (non un diritto dei senatori, quindi). Recita infatti il terzo comma: « È in facoltà del Presidente ammettere la presentazione all'Assemblea di nuovi emendamenti » — ma poi segue un « che » limitativo — « che si trovino in correlazione con modificazioni precedentemente approvate ».

BERTOLI. Risolviamo la questione presentando formalmente l'emendamento, il quale verrà materialmente compilato in un secondo tempo. È chiaro comunque che quel-

lo che risulterà dal conteggio che sta facendo il senatore Pirastu sarà un disavanzo in cui vi sono 400 miliardi in più. Noi proponiamo per le pensioni 700 miliardi; poichè di questi almeno 400 saranno coperti dal Governo (in una maniera che ancora non conosciamo, ma — da quanto si intuisce dalle voci correnti e dalla stampa — pare col ricorso all'aumento dell'imposta di fabbricazione degli oli minerali), è evidente che quel disavanzo è fin da adesso diminuito per lo meno di 400 miliardi.

FRANZA. A mio giudizio è senz'altro possibile applicare quel disposto della Giunta del regolamento che consente al Presidente di accogliere nuovi emendamenti, correlativi ad altri. Se l'emendamento Bertoli dovesse venire approvato e nel Fondo globale venisse introdotta la maggior somma di 700 miliardi, il Presidente potrebbe autorizzare un emendamento che ristabilisca lo scosso equilibrio di bilancio.

BERTOLI. Mi sembra che il senatore Franza abbia ragione, in relazione anche alla lettura che il Presidente ha fatto del Regolamento provvisorio dell'iter della discussione del bilancio. Pertanto, se la Commissione lo ritiene necessario, presentiamo il nostro emendamento; non lo presentiamo invece nel caso si accetti la tesi esposta dal senatore Franza.

PRESIDENTE. Il bilancio deve pur quadrare, nelle colonne del dare e dell'avere!

BERTOLI. Il ragionamento in tal caso si allarga: dovremmo cioè vedere tutti gli emendamenti che sono stati presentati e respinti dalle Commissioni. Quella parte del Regolamento che dà facoltà al Presidente di presentare anche in Aula emendamenti che siano in correlazione con quelli approvati, sana la questione. Mi pare pertanto che sia da accettare il suggerimento proposto dal senatore Franza. Poichè non sappiamo di quanto il *deficit* aumenterà in Aula; poichè vi è la possibilità di presentare nella stessa Aula emendamenti riguardanti le tabelle e

che sono stati respinti dalla Commissione; poichè infine non possiamo, al momento, fare il riepilogo di tali emendamenti, lasciamo le cose come stanno, rimettendoci alla facoltà del Presidente, nel caso in cui gli emendamenti vengano respinti.

P R E S I D E N T E . Noi stiamo esaminando adesso un emendamento al bilancio, che incide sul disavanzo. Se la parola « bilancio » ha un suo significato, che è quello che è dato dalla Ragioneria, occorre allora che, ogni qual volta vi è l'accrescimento di un addendo di spesa, vi sia un addendo che va a finire dall'altra parte. Non è pertanto possibile, a mio giudizio, che noi presentiamo un addendo aggiuntivo di spesa qual è quello in questione, di 500 o di 1.000 miliardi, e contemporaneamente non operiamo con un altro addendo dalla parte opposta. Nè d'altra parte possiamo sottintendere tutto questo, facendo poi risolvere la questione al Presidente in Aula.

S P A G N O L L I . L'unica logica alla quale dobbiamo rifarci è la logica dell'equilibrio, che sempre ha ispirato i lavori di questa Commissione, in base alla quale sia per le minori entrate sia per le spese occorre indicare immediatamente la copertura.

Vi sono qui dei riferimenti anche ad altri titoli del bilancio che riguardano altre Commissioni, e che molto probabilmente saranno stati da queste già respinti.

B E R T O L I . Prego il collega Spagnoli di fare l'ipotesi — che è poi quella corrispondente alla realtà — che noi in questo momento, invece di essere la 5ª Commissione che riferisce sul bilancio, siamo la 5ª Commissione che dà il parere sulle tabelle di sua competenza: è in questa sede che noi dovevamo presentare gli emendamenti; non lo abbiamo fatto perchè c'è stato un accordo di tutta la Commissione nel senso che li avremmo presentati successivamente. Questi emendamenti che noi presentiamo riguardano non la 5ª Commissione in quanto competente per la tabella n. 2 concernente la spe-

sa, ma la tabella n. 1 che si riferisce alle entrate.

I colleghi della Commissione ritengono che in sede referente, nel momento in cui noi esaminiamo il bilancio, dobbiamo preoccuparci dell'equilibrio del bilancio stesso tenendo conto di tutti gli emendamenti che saranno presentati in Aula: ma non si può sapere se e quali emendamenti saranno presentati in Aula con certezza (per esempio, può darsi che i ministri Colombo e Reale mi convincano a non presentare più i miei) da noi così come anche dai colleghi delle altre Commissioni, che hanno proposto degli emendamenti che sono stati respinti. Quindi, il problema dell'equilibrio del bilancio si manifesta solo nel momento in cui sono accolti gli emendamenti presentati. Coloro che hanno redatto il Regolamento, e che penso siano persone di buonsenso, hanno previsto che in Aula possano essere presentati quegli emendamenti che siano stati respinti in Commissione.

S P A G N O L L I . Io non faccio nessuna opposizione. Capisco benissimo. In questa sede noi abbiamo una autorità primaria per quanto riguarda la nostra competenza, come le altre Commissioni l'hanno per le tabelle che le riguardano. Su questo posso essere d'accordo.

Ma non varia nulla dal punto di vista dell'equilibrio del bilancio. Io pongo il problema della nostra responsabilità dal punto di vista dell'equilibrio del bilancio.

F R A N Z A . Si tratta di una questione di principio. Non si può impedire ad un collega di presentare un emendamento, quale che sia la natura di questo emendamento.

Ora, nella specie, tanto più è pertinente la presentazione di questi emendamenti di aumento della spesa in quanto, nel caso in cui vengano respinti, non si avrebbe nessun aumento del disavanzo e quindi non avrebbero ragione d'essere le preoccupazioni che sono sorte. In tal caso, infatti, la Commissione si presenterebbe in Aula con una relazione di perfetto equilibrio del bilancio.

La questione sorgerebbe, come è stato accennato, nel momento in cui eventualmente

questi emendamenti dovessero essere (ma può darsi anche che non lo siano) riproposti ed approvati in Aula. Allora interviene il potere del Presidente di consentire il ristabilimento dell'equilibrio del bilancio ove il Governo non intendesse farlo in quel momento.

P R E S I D E N T E . Collega Franza, sia chiaro che qui non è in discussione la facoltà di proporre aumenti o diminuzioni, cioè di apportare variazioni alle spese o alle entrate. Rimane però da chiarire se, attuando in sede di bilancio un accrescimento di spesa, sia possibile farlo operando sul disavanzo e non procurando una entrata maggiore. È questa la sostanza dell'interrogativo circa la proponibilità o meno dell'emendamento.

Ma in ogni caso, anche se riconosciamo concordemente il diritto di chiunque di noi di proporre un aumento di mille miliardi di spesa, per evitare che il bilancio rimanga zoppo, bisogna anche dire dove si prendono i mille miliardi occorrenti, cioè quest'altro emendamento deve essere presentato qui, in Commissione. Non possiamo rinviare alla diligenza del Presidente il compito di supplire a quella che sarebbe una nostra svista. A mio avviso non si può, dunque, inserire nel bilancio una spesa senza mettere nella controparte dello stesso bilancio la posta corrispondente.

O L I V A . Io mi rendo conto della preoccupazione finale, escatologica, del Presidente; ma questa preoccupazione prenderà corpo nel momento in cui noi rischieremo di accettare l'emendamento che sarà proposto. Ma siccome — faccio sin d'ora una dichiarazione di voto — la maggioranza voterà contro l'emendamento, io credo che la questione non sorgerà. Non possiamo, per così dire, metterci la corda al collo prima, pur dando atto al Presidente che, nel momento in cui scatterà l'approvazione dell'emendamento, la Commissione in sede di parere sul complesso del bilancio dovrebbe procurare, magari da parte della maggioranza, la presentazione di un emendamento

compensativo, il quale venisse poi ugualmente respinto dalla stessa maggioranza.

P R E S I D E N T E . Il collega Oliva ha presentato una proposta che riguarda la procedura; cioè è del parere che si ponga in votazione questo emendamento, riservando, nell'ipotesi di approvazione, ad una responsabile decisione successiva la soluzione del problema che ne sorgerebbe.

B E R T O L I . Io sono d'accordo col collega Oliva.

P I R A S T U . Anch'io.

F R A N Z A . Io pure concordo col senatore Oliva.

P R E S I D E N T E . Io personalmente non condivido questa opinione.

Z U G N O , relatore generale per l'entrata. Non rifaccio il ragionamento che ho svolto prima, per cui, a mio avviso, se qui si vota un aumento della spesa, è chiaro che si debba proporre immediatamente un emendamento per la copertura, al fine di realizzare lo equilibrio del bilancio.

Ora, però, è indubbio che, trattandosi di una legge di bilancio e avendo noi soltanto una funzione referente, abbiamo senz'altro la possibilità di proporre una variazione della spesa all'interno del bilancio, per cui dovrebbe essere competenza esclusiva dell'Aula decidere eventualmente la maggiorazione del disavanzo, giacché io non credo che una Commissione debba avere la possibilità di approvare addirittura un aumento del disavanzo. Un aumento delle entrate lo potrei anche ammettere ma un aumento del disavanzo credo che la Commissione non possa farlo perchè è una cosa molto delicata.

Tuttavia, nel caso che la Commissione decida che lo possiamo fare, allora dobbiamo avere il coraggio di dire che non possiamo evidentemente proporre degli emendamenti che aumentino la spesa se non viene indicata la copertura. Del resto, è questa la proce-

BILANCIO DELLO STATO 1969

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

dura seguita dal senatore Bertoli. A mio parere, l'emendamento che aumenta il disavanzo deve essere presentato prima dell'emendamento che aumenta la spesa.

P I R A S T U . Allora non possiamo proporre il nostro emendamento.

P I C A R D I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Vorrei fare una proposta transattiva, non come rappresentante del Governo ma come senatore.

Mi pare che la questione investa un po' i principi e non voglio addentrarmi adesso in questa discussione. Personalmente io sarei d'accordo con la tesi esposta dal Presidente. Ma è intervenuta la proposta del collega Oliva, la quale può risolvere la questione in modo da uscire dall'*impasse*. Però io direi che questa non debba essere una decisione tale da investire i principi e da poter poi essere invocata come precedente. Solo in questo senso la proposta del senatore Oliva mi pare accettabile: che cioè non venga o costituire un precedente, che possa succes-

sivamente essere invocato in questa Commissione.

P R E S I D E N T E . Allora, nello spirito del suggerimento dato dal collega senatore Oliva, metto in votazione l'emendamento proposto dal collega Bertoli, di cui ho già dato lettura e sul quale il Sottosegretario Picardi si è dichiarato contrario.

(Non è approvato).

Nessun altro chiedendo di parlare, possiamo senz'altro dare mandato al relatore, senatore Formica, di redigere la relazione generale sulla spesa.

Poichè non si fanno altre osservazioni, può considerarsi concluso l'esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969.

La seduta termina alle ore 12,30.

UFFICIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ENRICO ALFONSI