

N. 2103-A

Resoconti II

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1967

ESAME IN SEDE REFERENTE
DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA
DEL MINISTERO DEL TESORO

(Tabella n. 2)

Resoconti stenografici della 5ª Commissione permanente

(Finanze e tesoro)

I N D I C E

SEDUTA DI MARTEDI' 14 MARZO 1967

PRESIDENTE	Pag. 1, 13, 15
BERTOLI	13, 14
CONTI	11, 14
FORTUNATI	9, 11, 13
MARTINELLI	14
MILITERNI, <i>relatore</i>	1
PIRASTU	14

SEDUTA DI MARTEDI' 14 MARZO 1967

Presidenza del Presidente BERTONE

La seduta è aperta alle ore 17,20.

Sono presenti i senatori: Banfi, Bertoli, Bertone, Bonacina, Conti, De Luca Angelo, Ferreri, Fortunati, Gigliotti, Lo Giudice, Maccarrone, Maier, Martinelli, Militerni, Pellegrino, Pirastu, Roda, Salari e Salerni.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967

— Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro (Tabella 2)

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 l'anno finanziario 1967 - Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ».

Invito il senatore Militerni ad illustrare la Tabella 2.

M I L I T E R N I , *relatore*. Io credo di dover sottoporre alla Commissione non una relazione ma uno schema di parere, o meglio alcune linee sulle quali raccogliere l'avviso della Commissione onde procedere alla redazione della relazione.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, nella nuova metodologia instaurata dalla riforma operata dalla legge Curti, la valutazione complessiva della previsione della spesa

(nella sua entità globale di risultato economico-finanziario preventivo e nella sua dinamica politica, in quanto risultante previsionale operativa della politica della spesa che il Governo dovrà attuare, nei limiti legislativi fissati dal Parlamento), non può che trovare collocazione sistematica nella relazione generale.

In sede di parere sulla tabella della spesa del Ministero del tesoro, oggetto di indagine, di analisi e di valutazione è, quindi, la sola materia concernente l'attività propria del Dicastero, con la strumentalità funzionale dei suoi servizi. L'indagine, l'analisi e le valutazioni, cioè, non possono che avere uno sviluppo limitato, sia per non incorrere nell'inconveniente delle ripetizioni e delle duplicazioni, sia per riservare, come esige l'applicazione del nuovo metodo, la visione ed il giudizio di sintesi alla relazione generale.

Peraltro, l'indagine, l'analisi e le valutazioni della spesa del Ministero del tesoro, in sede di parere, sia pure specifico e delimitato al settore, non possono essere condotte ed enucleate col mero sistema della restrizione e separazione dei compiti o dell'isolamento strumentale della materia. E ciò per tre ordini di motivi:

1) perchè sempre permane, ineludibile, la connessione intima della funzione specifica di un Ministero — e del Dicastero del tesoro in grado preminente e determinante — con tutta la politica finanziaria ed economica del Governo. Se l'indagine e l'analisi sono momenti logici che investono la specifica materia *subiecta*, la valutazione implica un giudizio di validità politica, necessariamente in rapporto di alterità e di connessione con i valori, i criteri ed i parametri generali della politica economico-finanziaria che la Comunità Nazionale intende perseguire per le sue finalità programmatiche;

2) perchè, oggi, e per l'avvenire, è la stessa dottrina o filosofia della programmazione che — postulando l'equazione permanente tra bilancio e programma — non solo ci impone, categoricamente, di evitare fratture tra programmazione e bilancio, ma di riconsiderare, nella prospettiva stessa del

piano di sviluppo del Paese, le correlazioni dinamiche tra « fatto produttivo » di spesa e di sviluppo economico e « fatto finanziario »: cioè di copertura generale della spesa e dello sviluppo, con le connesse implicazioni monetarie, creditizie e d'incentivazione del risparmio;

3) perchè anche in sede di parere specifico deve pur essere enucleato un contributo al giudizio di sintesi che dovrà essere articolato dalla relazione generale.

Al fine d'inquadrare lo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, per l'anno finanziario 1967, nella visione complessiva della politica e della dinamica del bilancio, l'estensore del parere ritiene opportuno premettere alcune brevi considerazioni generali, desunte dalle risultanze finali del bilancio per il 1967, raffrontate a quelle del precedente bilancio.

Escludendo i movimenti di capitale, il totale della spesa effettiva sale da lire 7.546 miliardi a lire 8.527 miliardi, con un incremento di circa lire 981 miliardi. Di contro, il totale delle entrate effettive passa da lire 7.024 miliardi a lire 7.717 miliardi, con un incremento di lire 693 miliardi: ne consegue un peggioramento di lire 288 miliardi nel rapporto tra entrate e spese effettive.

Tale peggioramento, tenuto conto dei movimenti di capitale, fa salire il disavanzo finanziario — per il 1966 previsto in lire 891 miliardi — a lire 1.164 miliardi per il nuovo esercizio.

Il disavanzo viene a corrispondere, così, al 13 per cento della spesa complessiva, comprendo le entrate l'87 per cento della spesa stessa.

Un'ulteriore analisi del contenuto dei dati tecnico-contabili ci induce a dover considerare che l'incremento delle spese effettive — dianzi evidenziato in lire 981 miliardi — viene quasi totalmente assorbito dall'aumento delle spese correnti (lire 909 miliardi), mentre solo lire 72 miliardi potranno essere destinate all'aumento delle spese in conto capitale: le quali passano, così, da lire 1.225 miliardi del 1966 a lire 1.297 miliardi nel nuovo esercizio. Un'ulteriore analisi quanti-

tativa e proporzionale dei dati ci offre il seguente parametro di meditazione:

in percentuale, l'aumento delle spese correnti, rispetto al 1966, risulta del 14,4 per cento, di contro ad un aumento delle entrate del 10 per cento circa.

Ne consegue l'aggravarsi della costante diminuzione del risparmio pubblico che scende da lire 703 miliardi del precedente esercizio a lire 487 miliardi, previsti per l'esercizio 1967.

A questo punto, sembrano all'estensore del parere utilissimi e doverosi i raffronti d'un'altra serie di dati:

a) il raffronto dell'incidenza percentuale delle spese correnti sul totale dell'entrate, riferito agli ultimi tre esercizi finanziari, con il conseguente andamento del risparmio pubblico, nello stesso contesto temporale;

b) il raffronto ravvicinato del contenuto più sintomatico, rilevante ed assorbente della spesa corrente.

Per operare il raffronto, occorre rimediare le cifre del quadro che chiameremo A e le cifre del quadro B.

Quadro A. — Incidenza percentuale spese correnti - Andamento del risparmio pubblico.

Esercizio	Incidenza % Spese correnti	Risparmio pubblico
1965 . . .	87,8 %	L. 801 miliardi
1966 . . .	90 %	» 703 »
1967 . . .	93,7 %	» 487 »

Quadro B. — Spese correnti per il personale. - (Al riguardo è da considerare che lo Stato italiano spende 3.300 miliardi per retribuire i suoi dipendenti, ossia circa il 45,5 per cento delle sue entrate tributarie. « Non esiste nessuno Stato progredito nel quale le spese occorrenti a retribuire gli impiegati raggiungano un limite così elevato ». Lo afferma l'onorevole Preti in un articolo su « Epoca ». Con questa premessa il Ministro spiega « perché si parla tanto spesso della rigidità del bilancio dello Stato, della difficoltà di spostare le spese da un settore al-

l'altro e dell'ancor più grave difficoltà di aumentare gli investimenti produttivi a carico del bilancio medesimo ».

Dal punto di vista del carico del personale la situazione degli enti pubblici non è migliore: le cinque Regioni esistenti hanno 10 mila dipendenti (6.262 in Sicilia); i Comuni hanno 339.000 impiegati; le Provincie 70.000; i Consorzi, gli ospedali, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza 162.000, per un totale di 580.000. Il Ministro delle finanze elenca poi altri dati che, tutti insieme, concorrono alla cifra di 800.000 dipendenti, fra enti locali, enti previdenziali e altri analoghi enti pubblici. « In complesso — scrive Preti — i pubblici impiegati in Italia assommano a due milioni 381 mila, una cifra veramente impressionante ». Tale cifra rappresenta il 22-23 per cento del « totale dei cittadini che lavorano con rapporti di impiego subordinato ».

Data questa situazione il Ministro delle finanze ritiene che si debba « pensare seriamente a ristrutturare l'amministrazione dello Stato, in modo che essa diminuisca in futuro il numero dei propri dipendenti. Per la stessa ragione bisogna far capire agli enti locali di non procedere più oltre nella cosiddetta politica della facile assunzione »).

Esercizio 1962-63

Lire 1.000 miliardi e 500 milioni

Esercizio 1967

Lire 3.300 miliardi, pari al 45,5 per cento delle spese correnti.

La tendenza che si desume da tali cifre e percentuali di raffronto denota come il processo di erosione progressiva del risparmio pubblico — pur nel momento stesso in cui la Programmazione pone a suo cardine la propensione al risparmio, cioè ad investimenti per la formazione del reddito futuro e per l'attivazione d'un saggio di sviluppo ottimale tale da consentire il conseguimento di un livello di piena occupazione — non solo non ha registrato quell'arresto e quella inversione più volte auspicato nella Commissione finanze e tesoro del Senato, ma risulta notevolmente accelerato.

Dall'indagine e dall'analisi sin qui svolte sui dati e sui parametri emergono chiare alcune valutazioni ed indicazioni per la linea della politica generale del bilancio.

Il difetto organico del bilancio è costituito dalla forte, endemica patologia della dilatazione delle spese correnti e dell'indebitamento dello Stato!

La Commissione finanze e tesoro del Senato non può esimersi dal ribadire, ancora una volta, l'urgente necessità che sia infrenata una così pericolosa tendenza e che Parlamento e Governo collaborino, con cautela e fermezza, a determinarne, al più presto possibile, l'inversione. Queste prime valutazioni implicano la conseguenziale indicazione del mantenimento d'una linea di severità e di rigore.

Nel momento in cui è unanime la valutazione ed il riconoscimento che la pressione fiscale ha ormai raggiunto limiti tali che veramente appare sconsigliabile, per qualsiasi evenienza, procedere ancora in tale direzione (« La pressione tributaria, ha dichiarato, giorni or sono, il Ministro delle finanze, onorevole Preti, alla Camera, ha raggiunto veramente limiti troppo elevati. Se ve lo dice il Ministro delle finanze non si può certo mettere in dubbio ».); nel momento in cui, lo ha ricordato, giorni or sono, il Ministro del bilancio, onorevole Pieraccini, alla Camera, s'impone il progressivo adattamento del bilancio dello Stato alla funzione di strumento fondamentale del Piano di sviluppo, appare quanto mai opportuno e tempestivo l'appello, rinnovato e reiterato al Paese, anche in questi giorni, dal Ministro del tesoro onorevole Colombo « per il mantenimento » — io penso che la 5ª Commissione del Senato voglia precisare — « per il mantenimento e l'accentuazione » d'una « linea di severità e di rigore ».

L'attuazione prudente e realistica di questa linea politica implica la più stretta collaborazione tra Parlamento e Governo, specie in quest'anno di vigilia elettorale, nel quale la vigilanza della Commissione finanze e tesoro, del Senato, del Parlamento, del Governo, cioè dell'intera responsabilità solidale della Comunità nazionale, dev'essere particolarmente costante e ferma.

Ciò non vuol dire che si intenda sollecitare il blocco indiscriminato della spesa pubblica; non vuole e non può significare attentato alla libertà di rivendicazioni di retribuzioni più eque anche da parte dei pubblici funzionari. Ma le somme a tale scopo occorrenti debbono essere, in linea di massima, assicurate dall'interno del sistema, cioè da una riduzione del personale, conseguenziale sia al criterio di una più adeguata utilizzazione dei dipendenti pubblici già in servizio, sia al criterio d'una moderna gestione aziendale — e lo Stato è la grande Azienda, a responsabilità collettiva, per la gestione del bene comune del Paese —: criterio, quest'ultimo, che non può non trasferire le implicazioni semplificatrici e d'accelerazione funzionale del progresso tecnologico del lavoro umano anche e soprattutto in quella moderna e grande Azienda produttrice di servizi che deve sempre più divenire, in democrazia, lo Stato di giustizia sociale!

La Commissione finanze e tesoro del Senato considera « linea democratica di severità e di rigore » il richiamo di tutti all'autocontrollo ed al senso del limite, delle proporzioni e delle possibilità. Perchè se limite e senso delle proporzioni e delle priorità mancano quando si decidono le scelte in sede di ripartizione del reddito nazionale, si rischia di destinare ai consumi anche parte di quello che è necessario ed indispensabile destinare al risparmio: cioè ad investimenti per la creazione di reddito futuro e di futura occupazione.

Non si può, ad esempio, chiedere, da una parte, l'intera applicazione del piano quinquennale di sviluppo e dall'altra sollecitare e provocare incontrollate spinte salariali ed incontrollabili aumenti di costi e di prezzi.

A questa linea pregiudiziale ed irreversibile di severità e di rigore è subordinato, infatti, non solo l'equilibrio del bilancio di competenza, ma la stessa possibilità di finanziamento del programma quinquennale, la cui copertura, giova ricordarlo, è prevista, in parte, attraverso la mobilitazione e l'incentivazione del risparmio privato, ma per ben 5.250 miliardi con l'impiego del risparmio pubblico, la cui formazione dev'essere, pertanto, assicurata attraverso il controllo

rigoroso e sistematico di tutti i centri di spesa.

Soltanto così — cioè col mantenimento di questa linea di severità di rigore — Governo e Parlamento, maggioranza ed opposizioni potranno sottrarsi alle diverse e talvolta contrastanti pressioni settoriali che purtroppo acquistano plusvalore e plusvalenze di pressioni, mietendo facili e superficiali sostenitori, specialmente alla vigilia di elezioni politiche.

Se potessero scioperare i disoccupati, questa categoria di cittadini, che merita tutta la più vigile preoccupazione del Parlamento e del Governo, ricorderebbe a tutti che la Repubblica, riconoscendo a tutti i cittadini il diritto al lavoro, è soprattutto impegnata a promuovere le condizioni che rendano effettivo questo diritto (articolo 4 della Costituzione).

Non soltanto la stabilità monetaria è un bene di altissimo valore, risultante morale e finanziaria dei sacrifici costanti di tutto il popolo italiano, conquista sudata che non può certo essere barattata a ciclo... elettorale quinquennale, ma la stessa programmazione dello sviluppo economico e dell'occupazione è conquista e meta che non possono essere certo pur'esse barattate a ciclo quinquennale!

A questo punto, dalle stesse considerazioni generali emergono alcune altre indicazioni per la nostra politica economica. (A chi volesse verificare, col rigore dell'indagine scientifica, talune delle predette indicazioni, valga il seguente riferimento bibliografico: vedi Nelson Jacovini, « Nuova teoria generale del reddito e della pianificazione finanziaria ». Jacovini e C. Editori, Napoli 1962; Giuseppe Palladino, « Illustrazione e verifica di una nuova teoria del reddito e dell'occupazione ». Edizioni Arti Grafiche « Adriana », Napoli, 1965. Della nuova teoria dello Jacovini ecco quanto scrive, tra l'altro, G. Palladino: « In tale maniera, la teoria del reddito esce dall'indeterminatezza delle formule monetarie puramente qualitative del Fisher, del Keynes e del sottoscritto (G. Palladino), e si definisce concretamente e come nuovo valido strumento di pianificazione finanziaria pura, o valutaria, e di pianificazione economico-fi-

nanziaria, consentendo, appunto, con nuove formule monetarie quantitative, di determinare tutte le grandezze fondamentali della economia di scambio » (vedi Palladino, Op. cit. pag. 15-16). « Con questo saggio, premette il citato autore, mi propongo di illustrare nelle sue parti essenziali la nuova teoria del reddito e dell'occupazione di Nelson Jacovini, nonché di verificarla come modello di analisi della presente congiuntura economica italiana e come base di indicazione dei relativi orientamenti risolutivi » [Op. cit., pag. 11]).

Premesso che il « fatto produttivo », per risultare efficiente al massimo, come combinazione ottimale dei fattori della produzione, deve restare, prevalentemente, affidato all'iniziativa privata, cioè dev'essere considerato e trattato come complesso di scelte e responsabilità dei singoli operatori privati, e perciò stesso sottoposto alla sanzione della perdita in proprio; che pertanto il « fatto produttivo » non può essere pianificato in modo accentrato e coercitivo, cioè con la conseguenza d'interferire nelle scelte private circa la combinazione dei fattori produttivi all'interno di ciascuna unità operativa aziendale; a ben diverse conclusioni si deve pervenire nei riguardi del « fatto finanziario ».

Questo secondo fatto, giustamente considerato come d'interesse prevalentemente pubblico, è, in quanto tale, da sottoporsi al governo e quindi alla programmazione delle competenti autorità, attraverso la pianificazione cosiddetta finanziaria pura, o valutaria di breve termine, e la pianificazione economico-finanziaria di medio e lungo termine.

Queste due pianificazioni, se bene attuate, sono sufficienti a condizionare, nel suo complesso, il fatto produttivo, lasciato alla libera iniziativa dei privati: sono sufficienti, cioè, a far conseguire all'attività produttiva, finanziariamente condizionata, un massimo di utilità sociale in termini di tasso di sviluppo ottimale, di piena occupazione, di distribuzione del reddito nazionale e di sviluppo settorialmente e territorialmente equilibrato.

Perchè la politica della spesa pubblica diventi lo strumento valido ed agile per l'at-

tuazione del programma, perchè la programmazione dei redditi e delle risorse, con la eliminazione del predominio del capitale sul talento e sull'iniziativa, sia posta a base dell'equilibrio e della diffusione della giustizia sociale, sembrano meritevoli di particolare considerazione le seguenti puntualizzazioni ed indicazioni operative.

a) La stabilità dei prezzi e del potere di acquisto della lira non possono essere fine a se stessi, ma devono rappresentare il punto certo e permanente di partenza per il ritorno ad una maggiore propensione al risparmio ed agli investimenti.

b) Per scongiurare il rallentamento della formazione del risparmio privato, occorre sollecitare al massimo sia il risparmio personale e familiare, creando anche idonei istituti democratici con cui favorire il risparmio popolare, sia il settore redditiero-capitalista,

stimolandolo a cercare nuove rendite e profitti con il risparmio e l'investimento delle rendite e dei profitti già guadagnati.

c) Ma affinché ci sia anche un parallelo, costante e progressivo ritorno ad alti livelli di nuovi investimenti, la stessa stabilità dei prezzi dev'essere cercata come un nuovo equilibrio tra costi e ricavi.

d) Nella costante irreversibile, che è conquista della democrazia moderna, di equo e quindi alto costo del lavoro, per meglio stabilire le condizioni d'incentivo ai nuovi investimenti, si richiede non solo una maggiore offerta di risparmio ma conseguenzialmente anche una struttura di tassi d'interesse più bassi, ciò anche per attuare un rapporto più soddisfacente tra impieghi e depositi.

In merito valga la illuminante riconsiderazione del seguente prospetto.

Andamento degli impieghi e dei depositi

	Dicembre 1964	Dicembre 1965	Novembre 1966	Variaz. assolute	Variaz. %
Impieghi	13.398,8	14.345,9	15.388,6	+ 1.042,7	+ 7,3
Depositi	17.450,8	20.542,3	22.594,9	+ 2.052,6	+ 10
Rapporto imp.-dep.	74,4 %	67 %	67,1 %	—	—

e) Una rigorosa finanza statale, regionale, provinciale, comunale e di tutti gli altri Enti pubblici deve evitare di contendere il risparmio alle attività produttive, pena, altrimenti, un sicuro regresso delle condizioni dei lavoratori in termini di salari reali e di livello di occupazione.

Dalle premesse e dalle indicazioni generali (che peraltro condizionano, sostanziano ed orientano una politica del Ministero del tesoro e tutta la dinamica politica tra Tesoro, Bilancio generale e Programmazione), passando ora ai dati più specifici della Tabella concernente lo stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1967,

una rapida riconsiderazione preliminare merita la struttura stessa del Ministero.

Il Ministero del tesoro è il Ministero della gestione del bilancio e della tesoreria ed in relazione a tali compiti ha una sua struttura ed una sua specifica strumentazione operativa.

Le due branche fondamentali in cui si articola l'organismo tecnico-giuridico-amministrativo del Dicastero sono, com'è noto:

- a) la Ragioneria generale dello Stato;
- b) la Direzione generale del Tesoro.

Si potrebbe dire che, in linea di massima, la prima sovraintende alla formazione del bilancio di competenza e l'altra presiede alla

BILANCIO DELLO STATO 1967

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

gestione di cassa dell'entrata e della spesa d'ogni provenienza e destinazione.

Dell'organismo del Dicastero del tesoro fanno parte due altri tipici organi fondamentali:

- la Cassa depositi e prestiti;
- il Comitato per il credito ed il risparmio.

La manovra della politica creditizia e monetaria ha in questi due organi delicati strumenti di attuazione.

Pur non essendo questa la sede ed il momento per un riesame, nella prospettiva della programmazione economica, della *vexata quaestio* dell'opportunità di riunificazione in un solo Dicastero dei tre Dicasteri economico-finanziari: Finanze e Tesoro, che insieme dovrebbero perseguire l'equilibrio del bilancio, e Bilancio, sembra, peraltro necessario all'estensore del presente parere, in ossequio allo stesso dettato costituzionale (art. 95 della Costituzione) porre, sin da ora, un punto fermo: sia in caso di unificazione, sia ed a più forte ragione nel contesto della tripartizione, è costituzionalmente non corretto pensare di attribuire ad uno dei tre Ministri funzioni di supervisione, di controllo e di coordinamento politico-operativo sulle attività degli altri Ministeri e Dicasteri, poichè tale preminente funzione di direzione della politica generale del governo e di garanzia del coordinamento ad unità di indirizzo politico e amministrativo dev'essere esercitata, a norma dell'articolo 95 della Costituzione, e specie nel contesto del rapporto Bilanci-Programmazione, dal Presidente del Consiglio.

La Tabella dello stato di previsione del Ministero del tesoro si compendia, per l'anno finanziario 1967, nelle seguenti cifre:

— Totale delle spese	milioni di lire
Per la parte corrente	2.170.601,3
Totale spese per il conto capitale	759.129,1
Totale per rimborso prestiti . .	421.922,1
	<hr/>
Totale complessivo spesa . . .	3.351.652,5

Nei suddetti totali incidono tuttavia i fondi accantonati, con riferimento a provvedimenti legislativi in corso, che ammontano

per la parte corrente a milioni 509.487,8 e per il conto capitale a milioni 112.097. Le spese di stretta competenza del tesoro ammontano pertanto alle seguenti minori cifre:

per la parte corrente . .	milioni 1.661.133,5
per il conto capitale . .	» 647.032,1
per rimborso di prestiti . .	» 421.922,1

per un totale di . . . milioni 2.730.067,7

La maggiore spesa, rispetto al precedente esercizio, ammonta pertanto a milioni 641.331,5. Essa deriva in massima parte dallo adeguamento degli appositi fondi allo ammontare degli oneri recati da provvedimenti legislativi in corso. Non venendo per tanto autorizzata dal Parlamento, ma solo prevista in sede di approvazione del bilancio, non si pone in questa sede la esigenza di alcuna valutazione di merito, che potrà farsi al momento della approvazione dei relativi strumenti legislativi, che ne disporranno l'impiego. Per il rimanente la maggiore spesa deriva dalla incidenza di leggi preesistenti, dalla applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi e dal trasporto di fondi ad altri Ministeri. Limitatissima risulta infine la maggiore spesa conseguente alle variazioni apportate in relazione alle esigenze, risultando essa contenuta intorno ai 24 miliardi.

Un rapido esame al prospetto recante la classificazione funzionale e quella economica delle spese del Tesoro dimostra come in essa siano raggruppati in prevalenza gli oneri non ripartibili, mentre le cifre di maggiore rilievo sono quelle, per la parte corrente, relative all'amministrazione generale dello Stato, alla azione ed interventi nel campo sociale ed ai trasporti e comunicazioni. Tra le spese in conto capitale, esclusi gli oneri non ripartibili, le cifre di maggiore rilievo sono invece quelle relative all'azione ed interventi nel campo economico ed ancora quelle per i trasporti e le comunicazioni.

L'onere per interessi passivi incide per 348 miliardi a fronte dei 328 miliardi dello scorso anno, e dei 301 miliardi del 1965. Anche il progressivo incremento di tali oneri, da porre in relazione alla ricorrente crescita annuale del disavanzo finanziario, con-

BILANCIO DELLO STATO 1967

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

siglia di contenere per l'avvenire il ricorso al disavanzo entro limiti decrescenti.

È necessario, a riguardo, anche un raffronto tra il disavanzo del bilancio 1966 con quello del precedente esercizio, in relazione alle spese effettuate col ricorso al mercato

finanziario e che hanno una particolare incidenza sul bilancio del Ministero del tesoro.

Dal raffronto si rileva che:

nel 1967 il *deficit* effettivo è diminuito di lire 131 miliardi e 600 milioni.

Infatti:

	per il 1966 <i>miliardi</i>	per il 1967 <i>miliardi</i>
Disavanzo previsto	L. 891,7	L. 1.164,1
Spese da effettuare col ricorso al Mercato finanziario	L. 1.090,7	L. 686,7
	<u>L. 1.982,4</u>	<u>L. 1.850,8</u>
	L. 1.982,4 —	
	<u>L. 1.850,8</u>	
	L. 131,6	

Si può quindi affermare che, insieme al progresso perseguito nell'avviare ad unità il bilancio, si è anche raggiunto l'effetto non trascurabile della diminuzione globale del *deficit* effettivo.

Non vi è dubbio che su questa strada bisogna fare ulteriori progressi verso il traguardo dell'unità effettiva del bilancio e della diminuzione del disavanzo.

Tale esigenza è anche da porre in relazione all'esistenza d'una massa di residui passivi di oltre 3.770 miliardi al 31 dicembre 1965, a fronte ai 3.415 miliardi accertati al 31 dicembre 1964!

Circa i residui passivi, le cause che determinano la patologia endemica del fenomeno sono, com'è noto, molteplici. Debbono tutte essere riconsiderate e superate. E' una esigenza fondamentale che diventa irreversibile ed improrogabile per la attuazione del programma quinquennale di sviluppo, la cui dinamica di propulsione è tutta centrata sul volume e sul ritmo operativo degli investimenti!

Causa efficiente primaria del grave fenomeno è unanimemente considerata la pesan-

tezza delle procedure della spesa, per cui si ravvisa quanto mai urgente ed improrogabile la revisione delle norme sulla contabilità generale dello Stato.

Le quote più considerevoli dei residui, al 1965, sono quelle relative alla competenza dei seguenti Ministeri:

a) Ministero dei lavori pubblici: per lire 982 miliardi (922 miliardi nel 1964);

b) Ministero del tesoro: per lire 931 miliardi (836 miliardi nel 1964);

c) Ministero dell'agricoltura: per lire 679 miliardi (497 miliardi nel 1964).

Una indagine approfondita sul fenomeno è stata effettuata, lo scorso anno, nel suo analitico e documentato parere, dal senatore Angelo De Luca. Nel suo illuminato parere, il senatore Angelo De Luca dedicava un apposito paragrafo ai « Problemi dei residui » ed il contenuto della sua indagine si rivela oggi quanto mai attuale ed utilissimo.

Un dato percentuale di raffronto tra ammontare globale dei residui di spesa (spesa corrente + spesa in conto capitale) ed am-

montare complessivo della spesa, al 31 dicembre 1965, fa salire al 44,5 per cento dell'ammontare complessivo della spesa l'importo globale dei residui passivi! Spesa: lire 8.464 = Residui: lire 3.771!

Anche se si ritenga che una certa manovra sui residui possa e debba essere effettuata, con accorta cautela, in determinati momenti di periodi eccezionali, la riconsiderazione del fenomeno dei residui passivi è motivazione ulteriore sia della direttiva di contenimento delle spese correnti sia della linea di superamento dei residui passivi.

Ma l'esame del bilancio del Ministero del tesoro e della situazione economica generale del Paese ci conferma soprattutto che la linea della nostra politica economico-finanziaria dev'essere, essenzialmente, quella dell'incremento delle spese d'investimento.

È opportuno riconsiderare che nel bilancio 1967 l'ammontare delle spese « in conto capitale » è di lire 1.297,6 miliardi, con un aumento di appena 71,9 miliardi rispetto alle previsioni del 1966, ma con una notevole diminuzione nei confronti dell'esercizio 1965. In quell'esercizio, le spese in conto capitale, previste in lire 1.349,5 miliardi, furono, alla fine, accertate in lire 1.863 miliardi. Anche riconsiderando che altri 634,2 miliardi saranno reperiti per le spese in conto capitale dell'esercizio finanziario 1967 sul mercato finanziario, risulta, tuttavia, evidente che ci troviamo di fronte ad alcune anomalie nei confronti non solo della particolare situazione economica generale presente, ma anche degli impegni da assumere con il programma di sviluppo economico. Così come un'altra anomalia insorge nei confronti del Piano quinquennale: è data dalla progressiva diminuzione del risparmio pubblico che rimane, con lire 487,4 miliardi nel 1967, molto lontano dalla media annuale di lire 1.050 miliardi prevista dal piano stesso.

Se tale situazione non venisse rapidamente modificata attraverso un'incisiva inversione di tendenza, si rischierebbe di rendere vano lo sforzo che, attraverso la programmazione economica, lo Stato intende perseguire nell'interesse solidale del progresso civile, economico e sociale di tutta la comunità nazionale.

È vero che la scorrevolezza e l'elasticità del Piano, così come il divenire di tutte le cose umane, impegnano la ragion politica, nella dialettica della stessa filosofia pratica del Piano, ad una adeguazione permanente tra . . . intelletto e realtà, tra teoria e possibilità. Ma questa equazione permanente, che la ragion pratica è chiamata a fare, ogni giorno, tra realtà mutevole, possibilità reali e schema di ipotesi programmatiche, presuppone, peraltro, alcuni punti fermi. E due di questi punti fermi sono i seguenti:

a) il bilancio dello Stato rappresenta il primo, fondamentale e più efficace strumento di attuazione del programma di sviluppo per quanto concerne il contributo integrativo dello Stato al processo generale dello sviluppo economico del Paese;

b) è necessario che l'iniziativa e la vigilanza del Parlamento e del Governo concorrano ad assicurare, sistematicamente, la coerenza costante della gestione della spesa e dell'entrata del bilancio statale rispetto alle linee generali del Piano quinquennale. Occorre evitare, cioè, come ha ricordato il Ministro del tesoro onorevole Colombo alla Camera, « fratture tra bilancio e programma ».

Nella certezza che l'azione del Parlamento e del Governo, pur nella dialettica delle rispettive competenze e posizioni, vorrà concordare, per l'interesse generale del Paese, nel perseguimento di tali traguardi, che sono le mete di libertà e giustizia sociale volute da tutto il popolo italiano, per le considerazioni suesposte e con le indicazioni e le raccomandazioni relative, ritengo che la 5ª Commissione finanze e tesoro del Senato possa esprimere parere favorevole all'approvazione del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 - Tabella n. 2, Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1967.

Questo lo schema del parere.

F O R T U N A T I . Desidero far rilevare alla Commissione che dissento dalla impostazione data dal relatore, senatore Militerni, al suo schema di relazione. Ritengo

infatti che la maggior parte degli argomenti che sono stati trattati avrebbero trovato una migliore collocazione in sede di relazione generale sul bilancio. È evidente che le considerazioni politico-economiche di carattere generale (in un certo senso di carattere politico-costituzionale, riguardanti cioè i rapporti tra i singoli Dicasteri) e i problemi generali della politica di bilancio, non possono riguardare stati di previsione della spesa di un singolo Dicastero. Se così fosse si rischierebbe per ogni parere, non soltanto della nostra Commissione ma anche delle altre, di dar luogo ad un « preambolo » di lunghezza pari a quello dell'analisi del contesto dello stato di previsione della spesa. Questo discorso vale anche per la seconda parte svolta dal senatore Militerni, dove il relatore ha affrontato questioni politico-economiche che richiedevano altra sede. Comunque una cosa è certa: che seguendo questa strada si compromette quella discussione unitaria in Assemblea alla quale tutti dovremmo mirare.

Particolare attenzione merita il problema del « fondo globale ». Ora, a questo proposito, ritengo che seppure esso è necessario, tuttavia contraddice in parte al carattere formale della legge di bilancio, in quanto si riferisce non a norme sostanziali già in vigore, ma soltanto a dichiarazioni d'intenzioni del Governo. Certo i 922 miliardi 707 milioni, che si hanno per provvedimenti legislativi in corso (somma che deriva dai tre capitoli di spesa dei fondi globali), costituiscono una cifra notevole. Gravi e delicati sono i problemi che nascono da questa impostazione, la quale mette in discussione che il bilancio sia una legge formale; per quanto riguarda la gestione del bilancio, ricordo la vivace discussione che vi fu tra me ed il sottosegretario di Stato Agrimi. Il potere esecutivo ritiene che con l'approvazione del bilancio siano approvati anche gli elenchi di provvedimenti relativi ai capitoli del fondo globale e che a lui stesso spetti una utilizzazione diversa da quella prevista in tali elenchi. Si darebbe così la possibilità di una scelta discrezionale da parte dell'esecutivo nella utilizzazione, nell'ambito dell'importo globale, mentre il potere legislativo non

avrebbe la facoltà di « coprire » altri provvedimenti legislativi non elencati in queste tavole.

Ora sono convinto che l'« orientamento » che si pone vincoli l'esecutivo ma non il legislativo: questo ultimo ha la possibilità di intervenire a modificare gli elenchi. Ricordo che dissi al sottosegretario Agrimi che negli Stati moderni, che presentano continue situazioni di emergenza, è bene che ci sia una « valvola di sicurezza ». È necessario però che ci si renda conto che tale valvola non può essere manovrata puramente e discrezionalmente dall'esecutivo. A mio avviso è necessario ed urgente che su questa questione si pronunci la 5ª Commissione.

La seconda questione che desidero sollevare riguarda una prassi alla quale il Governo, in questi ultimi anni, è ricorso spesso e volentieri (non so se questo possa valere anche per il Tesoro): mi riferisco all'eccessiva discrezionalità dell'esecutivo in merito all'inserimento, nel bilancio di previsione, di determinate poste derivanti da leggi sostanziali. Ora ritengo che i margini che il bilancio di previsione presenta non possono giustificare un « arbitrio » vero e proprio da parte dell'esecutivo, perché altrimenti la legge cesserebbe di essere formale e diventerebbe sostanziale. L'esecutivo certamente ha la possibilità di non iscrivere a bilancio determinati oneri, pure previsti da leggi sostanziali, ma questo dovrebbe avvenire in forma esplicita, con un'espressa informazione del Parlamento. Solo così potrà salvaguardarsi quel corretto rapporto tra esecutivo e legislativo che deve essere sempre tenuto presente. Il Parlamento deve cioè essere chiamato ad assumere una sua posizione ogni qual volta oneri previsti da leggi sostanziali non vengano impostati nel bilancio.

L'ultima questione sulla quale mi pare necessario richiamare l'attenzione del senatore Militerni riguarda la gestione dei residui, perchè non v'è dubbio che la manovra reale della gestione del bilancio da parte del Ministero del tesoro avviene attraverso la politica dei pagamenti. Mi rendo perfettamente conto che sarebbe assurdo pretendere un'assoluta meccanicità in tale poli-

tica giacchè chi ha la responsabilità del volano monetario e finanziario deve disporre di margini di manovra. Sono stato per dieci anni all'amministrazione di un Comune e so bene che qualunque tipo di organismo amministrativo ha l'esigenza di avere possibilità di manovra nei pagamenti, rappresentando quest'ultima il mezzo con cui esercitare un certo tipo di politica piuttosto che un'altra. Nella fattispecie, però, si è arrivati a limiti tali che rendono necessari dei chiarimenti.

Io non sono affatto convinto che tutti questi residui derivino soltanto dagli inceppamenti e manchevolezze della burocrazia, che siano l'espressione dei difetti di un apparato che non funziona, di una organizzazione non efficiente (mancanza di macchine calcolatrici, elaboratori elettronici, eccetera). Il problema, a mio giudizio, è estremamente più complesso e più delicato. Io non contesto che esistano anche degli ostacoli tecnici, ma dobbiamo pur dirci chiaramente che qui interviene la politica del Tesoro. Tale politica, onorevoli colleghi, deve essere esplicita: anche in tale settore deve esservi un chiaro rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo. Oggidì non si può pensare, neppure nell'ambito di un Gabinetto, che la politica economica reale attraverso i pagamenti sia lasciata all'assoluta discrezionalità del Ministro: la politica del Tesoro — che io sappia — non è soggetta ad alcun dibattito nè in sede di Consiglio dei ministri, nè in sede parlamentare e men che meno in sede di Commissione. Ma è possibile mai arrivare al volume dei residui che è stato qui denunciato, senza che vi sia in ciò una precisa volontà?

Ecco, allora, la domanda che mi pongo: sono esigenze reali del mercato finanziario che determinano ciò o si tratta di una politica ritardata di pagamenti? Cioè, tali residui sono relativi a lavori non compiuti o si riferiscono anche a obblighi assunti dallo Stato e ai quali lo stesso non ha fatto ancora fronte? Non va dimenticato, infatti, che una cosa è il residuo quando manca l'onere reale ed altra il residuo quando l'onere è stato sopportato. La questione va esaminata attentamente giacchè a me sembra che in quei

3.700 miliardi sia notevole la parte di oneri che avrebbero dovuti già essere assolti dallo Stato.

Se dunque la Commissione non seguirà il mio consiglio di riservare le considerazioni politico-economiche alla relazione generale del bilancio in sede di analisi generale della situazione economica (che a me sembra la sede più idonea giacchè in essa v'è una visione globale e di sintesi dell'entrata e della spesa, delle gestioni di tutti i Dicasteri), e volesse invece mantenere l'impostazione data dal senatore Militerni al suo parere, allora io credo che sia venuto il momento di chiarire il significato di « spesa corrente ».

Non v'è dubbio che il salario sia una spesa corrente, ma si potrebbe forse concepire — *absit iniuria verbis* — un allevatore di maiali che non dà da mangiare ai propri animali? Mi pare davvero difficile. Come si fa allora a distinguere ciò che è investimento da ciò che non lo è, quasi che la capacità lavorativa, e quindi l'efficienza della stessa, non fosse alla base di ogni processo produttivo, quasi che fosse possibile pensare che non esiste un certo rapporto dialettico fra consumo e produzione? Anche su tale punto occorre chiarire le idee giacché francamente non riesco a comprendere cosa voglia dire che occorre investire e non spendere. Come pure non sono mai riuscito a capire che cosa significhi che si deve risparmiare, giacché se tutti risparmiassero e nessuno acquistasse alcun bene, non so proprio chi manderebbe avanti il meccanismo del processo economico.

C O N T I . È un problema di equilibrio.

F O R T U N A T I . Occorre dunque chiarire il concetto, perchè una cosa è qualificare il tipo di spesa e altra dire che bisogna bloccare le spese correnti. Non basta enunciare il principio, occorre anche spiegarlo. Se per esempio io, che insegno ormai da quarantasette anni, andassi a fare ai miei allievi un discorso del genere, non v'è dubbio che essi me ne chiederebbero immediatamente la spiegazione.

Ben diverso, invece, è dire che bisogna evitare quel tipo di spese che non danno luogo

go a un flusso di beni materiali, perché la produzione di tali beni è il supporto di tutto il processo economico. Onorevoli colleghi, investire per investire non ha alcun significato, produrre per produrre non vuol dir nulla: si produce per consumare e consumare significa spendere. Occorre quindi acquistare sia beni strumentali che beni di consumo.

Diverso ragionamento è invece dire che si debba studiare un certo rapporto tra persone addette al processo di produzione e persone addette ai servizi, sul che potrei convenire. Queste ultime, però, non sono soltanto quelle addette alla Amministrazione pubblica: se guardiamo il settore delle automobili, potremo facilmente constatare che il personale addetto ai servizi supera di gran lunga quello addetto alla produzione. Il problema, dunque, investe tutte le distorsioni che si sono venute verificando nel nostro sistema economico, per cui l'inflazione dei servizi e quindi l'inflazione di determinati tipi di consumo può mettere a repentaglio il processo di produzione di certi beni materiali. In tal caso, come accennavo poc'anzi, il discorso diventa di ampio respiro e non può essere certo limitato all'amministrazione pubblica: allora non possiamo dare battaglia contro i mulini a vento perché ci sono settori della produzione nei quali la spesa per i servizi supera di 10-12 volte quella per la produzione (come ad esempio le spese per la pubblicità per tutti i generi voluttuari e in particolare per i prodotti di bellezza). E nessuno se ne scandalizza, anzi si afferma che queste sono le esigenze dell'odierna economia, mentre sorgono questioni a non finire per le produzioni pubbliche.

Da quanto ho detto risulta chiaro che non si può fare un discorso generico, ma occorre classificare quali sono le spese correnti che si possono realmente definire produttive nel senso sociale e non solo economico della parola; bisogna classificare quali tipi di investimenti sono veramente produttivi giacché questi ultimi possono anche non essere tali. Ad esempio a mio giudizio tutte le spese degli Stati italiani e non italiani (sto parlando in linea economica reale e non in riferimento all'Alleanza atlantica o ad altre

organizzazioni similari) destinate alla produzione di beni strumentali di guerra non rappresentano investimenti produttivi perché danno luogo a beni durevoli che non entrano più nel circolo del processo economico.

Si deve, dunque, cominciare col distinguere investimento da investimento, spesa da spesa, ma soprattutto uscire dal generico. Tutti gli altri discorsi possono essere interessanti, ma dal punto di vista della dimensione della spesa non servono a nulla. A meno che non si vogliano depennare alcune poste e invitare il Ministro del tesoro a non pagare quando non vi siano le poste corrispondenti. Cosa vuol dire ridurre, cosa significa accrescere? O le norme sostanziali ci sono e si fanno tacere, o non se ne producono di nuove. Anche da tale punto di vista mi pare non sia del tutto sufficiente il riferimento alla programmazione fatto dal senatore Militerni.

Invero la programmazione da un lato è il riferimento ad una situazione esistente, dall'altro prevede eventuali situazioni giuridiche che dovranno essere definite.

Infine, se si vuole entrare nell'ambito politico economico, io vorrei dire al senatore Militerni di stare attento per quanto riguarda la manovra produttiva e la manovra finanziaria, perché la manovra finanziaria ha senso ad un patto: che vi sia un sottofondo produttivo. Io capisco, a un certo momento, che attraverso la manovra finanziaria della Fiat si condizioni l'assetto produttivo di tale complesso. E direi che tutti i grandi gruppi capitalistici, oggi, hanno, in un certo senso i grandi *combinat* produttivi. Ma si può dire che la manovra finanziaria abbia le stesse possibilità della manovra finanziaria fatta dalle *holding*? Io ho dei forti dubbi. Questo può avvenire se fatta con una certa discrezione nell'ambito delle partecipazioni statali.

Le *holding* finanziarie dell'IRI e dello ENEL possono, attraverso scelte preliminari, determinare un orientamento produttivo, ma se non c'è il sottofondo produttivo — e spesso e volentieri, nella manovra finanziaria dello Stato, il sottofondo produttivo non vi è — allora, per forza di cose, se la manovra politica economica si riduce, in realtà

o non condiziona niente o diventa, da condizionatore, condizionato, e sono le scelte delle altre *holding* finanziarie, le scelte produttive fatte dai grandi gruppi che a un certo momento impongono una determinata manovra finanziaria e monetaria.

Quindi, non escludo affatto che, in linea teorica, attraverso la manovra finanziaria e monetaria si possa condizionare il processo produttivo, ma bisogna stabilire a quali condizioni. A me sembra che nelle condizioni attuali del nostro Paese, il dire che attraverso la manovra finanziaria o la manovra monetaria il Ministro del tesoro o chi per esso, o il Presidente del Consiglio o il Parlamento italiano possano condizionare e determinare lo sviluppo del processo produttivo e quindi la formazione del reddito e la dimensione successiva della spesa pubblica e quindi l'utilizzazione della medesima, rappresenti un sogno piuttosto velleitario e avventuroso.

BERTOLI. Mi pare che sia stato il senatore Fortunati a porre una questione, secondo me, pregiudiziale che riguarda tutta la nostra discussione, cioè se s'intende trattare, con ampiezza di riferimenti, i problemi di politica economica generale, oppure vogliamo riservare questa parte della discussione alle relazioni generali.

PRESIDENTE. Mi pare sarebbe più logico.

BERTOLI. Ma questo è un problema che bisogna risolvere. A parte il merito, su cui avrei moltissime cose da dire, è certo che la relazione del senatore Militerni rappresenta un lavoro pregevole che dà la possibilità di una seria discussione. O trasferiamo questa discussione a quando affronteremo la politica economica generale, oppure l'apriamo adesso, ma diventa una cosa pesante.

FORTUNATI. Io direi che sarebbe bene che il senatore Militerni passasse quelle sue considerazioni a colui che farà la relazione generale, se questi l'accetta.

PRESIDENTE. A me pare che l'osservazione del senatore Bertoli sia giusta. Il senatore Militerni potrà intanto integrare la sua relazione con qualche cenno a quanto è stato detto dal senatore Fortunati, per poi passare la relazione al relatore sul bilancio. In quella occasione potremo discutere sulle linee economico-finanziarie a fondo, se vi sarà tempo. Comunque, la sede è quella.

BERTOLI. Io mi sono permesso di dire questo, non per togliere pregio alla fatica del senatore Militerni, ma per snellire la discussione.

PRESIDENTE. Pregherei il senatore Militerni di dare speciale rilievo alle osservazioni fatte dal senatore Fortunati per quanto riguarda i residui passivi: se è possibile avere dati sufficienti, sapere quanti si riferiscono ad opere per le quali non sono state fatte le spese, ad opere che sono state compiute, che dovevano essere pagate e non sono state pagate forse per manovre di Tesoreria; e questo punto mi sembra opportuno debba formare oggetto di più ampia trattazione quando discuteremo la relazione al bilancio.

BERTOLI. Il senatore Fortunati, inoltre, si è soffermato con vigore sulle considerazioni che riguardano il fondo globale.

E' evidente che se discutiamo adesso, praticamente in relazione alla politica economica generale, il programma del Governo che viene specificato agli elenchi 5, 6 e 7 del fondo globale, dobbiamo anche discutere se la possibilità di variazione spetta soltanto al potere esecutivo o anche al potere legislativo.

Dice l'esecutivo: io vi propongo di spendere 900 miliardi, quest'anno, per queste realizzazioni. Tale è il mio programma di spesa. Il Parlamento accetta o non accetta questo programma del Governo? Direi che è una questione fondamentale.

PRESIDENTE. Il problema riguarda tutti i Ministeri e quindi va esaminato nella discussione generale.

B E R T O L I . Io penso che il senatore Militerni, che ha molta passione per questi problemi, dovrebbe dare un'occhiata agli elenchi, perchè qui vi sono delle cose che vanno assolutamente cambiate. Per esempio, nell'elenco n. 6, troviamo: « Contributo all'Ente autonomo del Volturno per la costruzione di nuovi impianti idroelettrici ai sensi della legge 24 marzo 1921, n. 375 », per 200.000.000 di lire. Ma il Volturno non ha più impianti elettrici perchè sono stati passati tutti all'ENEL. Cambiamo, quindi, la legge relativa al contributo di lire 200 milioni all'anno per l'Ente autonomo del Volturno per altri investimenti, ma non possiamo più, in base a quella legge, dare i 200 milioni per l'oggetto cui erano destinati, cioè per la costruzione di impianti idroelettrici. E di queste « perle » ve ne sono parecchie...

M A R T I N E L L I . L'ENEL è subentrato di diritto.

B E R T O L Ie l'Ente Volturno si prende i 200 milioni e invece di fare gli impianti idroelettrici fa altre opere.

M A R T I N E L L I . Ma l'ENEL è subentrato di diritto in tutto quanto ha riferimento alla produzione di energia elettrica.

B E R T O L I . Conosco bene la questione e posso dire con una certa sicurezza che il « Volturno » prenderà questi 200 milioni ed invece di impiegarli per impianti idroelettrici li impiegherà per altri scopi.

È successo anche l'anno scorso.

P I R A S T U . Desidero anche io richiamare l'attenzione dell'onorevole relatore sulla questione dei residui passivi, poiché tale questione sta superando qualsiasi limite e pone la stessa discussione che stiamo svolgendo sul bilancio come un qualcosa di astratto.

Noi stiamo discutendo un bilancio che presenta un preventivo di spese di 8.500 miliardi ed una somma di residui passivi alla fine del 1966 che raggiunge quasi i 4.000 miliardi.

C O N T I . A questo proposito, però, è necessario fare un esame interno.

P I R A S T U . Adesso infatti lo farò.

Alla fine del 1966 abbiamo avuto un totale di residui passivi di circa 4.000 miliardi, quasi la metà cioè del bilancio di competenza: in queste condizioni, la stessa discussione sul preventivo diventa qualcosa di scarso rilievo e di scarso valore, poiché è evidente che mentre il bilancio indica determinate scelte, determinate poste, il Tesoro svolge poi una sua politica, spende come ritiene di spendere e prende le decisioni che ritiene di prendere.

A questo si aggiunga che, mentre la legge di bilancio del 1965 aveva concesso la facoltà al Ministro del tesoro di emettere buoni pluriennali, per coprire il disavanzo, fino all'importo di 656 miliardi, in realtà il Ministro del tesoro non se ne è avvalso, emettendo buoni solo fino alla concorrenza di 194 miliardi, che rappresentavano l'importo necessario al rinnovo dei buoni scaduti.

Perchè ha fatto questo? Evidentemente perchè non aveva alcuna necessità di coprire un disavanzo in quanto agiva con la manovra dei residui.

Si tratta quindi di una questione che pone non solo problemi di carattere economico-finanziario e di bilancio, ma anche problemi di carattere politico, problemi cioè di rapporti fra l'esecutivo ed il legislativo: il problema della gestione di bilancio, che avviene completamente al di fuori non dico della conoscenza, ma del controllo del Parlamento, è infatti, anche dal punto di vista politico, estremamente importante.

Indubbiamente vi sono residui e residui, ma guardando la cifra complessiva di essi vediamo che è veramente notevole. Quello che maggiormente preoccupa, comunque, è che ogni anno essa aumenta e si dilata.

Sanno gli onorevoli colleghi quale è la somma dei residui passivi che viene a determinarsi ogni anno? Circa 2.000 miliardi: e 2.000 miliardi di residui passivi in un anno sono indubbiamente una cifra notevole! Tanto è vero che lo stesso ministro Colombo, nel suo discorso alla Camera dei deputati,

non ha potuto fare a meno di rilevare l'estrema gravità di questo stato di cose.

Nel 1966 sono stati pagati residui passivi per 1.365 miliardi e nello stesso 1966 sono stati creati altri residui passivi che si aggravano intorno ai 1.900 miliardi. Ora, ripeto, vi sono residui e residui: vi sono cioè residui che sostanzialmente sono partite di giro e che, quindi, si possono anche non calcolare perchè si eliminano da sè (non sono molti poichè non superano per il 1966 i 300 miliardi) e vi sono poi i residui cosiddetti di stanziamento nel conto capitale che costituiscono somme assegnate per una determinata spesa pur non formalmente impegnate. Questo secondo la legge sulla contabilità generale dello Stato.

Ora, tutto ciò porta evidentemente, nella politica della spesa, nella politica di investimenti, delle distorsioni di una gravità notevole. E la estrema gravità di questo fenomeno è stata riconosciuta per la prima volta anche dal Governo fin dalla relazione previsionale per il 1967: ma le giustificazioni al riguardo addotte dal ministro Colombo nel discorso tenuto all'altro ramo del Parlamento non sono, a mio parere, del tutto convincenti.

In sostanza, si tratta delle stesse giustificazioni portate dal senatore Miniterni, che si riferiscono alle difficoltà della spesa, alla lentezza della spesa, alla capacità tecnica di spesa da parte della pubblica Amministrazione, che è insufficiente. Sono tutte questioni reali, che non nego ma che comportano però la necessità di una riforma generale dell'Amministrazione dello Stato la quale tenga conto anche di questo.

Oltre a ciò vi è anche qualche altra cosa, e cioè una politica tendente a governare la liquidità secondo gli intendimenti del Governo, tendente a regolare i flussi economici

secondo gli intendimenti del Governo, al di fuori del controllo del Parlamento; per cui, e pur riconoscendo entro certi limiti al Governo tale facoltà, quando si giunge a cifre di questo genere, quando si giunge ad una simile massa di residui, ritengo che la 5ª Commissione dovrebbe se non altro chiedere di discutere periodicamente, anche se a lunghi intervalli, i suddetti problemi, la manovra della tesoreria e la gestione del bilancio. In caso contrario discuteremo un bilancio che altro non è se non un insieme di cifre; cifre che, tra l'altro, restano lettera morta per tutto quanto si riferisce alle spese di investimento, nonchè ad una notevole parte di spese correnti, tranne quelle proprio inevitabili.

P R E S I D E N T E . Queste idee sono molto ortodosse e possono essere senz'altro condivise, specie per quanto riguarda il modo di affrontare — uno alla volta — i problemi suddetti. Mi auguro che possiamo trovare il tempo di fare tutto ciò; poichè quello che manca non è certo la buona volontà, ma appunto il tempo.

Poichè nessun altro domanda di parlare, possiamo quindi concludere il nostro esame dando mandato al senatore Militerni — che ringrazio per il contributo dato ai nostri lavori — di stendere la relazione definitiva sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1967, tenendo conto di tutte le osservazioni avanzate nel corso della discussione.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 19.

Dott. MARIO CARONI

Direttore generale dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari