

**N. 2394-A**  
**Resoconti II**

## BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1968

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)

#### INDICE

#### SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1967

##### Presidenza del Presidente BERTONE

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 1, 6, 9, 10, 14, 30
BERTOLI . . . . .	3, 4, 7, 13, 18, 19, 20, 28
BONACINA . . . . .	12, 21, 23, 25, 26, 29
BOSSO . . . . .	26
DE LUCA . . . . .	17
FORTUNATI . . . . .	3, 6, 7, 11, 14, 25, 27, 28
FRANZA . . . . .	19
GIGLIOTTI . . . . .	5
LO GIUDICE, <i>relatore</i> . . . . .	1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 20, 26
MACCARRONE . . . . .	7
MARTINELLI . . . . .	8, 10, 14, 18, 23, 25, 26
TRABUCCHI . . . . .	15, 17, 18, 28, 29

#### SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1967

*La seduta è aperta alle ore 9,55.*

*Sono presenti i senatori: Banfi, Bertoli, Bertone, Bonacina, Bosso, Cenini, Cuzari,*

*De Luca Angelo, Fortunati, Franza, Gigliotti, Lo Giudice, Maccarrone, Maier, Martinelli, Pecoraro, Pellegrino, Pesenti, Pirastu, Salari, Stefanelli, Trabucchi.*

*Interviene il Sottosegretario di Stato per il tesoro Braccesi.*

#### Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968

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

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968 - Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ».

Invito il relatore Lo Giudice ad illustrare lo stato di previsione suddetto.

**LO GIUDICE, relatore.** Onorevoli colleghi, la relazione che farò sullo stato di previsione della spesa del Ministero del

tesoro s'incentrerà esclusivamente sull'attività di tale Ministero e sui problemi più direttamente a questa attività connessi; perchè poi, in sede di discussione generale, il relatore generale svolgerà la più ampia tematica. Nel frattempo mi auguro che possa arrivare la relazione programmatica previsionale per avere sott'occhio tutti i dati che interessano la nostra discussione.

Io articolerò la mia relazione in tre punti: il primo punto riguarda l'esame del preventivo di spesa per il 1968 nelle sue diverse parti; nel secondo punto esaminerò alcuni aspetti della gestione dell'anno 1966; nel terzo punto farò qualche cenno sull'attività del Ministero del tesoro in alcune sue branche fondamentali in questo scorcio del 1967, cioè per i primi otto mesi, in modo che tra l'esame dell'attività del 1966, l'esame di alcune branche di attività del 1967 e il preventivo del 1968 si possa avere una visione un po' più organica di quella che non si possa avere esaminando solo il preventivo di spesa per il 1968.

Veniamo alla prima parte, cioè alla previsione di spesa per il 1968; prima parte che è la più semplice perchè non fa altro che richiamarsi ai dati di cui avete già preso visione e che io richiamerò per sommi capi.

La previsione della spesa del Ministero del tesoro per il 1968 ammonta a complessive lire 3.354.373.261.800, con un lievissimo incremento rispetto all'esercizio scorso di poco più di tre miliardi.

Ma la caratteristica di questo bilancio di spesa rispetto a quello precedente è che, mentre diminuiscono in maniera apprezzabile le spese correnti (difatti, su lire 2.114.708.616.750 di quest'anno, c'è una minore spesa di lire 55.392.668.200), di converso aumentano le spese in conto capitale che passano a lire 1.094.182.866.950, cioè a dire c'è un incremento di lire 335.053.757.250.

Per quanto riguarda, infine, il rimborso dei prestiti c'è una contrazione, per cui il capitolo si riduce a lire 145.481.778.100, con una riduzione, rispetto all'esercizio precedente, di lire 276.440.340.300, perchè quest'anno non sono previsti rimborsi di buoni del Tesoro poliennali.

Le spese correnti abbiamo visto che sono in diminuzione. Quali sono le partite che si contraggono e quali quelle che aumentano?

La partita più vistosa che si contrae è quella relativa al capitolo 3523: « Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso », che ha una riduzione di lire 284.507.300.000; di converso aumenta però il capitolo 1956 che prevede: « 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) », da lire 50.000.000.000 a lire 70.000.000.000, con un incremento netto di lire 20.000.000.000.

Il capitolo 2481 che prevede: « Contributo per l'istruzione pubblica statale di pertinenza dei Comuni e delle Province (articolo 7 della legge 16 settembre 1960, n. 1014) » aumenta da lire 50.000.000.000 a lire 55.000.000.000 con un incremento di lire 5.000.000.000.

Il capitolo 2931: « Pensioni ed assegni di guerra, assegni di medaglia al valor militare ed altre indennità di guerra (*Spese fisse ed obbligatorie*) » aumenta di lire 25 miliardi, per le note ragioni che voi ricorderete, con uno stanziamento che passa da lire 266 miliardi 200.000.000 milioni a lire 291 miliardi 200.000.000.

C'è inoltre un capitolo di nuova istituzione, il capitolo 2961, che prevede: « Somme da corrispondere all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato per il rimborso degli oneri da questa sostenuti per l'esercizio delle linee a scarso traffico », per lire 27.700.000.000. Sempre nel settore delle Ferrovie, il capitolo 2966: « Contributo alla spesa per i trattamenti di pensione a carico dei Fondi pensioni per il personale dell'Azienda delle ferrovie dello Stato (articolo 3 della legge 29 novembre 1962, n. 1688) » viene aumentato di lire 3.413.685.000.

Una serie di capitoli su cui richiamo la vostra attenzione è quella relativa alla Ca-

tegoria VI della Sezione X, cioè a dire i capitoli da 3066 a 3083, che riguardano interessi per attività nel settore economico. Questa posta di aumento è assai notevole ed è significativa di quello che è l'indirizzo produttivistico di un certo tipo di spesa. Difatti, nel loro insieme, questi capitoli aumentano da lire 68.672.697.600 a lire 119.466.050.200 con un incremento di lire 50.739.353.200.

Poi abbiamo, nella categoria degli oneri non ripartibili, alcuni aumenti. I più significativi: quello che riguarda il capitolo 3241: « Somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali riscosse dalla Regione siciliana ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 », che da lire 128.000.000.000 sale a lire 140.000.000.000 con un aumento di lire 12.000.000.000; il capitolo 3242 concernente: « Somme occorrenti per la regolazione delle quote di entrate erariali devolute alla Regione sarda ai sensi dell'articolo 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 », che da lire 23.500.000.000 sale a lire 28 miliardi con un incremento di lire 4.500.000.000.

Per quanto riguarda i fondi di riserva e speciali, il bilancio prevede un apprezzabile aumento. Per il « Fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento regionale » il capitolo 3491 prevede una spesa che aumenta di lire 18.000.000.000. Infatti, da lire 82 miliardi sale a lire 100.000.000.000. C'è poi il capitolo 3492, di nuova costituzione, che prevede: « Fondo da ripartire fra le Amministrazioni statali per l'applicazione dell'articolo 1 della legge 29 novembre 1957, n. 1155, concernente rimborso all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato degli oneri e delle spese da questa sostenuti per motivi non attinenti all'esercizio ferroviario », con uno stanziamento di lire 31.300.000.000.

Vediamo un po', adesso, le spese in conto capitale che, come vi dicevo, hanno avuto il cospicuo incremento del 50 per cento. Difatti, da lire 759.129.109.700 sono passate a lire 1.094.182.866.950. Le voci più significative riguardano la ricerca scientifica che da lire 30.000.000.000 va a lire 40 miliardi 850.000.000, con un incremento di lire 10 miliardi 850.000.000.

F O R T U N A T I . Perchè si considerano spese in conto capitale, dato che sono, necessariamente, tutte attrezzature?

L O G I U D I C E , *relatore*. Sono spese d'investimento, quindi spese produttive.

F O R T U N A T I . Allora la retribuzione di un ricercatore diventa una spesa in conto capitale?!

L O G I U D I C E , *relatore*. No, la spesa sarebbe destinata alla ricerca scientifica e alle relative attrezzature.

B E R T O L I . Tutto quello che spendiamo per la scuola, per lo stipendio ai professori eccetera è considerata spesa in conto capitale.

L O G I U D I C E , *relatore*. Difatti si discute se effettivamente la spesa per la scuola sia una spesa in conto capitale.

B E R T O L I . Non si capisce perchè la spesa per la preparazione di un ricercatore e la spesa per la preparazione di un ingegnere debbano essere considerate diversamente nel bilancio dello Stato.

L O G I U D I C E , *relatore*. Potremo anche affrontare questo problema.

Dunque vi dicevo che c'è questa grossa partita di aumento di lire 10.850.000.000. Poi vi è tutta una serie di aumenti cui accenno solo fugacemente perchè sono particolarmente evidenziati qui nel bilancio. Per esempio, tutta la parte relativa ai trasferimenti, che voi potete seguire a pagina 115, nel settore dell'ANAS e delle Ferrovie, comporta un aumento di lire 29.813.693.850.

Abbiamo degli apprezzabili aumenti per quanto riguarda il capitolo 5132: « Somma da erogare per la concessione, tramite l'Istituto centrale per il credito a medio termine (Medio-credito centrale) agli Istituti e alle Aziende di credito di cui all'articolo 19 della legge 25 luglio 1952, n. 949, di contributi sugli interessi per la effettuazione di operazioni di credito finanziarie ai sensi dell'articolo 21 della legge 5 luglio 1961, n. 635,

e per le operazioni finanziarie di cui all'articolo 20, lettera c) della stessa legge, nonché per le operazioni previste dagli articoli 8 e 12 della legge 28 febbraio 1967, n. 131 (quote della 6ª e della 7ª delle 15 rate di cui alla legge 31 dicembre 1962, n. 1834, quote della 5ª e della 6ª delle 15 rate di cui alla legge 10 novembre 1963, n. 1532 e 2ª delle 15 rate di cui alla legge 11 giugno 1967, n. 442) ». Si tratta di un aumento di lire 6 miliardi.

Poi abbiamo, a pagina 121, tutta una serie di incrementi, sempre nel settore creditizio, nel settore dei fondi della Cassa per il Mezzogiorno e simili, per un ammontare complessivo di lire 17.765.000.000. Infine, abbiamo il capitolo 5254 che comporta una iscrizione nuova, perchè il precedente capitolo era « per memoria », di lire 27.750.000.000 per il fondo di dotazione dei tre Istituti meridionali; poi, per quanto riguarda il Fondo speciale per oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso, c'è un incremento di lire 130.459.600.000.

**BERTOLI.** Gli aumenti del fondo di dotazione sono corrispondenti a leggi già approvate?

**LOGIUDICE, relatore.** No, a leggi in corso di approvazione; anzi su questo c'è un capitolletto dedicato ai fondi speciali. Inoltre, sempre nella categoria « Fondi di riserva » c'è uno stanziamento nuovo di lire 39.350.000.000 che riguarda il « Fondo da ripartire per l'attuazione della legge 22 luglio 1966, n. 614, concernente interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale ». L'annotazione che riprendo, per concludere questo accenno alle spese in conto capitale, è che esse sono aumentate del 50 per cento.

La terza parte del bilancio è quella che riguarda il rimborso dei prestiti.

In questo bilancio, come dicevo all'inizio, è prevista una minor somma perchè quest'anno non ci sono da rimborsare buoni poliennali del Tesoro; e difatti scendiamo da lire 421.922.119.400 dell'esercizio scorso a lire 145.481.778.100. L'elenco di questi rim-

borsi potrete trovarlo nelle pagine corrispondenti del bilancio, e possiamo ricordare soltanto che le poste più significative riguardano i rimborsi della quota di capitale compresa nelle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato col Consorzio di credito per le opere pubbliche, eccetera,

A questo punto vorrei accennare alla funzione di sempre maggior rilievo che va assumendo, da alcuni anni a questa parte, soprattutto dal 1960 in poi, il Consorzio di credito per le opere pubbliche, che praticamente è diventato uno strumento della finanza pubblica e serve a finanziare piani poliennali, approvati con leggi dello Stato, per quanto riguarda il Fondo di dotazione della Cassa per il Mezzogiorno, le Ferrovie e via di seguito; e in prosieguo farò un cenno particolare a quella che è la situazione del Consorzio di credito di pubblica utilità.

Vista la parte relativa ai rimborsi dei prestiti, prima di chiudere il capitolo del bilancio di previsione facciamo un accenno particolare ai fondi occorrenti per oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso, i quali, come sapete, sono tre: il Fondo di cui all'elenco 5, che riguarda le spese correnti; il Fondo di cui all'elenco 6 che riguarda le spese in conto capitale e il Fondo di cui al Titolo III (elenco 7) che riguarda il rimborso dei prestiti: quello di cui all'elenco 5 è di lire 399.201.000.000, cioè di spesa in conto corrente che, come ricorderete, è in forte diminuzione; quello di cui all'elenco 6 è di lire 350.396.600.000; e quello di cui all'elenco 7 è di lire 15.700.000.000. In totale l'ammontare dei fondi speciali per oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso è di lire 765.295.600.000.

Nell'elenco 5 le poste più significative riguardano il settore del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, che incide per lire 116.114.600.000, in cui sono compresi gli oneri connessi con l'attuazione della terza tappa del Mercato comune: contribuzioni al FEOGA per lire 114.700.000.000. Notevole è poi l'incidenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per complessive lire 89.100.000.000, la cui posta più impegnativa è quella di lire 84.000.000.000 che deve servire ad eliminare i disavanzi degli Enti

assistenziali. Poi, sempre in questa categoria, vi sono lire 75.000.000.000 per il trattamento economico dei dipendenti statali.

Per quanto riguarda, invece, il fondo di riserva di cui all'elenco n. 6, che ammonta, come dicevamo, a lire 350.396.600.000, l'incidenza più grossa è data dal settore dei lavori pubblici con lire 118.462.500.000; da quello dell'agricoltura per lire 72.500.000.000 e da quello del tesoro per lire 77.550.000.000.

Per quanto riguarda le previsioni di utilizzo del fondo dei lavori pubblici vi è lo stanziamento di lire 45.000.000.000 per autorizzazione di spesa per l'esecuzione di opere di sistemazione a difesa del suolo; nel settore dell'agricoltura lire 55.000.000.000 riguardano l'autorizzazione di spesa per l'esecuzione di opere di sistemazione a difesa del suolo, di competenza di quel Ministero, nonché lire 14.000.000.000 per l'attuazione di provvidenze in favore dei territori montani.

Per quel che si riferisce, infine, al bilancio del tesoro, che ha poste per lire 77 miliardi 550.000.000, queste poste si articolano in cifre che le assorbono in massima parte, cioè: lire 42.000.000.000 per « Proroga del contributo alla Regione siciliana a titolo di solidarietà nazionale »; lire 20.000.000.000 per provvedimenti straordinari per la Calabria; lire 3.000.000.000 (e su questo voglio richiamare la vostra attenzione) per l'istituzione del Ministero della ricerca scientifica e tecnologica e stanziamenti per la ricerca scientifica.

Infine abbiamo l'ultimo fondo, di cui all'elenco n. 7, che prevede lire 15.700.000.000 che saranno impegnati per l'edilizia scolastica e universitaria.

Come vedete, in questo bilancio, i fondi a disposizione per iniziative legislative in corso assommano a lire 765.387.600.000, e le perdite in aumento più consistenti le ritroviamo nelle spese in conto capitale per oltre lire 350.000.000.000.

G I G L I O T T I . Se non mi sbaglio, mi pare che nel fondo globale non ci sia nessuna somma per pensioni di guerra.

L O G I U D I C E , *relatore*. Le abbiamo viste nel bilancio.

G I G L I O T T I . Nel bilancio sono stanziati 25 miliardi di lire; ma in relazione al disegno di legge?

L O G I U D I C E , *relatore*. Può darsi che mi sia sfuggita, ma la mia attenzione non è stata richiamata da quella voce.

G I G L I O T T I . No; appunto volevo far notare che non c'è nulla.

L O G I U D I C E , *relatore*. Abbiamo esaminato, dunque, la prima parte, quella che riguarda il bilancio di previsione per l'anno 1968 (vi risparmio i commenti sulle tabelle che prevedono la distinzione funzionale ed economica, perchè sono di agevole lettura e perchè credo che su di esse non valga la pena di soffermarsi). Passiamo ora alla seconda, che concerne la situazione del Ministero del tesoro nell'anno 1966. Vorrei cominciare dai residui, dato che, solitamente, in Commissione e in Assemblea accenniamo a questo problema, ma non come io ritengo opportuno; ossia senza fare riferimento in sintesi a tutto l'andamento dei residui, la qual cosa non può consentirci una visione precisa, bensì analizzando quelli che attingono a ogni singolo dicastero. Infatti, il medesimo residuo, in un Ministero ha un significato, in un altro Ministero ne ha un altro. Perciò mi permetto di raccomandare a noi stessi, quando e se sarà possibile, di non perdere l'occasione di esaminare i residui distinti per Ministero, perchè solo così potremo veramente cogliere il senso degli inconvenienti che si verificano nella gestione pubblica e potremo valutare quanti e quali di questi residui dipendano da naturali difficoltà di carattere burocratico per l'inevitabile *iter* delle pratiche, per la lentezza insita in alcuni regolamenti, e quanti, invece, dipendano da ritardi che possono anche essere volontari ai fini del movimento di tesoreria che il Tesoro può manovrare.

L'insieme dei residui, come è noto, è, al 31 dicembre 1966, di 4.039 miliardi. Di esso, la parte più cospicua è assorbita, come sempre del resto, dal Ministero dei lavori pubblici (per 1.161 miliardi e più) e, subito dopo, dal Ministero dell'agricoltura (per 843

miliardi); in terza posizione abbiamo il Ministero del tesoro (per 726.394.000.000 e più).

Ciò premesso, vorrei intrattenermi un po' su questo argomento dei residui, affinché ci si possa rendere conto della loro natura e, forse, attraverso essa, risalire alle cause che li originano. Mi limito, peraltro, a segnalare le partite più consistenti, perchè su quelle di minore portata non credo sia utile soffermarsi. Anzitutto c'è una voce che è notevole: quella che riguarda le pensioni e gli assegni di guerra, il cui capitolo (il 2931) presenta un residuo di oltre 57 miliardi. Evidentemente si tratta di pagamenti non effettuati materialmente al 31 dicembre, ma che lo saranno stati successivamente: comunque è una cospicua cifra che va sottolineata. Abbiamo poi, nella categoria dei trasferimenti, dipendente dai servizi centrali del Tesoro, il capitolo 2960, che concerne somme da corrispondere all'Amministrazione delle poste e dei telegrafi in dipendenza dell'abrogazione delle esenzioni e delle riduzioni delle tasse postali e telegrafiche e che presenta un residuo di 12 miliardi e 200 milioni. Nella medesima categoria vi è un ulteriore residuo di 10.827.851.000 per contributi alla spesa per i trattamenti di pensione a carico dei Fondi per il personale dell'Azienda delle ferrovie dello Stato. Evidentemente anche per queste due ultime poste si tratta, a mio modo di vedere, di regolarizzazione contabile e non di manovra finanziaria predeterminata, che voglia incidere in qualche maniera sulla circolazione. Tuttavia, la voce più cospicua dei residui si trova a pagina 35 dell'Allegato A, (Conti dei residui passivi al 31 dicembre 1966) là dove si tratta di trasferimenti di somme dallo Stato ad altri Enti, nel quadro dei servizi centrali del Tesoro: 207.411.664.524 lire per somme da riscuotere direttamente dalla Regione siciliana sui capitoli erariali. In realtà non si tratta di somme che vengono erogate, ma che vengono incassate dalla Regione siciliana e che solo contabilmente affluiscono al bilancio dello Stato.

**PRESIDENTE.** Se fossero somme spettanti allo Stato farebbero parte dei residui attivi.

**LO GIUDICE, relatore.** Tutti i proventi, diretti e indiretti, dei tributi regionali siciliani vanno nelle casse dello Stato, che però poi li riversa alla Regione siciliana.

**PRESIDENTE.** Comunque, si tratta di somme esatte dalla Regione siciliana.

**LO GIUDICE, relatore.** Sì, e figurano come residui perchè non ne è stata fatta ancora la contabilizzazione.

**FORTUNATI.** Ci sono dei residui, secondo me, nei cui confronti c'è anche un potere discrezionale di spesa.

**LO GIUDICE, relatore.** Il residuo si iscrive in quanto vi è un impegno di spesa.

**FORTUNATI.** Impegno di spesa significa fare o no una spesa, ma, nel caso della Regione siciliana, l'impegno deriva da un obbligo giuridico già perfetto. Quindi, si tratta di un residuo passivo reale, ossia di spesa che deve essere fatta.

**LO GIUDICE, relatore.** D'accordo, anzi io dico di più, cioè che questo denaro solo formalmente è tenuto nella contabilità dello Stato mentre, di fatto, affluisce direttamente alla Regione siciliana. Per altre Regioni a statuto speciale, invece, la procedura avviene in modo diverso, per cui si ha effettivamente un movimento nel quale il ritardo può avere la sua influenza.

Procedendo nell'esame dei residui, abbiamo poi 33.617.144.474 lire per la regolazione della contabilità per le quote erariali di pertinenza della Regione sarda.

Queste sono le grosse partite le quali dimostrano come, in realtà, i residui più consistenti del Ministero del tesoro (ecco il punto che desidero sottolineare) siano dovuti più che a ritardi preordinati derivanti da difficoltà di esecuzione di leggi o di regolamenti, a ritardi nella sistemazione contabile di partite tra Stato ed altri Enti.

**FORTUNATI.** Se, poniamo, nel giro di 24 ore dovessimo eliminare tutti questi residui passivi, quale ricorso al mercato dei

capitali dovrebbe essere operato e con quali conseguenze?

**L O G I U D I C E**, *relatore*. Questo è un problema che riguarda tutti i residui passivi.

**F O R T U N A T I**. Però alcuni sono residui formati, come le entrate già affluite alla Regione siciliana.

**L O G I U D I C E**, *relatore*. Senza movimento di capitali.

**M A C C A R R O N E**. Ma, ai fini dello Stato sono residui reali, ossia lo Stato deve contarli in meno.

**L O G I U D I C E**, *relatore*. Il problema che pone il senatore Fortunati è un altro: se, per ipotesi, dovessimo spendere questi 4.039 miliardi, cosa accadrebbe? Comunque il problema è trattato nella quarta parte della mia relazione.

**B E R T O L I**. L'anno scorso per la prima volta al Ministero del tesoro è stata fatta la distinzione tra residui veri, che provengono da norme di legge della contabilità dello Stato, e quelli cosiddetti di stanziamenti, che non dovrebbero essere residui, ma che lo diventano perchè c'è una legge che dà la possibilità di trasferirli da un bilancio all'altro. Esiste ancora questa distinzione?

**L O G I U D I C E**, *relatore*. A pagina 49 dell'Allegato A vi sono due colonne, appunto, di residui.

Comunque, per arrivare a una conclusione sui residui del Ministero del tesoro, dirò che non si tratta, in realtà, di un fenomeno così allarmante come si può riscontrare in altri settori. Infatti, mentre per il settore dei lavori pubblici e per quello dell'agricoltura si tratta di residui effettivi, che incidono sulla esecuzione delle opere in campo produttivo, qui si tratta di residui che nella maggior parte dei casi sono dovuti o a movimento contabile o a ritardo nella effettuazione della contabilità.

A questo punto, riferendomi sempre al 1966, credo sia opportuno fare un cenno al-

la gestione del Ministero del tesoro sulla scorta del rendiconto generale dello Stato e delle osservazioni che la Corte dei conti ha fatto. La Commissione dovrà occuparsi di questo rendiconto del 1966, però se voi lo ritenete opportuno (io personalmente sì), mi parrebbe giusto esaminare la relazione della Corte dei conti per ogni singolo Ministero, in quanto tale relazione si compone di due parti, una di ordine generale (che dovrà essere ovviamente esaminata in sede di relazione generale) e una contenente una serie di osservazioni per ogni singolo Dicastero. Io perciò ritengo opportuno che si inserisca l'esame delle osservazioni particolari della Corte dei conti proprio in sede di esame del bilancio di ogni singolo Dicastero. Ecco allora, sempre se la Commissione è d'accordo, che potrei far cenno subito alla parte che attiene al Ministero del tesoro.

**F O R T U N A T I**. A me pare opportuno.

**B E R T O L I**. Se il relatore non l'avesse proposto, l'avremmo chiesto noi.

**L O G I U D I C E**, *relatore*. Bene, d'accordo: avremo così tre elementi della gestione del 1966 in grado di darci un quadro pressochè completo dell'attività del Tesoro.

La Corte dei conti fa, dicevo, una serie di osservazioni. Evidentemente non mi occuperò di tutte, perchè alcune sono, diciamo così, di secondo piano anche se esse pure sono importanti (come, per esempio, là dove la Corte dei conti si chiede il motivo per il quale le spese di missione non siano riportate in un capitolo a parte anzichè in quello generale delle prestazioni a favore dell'Amministrazione, osservazione indubbiamente valida sotto l'aspetto contabile). Tra quelle di maggior rilievo, cominciamo con quella sulla quale già il senatore Fortunati si è intrattenuto in una precedente occasione, presente il ministro Colombo. La Corte dei conti afferma che nel bilancio di previsione del tesoro per l'anno 1966 ci sono degli stanziamenti in misura inferiore a quelli previsti dalle leggi sostanziali; il capitolo 5041 prevede uno stanziamento di 17 miliardi,

mentre la legge 14 febbraio 1963, n. 60, ne comporta uno di 22 miliardi; i capitoli 5137, 5202 (in questo caso, peraltro, con la clausola: « a seconda delle disponibilità del bilancio »), 5203, 5204 e 5254 prevedono solo il riporto « per memoria », mentre le leggi sostanziali comportano stanziamenti di 20 miliardi per il primo capitolo e, rispettivamente, di 500 milioni, 5 miliardi e 34 miliardi per gli ultimi tre; il capitolo 5361 prevede uno stanziamento di 25 miliardi contro i 50 del decreto legge 23 gennaio 1958, n. 8. La Corte dei conti, perciò, muove dei rilievi anzitutto sotto il profilo della legittimità, nel senso che afferma di dubitare della legittimità di tale modo di operare. Poi muove anche dei rilievi sotto il profilo dell'opportunità.

A questo punto ricordo che, in base al nostro ordinamento, la relazione della Corte dei conti viene trasmessa al Parlamento puramente e semplicemente come è stata stesa, mentre per quel che mi consta in altri ordinamenti, per esempio quello francese (colà la relazione della Corte dei conti viene presentata al Capo dello Stato, ma si tratta sempre di un atto pubblico), è accompagnata dalle controdeduzioni delle varie Amministrazioni, in modo che chi la legge può prendere visione da un lato delle osservazioni e, dall'altro, delle spiegazioni o giustificazioni dell'Amministrazione interessata. Da noi non avviene così, perciò mi sono fatto un dovere di chiedere chiarimenti all'Amministrazione del tesoro, chiarimenti che io vi riporto, rimettendomi a quello che l'onorevole Sottosegretario o chi per lui potrà dirci là dove essi dovessero risultare insufficienti.

Circa le perplessità sulla legittimità di questo operare, l'Amministrazione sostiene che esso è perfettamente regolare in base anzitutto a una ragione di ordine giuridico generale, nel senso che quando il Parlamento stabilisce, con sua legge, un certo stanziamento scaglionato nel tempo e l'Amministrazione propone di rimandarne la iscrizione, in ultima analisi il Parlamento, approvando il bilancio, approva quella proroga. Di fatto l'Amministrazione così suffraga la sua tesi sull'opposizione della Corte costituzionale,

che con sentenza n. 1 del 10 gennaio 1966 ad un certo punto afferma testualmente che « nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte negli stati di previsione di spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento, quante volte le esigenze dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio ».

L'Amministrazione, forte di questo parere della Corte, ritenne più che legittimo il suo operato.

Tutto questo per quanto riguarda il passato, però, per l'avvenire, si pone un problema. Questa materia va affidata, diciamo così, alla discrezionalità dell'Amministrazione, oppure l'Amministrazione ha comunque il dovere, — e qui è il punto — presentando il bilancio, di richiamare esplicitamente, formalmente l'attenzione del Parlamento su questo tipo di operazione?

MARTINELLI. Ci deve essere una norma contabile.

LO GIUDICE, *relatore*. Una norma specifica nel bilancio di quest'anno non c'è. Però io ritengo che sarebbe opportuno, più che fare una nota in calce e oltretutto inserirla nell'articolato della legge, che il Tesoro, in un punto della sua relazione, esplicitamente ne parlasse per richiamare l'attenzione dei parlamentari, perchè non è sempre agevole al parlamentare andare a fare questi controlli.

MARTINELLI. La legge deve essere chiara per tutti i cittadini, non soltanto per i parlamentari.

LO GIUDICE, *relatore*. Ma siccome le leggi dobbiamo approvarle in Parlamento, cominciamo a richiamare l'attenzione dei parlamentari. Per cui mi permetterei di raccomandare che, d'ora in avanti, quando ci fossero di queste variazioni, il Ministero, nella sua relazione introduttiva, lo dica esplicitamente, in modo da evidenziare le variazioni stesse.



Una serie di osservazioni la Corte dei conti fa per quanto riguarda il problema del personale. A un certo punto a proposito della facoltà di conferire al personale salariato mansioni delle categorie superiori, consentita in via temporanea dalla legge 5 marzo 1961, è detto che il Ministero si è continuamente servito di questa facoltà anche nel 1966. Evidentemente il Ministero ha avuto le sue buone ragioni per farlo, anche perchè la legge non ne faceva divieto: e la stessa Corte dei conti osserva che dal punto di vista della legittimità la cosa è ammissibile.

La Corte dei conti fa poi un'annotazione per quanto riguarda i funzionari di grado superiore, ammettendo una certa lievitazione dell'organico nei gradi superiori, mentre segnala le deficienze che ci sono nel ruolo degli Ispettori di finanza. Ora effettivamente il ruolo degli Ispettori di finanza al 31 luglio 1966 aveva un organico di 220 posti e ne aveva coperti soltanto 51, cioè a dire meno di un terzo, come risulta dalle informazioni fornite dal competente Ministero. È vero che sono stati indetti dei concorsi a norma dell'articolo 22 della legge del 1962, per 35 posti, ma essi hanno avuto questo esito: il primo concorso ha avuto 28 partecipanti e 7 vincitori, su 35 posti; il secondo, 18 partecipanti e 3 vincitori, di cui uno dimissionario.

La verità è che, richiedendosi personale altamente qualificato, si presentano pochi candidati, e i vincitori sono pochissimi. Sottolineo il caso del secondo concorso: su 18 partecipanti, ne risultarono vincitori soltanto tre; di questi, uno si dimise, per dedicarsi, forse, ad altre attività professionali. Aggiunge pure, il Ministero, che c'è un terzo concorso a 30 posti di Ispettore. E qui si dovrebbe porre quel problema che è stato posto per altre branche dell'Amministrazione. Quando si parla di tecnici — che non sono soltanto chimici, fisici, ingegneri eccetera — vediamo che il Ministero del tesoro ha veramente carenza di tecnici.

Un altro capitolo di osservazioni dedica la Corte dei conti al fondo per l'acquisto di buoni del Tesoro e per l'ammortamento di altri titoli del debito pubblico. E qui il

parere della Corte dei conti è diametralmente diverso da quello del Ministero. In sostanza, dice la Corte dei conti, c'è una legge, mi pare del 1958, che prevede l'accantonamento in ogni bilancio di una somma per far fronte a queste necessità. Se vi fosse un bisogno effettivo, lo Stato, ogni anno, stanzierebbe la somma prevista; ma sta di fatto che questo non sempre accade. In un certo capitolo osserverete che erano previsti 50 miliardi e in bilancio ne sono stati messi 25, ma addirittura, di quei 25, una parte è stata stornata per altri scopi. Allora questo fondo non ha più ragion d'essere. Il problema è veramente grosso e l'ho voluto sottolineare; e non so fino a che punto la Corte dei conti abbia ragione. Ma io credo che la questione abbia bisogno di essere approfondita, dal momento che è necessario mantenere questo capitolo poichè da un momento all'altro si può far fronte a questa necessità di far acquisti al mercato aperto con molta difficoltà, mentre oggi, di fatto, si acquistano titoli attraverso l'intervento indiretto della Banca d'Italia. E allora la Corte dei conti afferma che tanto vale eliminare il capitolo relativo. Ripeto, il problema è grosso e io non mi sentirei ora di esprimere un avviso nel senso di modificare la legge perchè credo che vada ulteriormente approfondita.

La Corte dei conti fa anche delle osservazioni per quanto riguarda i rapporti fra il Tesoro e la Banca d'Italia; e lamenta che il Tesoro non provvede a saldare alcuni conti che ha con la Banca d'Italia con la dovuta sollecitudine. Il Ministero fa osservare che se questo è stato in parte vero per il passato, non lo è per il 1968, perchè c'è un capitolo di spesa, tra quelli che abbiamo visto, che prevede la elevazione a lire 70.000.000.000 di una partita di spesa a favore della Banca d'Italia per i conti vincolati presso la Banca stessa.

**P R E S I D E N T E .** A proposito di questi conti vincolati sarebbe opportuno un chiarimento, perchè si tratta di somme che gli istituti di credito depositano in conto corrente fruttifero presso la Banca d'Italia, la quale deve tenerle vincolate, senza

poterle usare. Ora, che la Banca d'Italia debba avere un compenso, nessun dubbio, ma che questo compenso sia dato sotto forma d'interesse, come se si trattasse di un normale deposito, non riesco a capirlo.

**LO GIUDICE**, *relatore*. La Banca d'Italia potrebbe avere la facoltà di utilizzare questi fondi, e allora lo Stato le fa obbligo di non utilizzarli, perchè, ciò facendo, evidentemente aumenterebbe la circolazione. Allora, siccome la Banca rinuncia a questo diritto, è compensata con un tasso fissato dalla legge del 21 settembre 1944, la quale prevede a carico del bilancio dello Stato un onere...

**PRESIDENTE**. Comprendo che la Banca d'Italia abbia un compenso, dato che si è assunta l'impegno di non utilizzare le somme depositate presso di lei. Ma non ritengo giusto che questo compenso venga corrisposto sotto forma di interesse.

**MARTINELLI**. Sì, ma è un interesse a saggio molto ridotto.

**LO GIUDICE**, *relatore*. È regolato da una convenzione. La Corte osserva che ci sono degli arretrati. Questi 70 miliardi non si riferiscono solo a quest'anno; costituiscono in parte il pagamento degli arretrati. Tale materia, ripeto, è regolata dal decreto luogotenenziale 21 settembre 1944, nonchè dalla convenzione stipulata tra il Tesoro e la Banca d'Italia. Comunque, in questo esercizio ci sono 20 miliardi in più, in accoglimento al rilievo della Corte dei conti.

La Corte dedica un altro capitoletto a un argomento estremamente delicato, cioè a dire la chiusura delle liquidazioni degli enti destinati a morire, e lamenta che, nonostante si sia disposta la messa in liquidazione a chiusura di ben undici enti, ciò non sia stato fatto. Del resto ricorderete che proprio qualche mese fa abbiamo approvato la liquidazione del FIM che si trascinava dal 1958 e che accelerammo le operazioni di chiusura della liquidazione in corso.

C'è infine un'ultima annotazione che fa la Corte dei conti per quanto riguarda i danni di guerra, lamentando la notevole inci-

denza della spesa che affronta l'Amministrazione, per oltre tre miliardi e mezzo, rispetto ai 20.290.000.000 che sono stanziati per l'anno 1966; rileva che si spende il 17 per cento della somma per gestire questi fondi. E qui l'osservazione mi è sembrata molto semplicistica anche perchè, sulla scorta degli elementi che gli uffici mi hanno fornito, va precisato che le pratiche per danni di guerra, che assommano ad oltre quattro milioni, sono state in gran parte liquidate. Se vi interessa, potrei darvi ragguagli precisi su questa situazione, ma credo che la Corte dei conti non abbia tenuto conto del massacrante lavoro che si deve fare in questo settore; il lavoro infatti si fa anche quando la liquidazione non è dovuta, perchè i funzionari debbono lavorare anche per respingere le pratiche.

Questo per quanto riguarda le osservazioni più salienti della Corte dei conti. Ora, sempre con riferimento al 1966, vorrei richiamare la vostra attenzione su un aspetto che noi qualche volta abbiamo trascurato, ma che merita di essere tenuto in considerazione; cioè a dire, quale è stata, sempre con riferimento a questo esercizio, la consistenza del debito pubblico.

Evidentemente, quando il senatore De Luca parlerà sulla parte generale e si occuperà dei problemi generali sui quali io non intendo interferire, anche se la mia relazione è manchevole per un punto, si dovrà tenere conto di quello che è l'andamento del nostro debito pubblico. E qui dobbiamo richiamarci alla distinzione tradizionale che si fa fra debiti fluttuanti e debiti patrimoniali, ma aggiungendo una considerazione che merita di essere raccolta.

Nei nostri manuali e trattati di finanza pubblica, quando si parla del debito pubblico, ci si riferisce sempre ai debiti fluttuanti e ai debiti patrimoniali. Senonchè, come ho detto di sfuggita, dal 1960, lo Stato ha fatto sempre più massicciamente ricorso al mercato finanziario attraverso il Consorzio per le opere di pubblica utilità. E allora, se vogliamo avere un quadro esatto del debito pubblico, dobbiamo tener conto anche di questa terza voce, distinguendo, quindi, fra debito fluttuante, che è il cosiddetto

debito a breve termine, e il debito a lungo termine che comprende i debiti patrimoniali veri e propri, nonchè i debiti contratti, sempre a lungo termine, attraverso il Consorzio di credito per le opere di pubblica utilità.

Sinteticamente, i dati sono i seguenti (confronto tra il 1965 e il 1966).

Debiti fluttuanti: nel 1965, lire 4 miliardi 681.431.000; nel 1966 c'è una forte diminuzione, di oltre un miliardo, difatti andiamo a lire 3.601.246.000, cioè a dire diminuisce il debito che lo Stato contrae attraverso le operazioni di tesoreria, ossia debito a breve termine.

Ma veniamo al debito patrimoniale che passa da lire 2.319.570.000 a lire 3 miliardi 046.956.000; il debito aumenta, cioè, di lire 727.386.000.

Se teniamo conto poi della terza posta, cioè debiti a medio termine attraverso il Consorzio per le opere di pubblica utilità, vediamo che la esposizione, da lire 812 miliardi 150.000.000, sale a lire 1.235.978.000.000, con un aumento di lire 423.828.000.000. Sommando le tre cifre abbiamo un residuo, complessivamente, di lire 7.813.151.000.000 nel 1966, in confronto a lire 7.884.180.000.000 nel 1965. Ma la caratteristica fondamentale è questa: se esaminiamo la struttura di questi debiti, vediamo che c'è stata una forte diminuzione dei debiti di tesoreria e, di converso, un cospicuo aumento dei debiti a lungo termine.

**F O R T U N A T I .** Vorrei sapere, dal punto di vista dello strumento finanziario, quali sono le conseguenze di un tipo di indebitamento e dell'altro.

**L O G I U D I C E , relatore.** Vedremo attraverso le tre cifre quali incidenze si hanno sulla circolazione. Il debito fluttuante è, in sostanza, una operazione di carattere monetario e incide sulla circolazione; gli altri due tipi di debito sono, invece, operazioni finanziarie vere e proprie e incidono sul mercato dei capitali. Qual è l'analitica consistenza dei tre tipi di indebitamento? Cominciamo dal debito fluttuante: buoni del tesoro ordinari, al 31 dicembre 1966, miliardi 2.250; anticipazioni della Banca d'Italia,

339 miliardi (in queste due voci non ci sono grandi differenze rispetto alle precedenti, mentre ci sono differenze notevoli nella successiva); conti correnti presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria provinciale 537 miliardi (contro i precedenti 1.108). Si chiede il senatore Bertoli: cos'è l'aumento dei residui? Ognuno lo interpreta come vuole, comunque la diminuzione in questi casi è veramente notevole. Ed un'altra forte diminuzione l'abbiamo nel conto fruttifero della Cassa depositi e prestiti, che da 1.028 miliardi scende a 438.

Quindi, in sostanza, la diminuzione del debito fluttuante si incentra soprattutto in queste due ultime voci. Vediamo adesso, invece l'aumento del debito patrimoniale, che abbiamo già rilevato essere stato di oltre 727 miliardi. Immutato il consolidato (42 miliardi) e anche pressochè invariati i debiti verso l'estero (12 miliardi 699 milioni) mentre per la voce redimibili (crediti e certificati di credito), ossia quei piccoli strumenti di cui si serve il Tesoro per acquistare disponibilità) abbiamo un incremento di 93 miliardi e 199 milioni: difatti passiamo da 428 a 521. A sua volta la consistenza dei buoni poliennali del tesoro sale da 1.835 miliardi a 2.470 miliardi, con un aumento, cioè, di 635 miliardi. Questo vi dice come lo Stato rastrelli sul mercato finanziario (non più sul mercato monetario) le disponibilità per far fronte ai suoi bisogni. Lo stesso rastrellamento avviene per quel che riguarda i debiti col Consorzio di credito per le opere pubbliche, che aumenta di 423 miliardi e 828 milioni.

**F O R T U N A T I .** Questo è fatto con le obbligazioni?

**L O G I U D I C E , relatore.** Sì, perchè il Consorzio emette obbligazioni ventennali al 6 per cento.

**F O R T U N A T I .** Allora le obbligazioni potrebbero anche incidere sul mercato finanziario.

**L O G I U D I C E , relatore.** Si tratta di crediti a lungo termine, ventennali, mentre i certificati sono a 5-6 anni.

In sostanza, per quel che concerne la situazione debitoria dello Stato (e qui sotto-lineo Stato perchè non si tratta di Comuni, Province o enti previdenziali) possiamo concludere che nel 1966 è diminuita, rispetto al 1965, la manovra monetaria ed è aumentata quella finanziaria, essendo aumentati di oltre mille miliardi i debiti a lungo e medio termine.

**BONACINA**. Sempre con riferimento allo Stato, si dovrebbero tener presenti anche gli oneri latenti, vale a dire quelli che debbono ancora essere definiti e iscritti in via definitiva. Questo per una migliore valutazione politico-economico-finanziaria della situazione.

**LOGIUDICE**, *relatore*. Per far ciò dovremmo esaminare tutto l'indebitamento pubblico, compresi, quindi, gli Enti locali, gli Enti previdenziali e così via.

**BONACINA**. Ci sono il conto ammassi, gli interessi della Banca d'Italia (che per la verità sono diminuiti). Comunque, d'accordo.

**LOGIUDICE**, *relatore*. Per concludere l'esame sul 1966 la Commissione dovrebbe esaminare i nove rendiconti che sono allegati al bilancio per il nuovo anno, concernenti gli Enti che sono sotto la tutela del Ministero del tesoro.

Io non ci sono arrivato nè credo che la Commissione abbia ora tempo per farlo. Si tratta del Consiglio nazionale delle ricerche, dell'ENAL, dell'Istituto centrale di statistica, dell'Opera nazionale per gli invalidi di guerra, dell'Ente nazionale per le Tre Venezie, dell'Istituto poligrafico dello Stato, dell'Ufficio italiano dei cambi e della Gioventù italiana. Non so se, di fronte all'opportunità di approvare rapidamente il bilancio di previsione, si abbia il tempo di esaminarli. Ad ogni modo, sarei mancato al mio dovere se non avessi fatto rilevare questa lacuna esistente nella mia relazione.

Passando alla terza parte, la più sbrigativa, quella riguardante l'attività del Ministero del tesoro in questo scorcio del 1967,

dirò subito che speravo di poter disporre di elementi più ampi. Come tutti sanno, l'attività del Ministero del tesoro si articola attraverso varie Direzioni generali, delle quali la più importante è indubbiamente quella del tesoro, anche se le altre (Cassa depositi e prestiti, Istituti di previdenza, attività del Comitato per il credito e il risparmio) non vanno sottovalutate. Purtroppo non ho potuto avere in proposito tutte le informazioni che sarebbero state necessarie; comunque, se occorrerà, sarà mia cura procurarmele quanto prima. In questo momento sono in grado di fornire dati abbastanza consistenti sulla Direzione generale del tesoro, che è quella che muove le grandi leve della finanza pubblica. La Direzione generale del tesoro, come voi sapete, svolge un'attività assai complessa. Mi sono anzitutto procurato dei dati sugli interventi finanziari da essa effettuati nel settore delle attività produttive, facendo riferimento ai primi otto mesi di quest'anno, ossia a tutto il 31 agosto scorso. Comincio col dire che è già in movimento il Fondo speciale per i finanziamenti alle industrie manifatturiere che prevede un incremento di 30 miliardi, così come sono in movimento i fondi di rotazione costituiti per i tre Istituti meridionali, a favore dei quali sono state effettuate finora operazioni per 23 miliardi. Una attività apprezzabile è anche quella svolta per le provvidenze creditizie a favore delle zone sinistrate del Vajont e di quelle colpite da eventi atmosferici verificatisi lo scorso novembre in varie province italiane, per cui occorre il riconoscimento di pubblica calamità. Se debbo esprimere un mio giudizio, debbo dire che le provvidenze per gli alluvionati del novembre scorso si sono mosse, sia nel settore industriale che in quello artigianale, con una non trascurabile celerità, mentre con uguale rapidità non si è agito per il Vajont, a causa dell'esistenza di problemi molto più complessi.

Per quanto concerne l'attività delle medie e piccole imprese e la esportazione, va notato: che il fondo di dotazione del Mediocredito è stato incrementato di 30 miliardi con legge approvata all'inizio dell'anno; che in virtù della proroga della famosa legge nu-

mero 623 sono stati stanziati ulteriori 60 miliardi e che la legge funziona bene anche perchè c'erano già le domande in corso e, quindi, non c'è stata soluzione di continuità.

In tema di prestiti concessi attraverso l'IMI a valere sui rientri del Piano ERP, abbiamo 691 finanziamenti per 19 miliardi.

Vi è poi tutta l'attività che il Ministero svolge per l'assistenza speciale ai territori di Trieste e Gorizia: 19 mutui per 3 miliardi e 400 milioni.

All'incremento della produttività sono stati concessi 21 mutui per 807 miliardi (forse in questo settore si dovrà fare di più), mentre per il settore navale (credito peschereccio) mi riservo di inserire i dati nella relazione. Comunque desidero richiamare la vostra attenzione sulle opere che, attraverso la Sezione autonoma dell'IMI, sono state compiute per complessivi 25 miliardi e più e che interessano la costruzione, la modifica e la riparazione di 450 milioni di tonnellate di stazza lorda.

Nel settore dell'agricoltura sono state già accreditate le somme per il secondo Piano verde (125 miliardi e 900 milioni) e sono state articolate tutte le varie disposizioni di legge che riguardano il settore, cioè mutui territoriali montani, mutui per l'acquisto di macchinari, per la zootecnia, e così via.

Si muove anche il settore della cinematografia: ricorderete che nel 1965 abbiamo approvato la famosa legge che è rimasta in attesa del regolamento e che per tale motivo non ha potuto esercitare la sua efficacia. Ora il regolamento è pronto e non si attende che l'avvio.

Per quanto riguarda il settore degli Enti locali, ricordo che il Tesoro ha autorizzato garanzie in questi otto mesi, su mutui a pareggio del bilancio contratti dagli Enti locali, per 134 miliardi ed ha autorizzato l'INA a 33 operazioni di mutuo per oltre 5 miliardi e 600 milioni.

B E R T O L I . Ma i pareggi non dovrebbero essere fatti con mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti?

L O G I U D I C E , *relatore*. Ho parlato di garanzie, in questo caso.

C'è poi una buona notizia, ossia che finalmente la legge del novembre 1965 sulla incentivazione dell'attività edilizia ha già cominciato, tra la fine dell'anno scorso e l'anno corrente, a funzionare, per cui al 31 agosto erano stati stipulati mutui per un importo di 48 miliardi, di cui 37 e mezzo per costruzioni e dieci e mezzo per acquisto abitazioni.

Vorrei ora ragguagliarvi sugli interventi del Tesoro nel mercato finanziario. In tale settore sono stati già contratti mutui col Consorzio di credito per le opere pubbliche per 22 miliardi e 620 milioni e sono stati effettuati altri interventi a favore delle Ferrovie dello Stato per 70 miliardi con mutui col Consorzio di credito per le opere pubbliche, nonché per 100 miliardi a copertura di disavanzi dell'Amministrazione ferroviaria, per cui gli impegni in questi primi 8 mesi del 1967 con le ferrovie arrivano a 170 miliardi con le Ferrovie e a 422 miliardi e 600 milioni per altre voci: 51,8 per il fondo di dotazione dell'ENI; 53 per quello della Cassa per il Mezzogiorno; 42,1 per la Cassa lavoratori agricoli; 122 miliardi e 700 milioni per fondi di dotazione e di rotazione di Enti vari, tra cui quelli meridionali.

Questa breve comunicazione sull'attività della Direzione generale del tesoro, che credo tra le più significative, vi dà la misura di quanto fatto nel settore propulsivo e in quello del mercato finanziario attraverso mutui per 592 miliardi. L'esame andrebbe completato con la situazione del Tesoro al 31 agosto scorso, che mi riservo di inserire nella relazione.

Concludo, riconoscendo che la mia relazione manca di un elemento, quello concernente l'attività del Comitato per il credito e il risparmio e la Cassa depositi e prestiti. Il fatto è che non ho avuto in tempo gli elementi necessari. È vero che il Governatore della Banca d'Italia dà ampi ragguagli, nella sua relazione annuale, su tutta l'attività monetaria e finanziaria durante l'anno decorso; però ritengo che sarebbe utile, ai fini della nostra fatica, avere a disposizione i dati sulle emissioni di obbligazioni, di azioni e così via del Comitato per il credito e il risparmio e sull'eventuale movimento

degli sportelli bancari. Comunque ora come ora non dispongo di questi dati che cercherò di procurarmi per inserirli nella relazione scritta.

**P R E S I D E N T E .** Consentitemi di ringraziare della diligenza il relatore che, nel breve tempo messo a disposizione, ha raccolto la più gran parte del materiale necessario. Speriamo che in seguito potrà completare adeguatamente la sua relazione.

**F O R T U N A T I .** Ho dato una rapidissima scorsa all'articolato ed ho osservato che in sede di presentazione del bilancio vi sono numerosissime soppressioni di capitoli e istituzioni di capitoli nuovi; questo spesso volte, implica un riferimento ad una norma sostanziale. Ad esempio, a proposito dei 25 miliardi stanziati per le ferrovie si dice che la legge sostanziale non viene più applicata, quindi la stessa legge per la applicazione del bilancio si sostituisce alla norma sostanziale.

C'è da affrontare a questo proposito una questione di carattere generale, che si ricollega anche a dichiarazioni della Corte dei conti. Si tratta di sapere se, essendo la legge di bilancio una legge formale, possiamo ricondurre nello stesso testo legislativo anche norme sostanziali. A parte il fatto che lo stanziamento sia rispondente o meno, avremmo l'assurdo che una posta contabile scritta in un certo modo, modifichi la norma sostanziale e quindi entreremmo in una configurazione della legge di bilancio diversa da quella dei manuali. Norme formali e sostanziali si confondono, non solo, ma avremmo una norma sostanziale il cui contenuto consisterebbe nello scrivere 25 miliardi invece di 50. Ho dei forti dubbi su questo punto, perchè, a poco a poco, inavvertitamente, trasformiamo la natura della legge del bilancio. Ma se si vuole creare un nuovo tipo di legge del bilancio, bisogna avere il coraggio di farlo in modo esplicito. Altrimenti avviene che pronunciandosi la Corte dei conti e la Corte costituzionale, specialmente quest'ultima, solo per la copertura, avremmo una strana forma di garanzia costituzionale. L'articolo 81 della Costituzione sarebbe osservato solo in caso di spe-

se non coperte, ma se lo spirito generale della Carta costituzionale è che un comando legislativo non rimanga privo di senso e di significato, perchè con la semplice espressione della posta contabile si modifica la norma sostanziale?

In realtà si viola l'articolo 81, senonchè ci si preoccupa solo quando si aumenta la spesa e non quando viene ridotta. Bisognerebbe che tali questioni fossero chiarite, e non so se la Corte dei conti, al di là del fatto visto e constatato, si sia preoccupata di tutte le norme sostanziali. È facile provare questa violazione laddove risulta una diminuzione da 50 miliardi a 25 perchè si richiama alla legge, ma dove una legge è completamente ignorata e non è scritto « per memoria », è difficile che il controllo si avveri. Confrontando con bilanci precedenti ho notato che si fanno richiami a leggi sostanziali di 40 o 50 anni fa. Nel bilancio per il 1968 ci sono soppressioni di stanziamenti di spesa che dovranno, poi, essere richiamati perchè sono spese correnti e obbligatorie.

**M A R T I N E L L I .** Tratterò dopo l'argomento, che ha trattato il collega Fortunati e che merita un notevole approfondimento.

Vorrei ora pregare il senatore Lo Giudice di volere, per esempio, mettere in evidenza, in materia di debito pubblico interno che, nella sostanza, l'accrescimento dello stesso è stato assai moderato in relazione all'accrescimento degli impegni di bilancio. A gennaio 1965 eravamo a 6.400 miliardi, abbiamo toccato i 7 mila miliardi a dicembre, siamo poi discesi a 6.930 miliardi a dicembre 1966 e a luglio di quest'anno abbiamo registrato 6.590 miliardi. C'è una certa riduzione nella parte cosiddetta fluttuante, ma essa è in relazione, in buona parte, col saldo del conto corrente del tesoro con la Banca d'Italia, che è praticamente al di sotto di 200-400 miliardi in rapporto agli analoghi dati del 1966 e soprattutto del 1965; questa differenza fa percepire immediatamente la minore pressione esercitata sulla circolazione monetaria. L'importo dei buoni ordinari del tesoro non ha subito grandi variazioni.

Per quanto riguarda il debito redimibile, v'è da gennaio 1965 a luglio 1967 un accrescimento di poco meno di 900 miliardi, ma

se poniamo a confronto i dati dei bilanci di competenza con quelli del debito pubblico interno, siamo tentati di credere che, nella sostanza, non sembra sia intervenuta una particolare politica del debito pubblico, intenzionata a lasciar in pace il mercato monetario e a riversarsi in quello finanziario. In realtà le entrate sono cresciute di molto, ma la spesa, pur essendo stanziata in misura assai maggiore, non è stata seguita dall'erogazione in quantità proporzionata e allora la liquidità affluita a disposizione del Tesoro è aumentata. Più che di una diversa politica del debito pubblico, si è trattato di un concorso di voci di segno positivo e negativo, derivanti dal diverso andamento dei canali di tesoreria. Ma non possiamo tacere che, se i disavanzi di competenza largamente residui fossero stati accompagnati dall'esecuzione delle spese deliberate, il debito pubblico interno avrebbe toccato cifre di gran lunga superiori a quelle registrate. Qui ricadiamo nel conto dei residui, dovuti a ritardo che non credo volontario, almeno in buona parte, ma imputabile al fatto che facciamo leggi per le quali non abbiamo pronta l'applicazione, e il conto dei residui conseguentemente va alle stelle.

Questo ragionamento sul debito pubblico, sotto un certo aspetto, mi spinge a riflettere sulla considerazione che il collega Fortunati, in modo più ampio di altri, ha fatto circa le riduzioni di stanziamenti che avvengono, sotto l'aspetto legislativo, in modo che si potrebbe dire clandestino. Se si comunica ai cittadini, attraverso la pubblicazione delle leggi sulla *Gazzetta Ufficiale*, il nostro impegno a realizzare un determinato programma che comporta determinati stanziamenti, e poi il programma viene dimezzato e questo — illustrava bene il collega Fortunati — viene fatto inserendo nelle tabelle del bilancio cifre difformi da quelle della legge che ha istituito le spese singole, non riusciamo più ad avere una chiara ed organica visione di quella che è la politica della spesa. Affinchè ciò avvenga, è a mio avviso necessario, ma in ogni caso opportuno, che l'articolo della legge del bilancio indichi che la spesa prevista per l'esercizio in altra norma legale è, per esempio, ridotta da tanto a tanto oppure differita ad altro esercizio.

L'articolo 81 nella sua lettera stringata si riferisce all'accrescimento della spesa, in modo particolare al dovere di non rompere l'equilibrio finanziario dello Stato attraverso l'accrescimento della spesa, ma il Governo dovrebbe anche giustificare i motivi per cui da uno stanziamento di 50 miliardi passa a 25 miliardi. È vero che a volte ci sono annotazioni esplicative, ma quando siamo nel campo di spese obbligatorie, come per gli stipendi, ci troviamo di fronte ad una norma che nasce dalla legge e non si può mutare clandestinamente. I cittadini, per i quali le leggi sono fatte, devono avere la possibilità di controllarne l'applicazione nel bilancio.

Mi associo alle considerazioni fatte dal collega Fortunati e da altri, e chiederei al collega Lo Giudice se, con il garbo che la relazione di maggioranza richiede, queste cose possono essere messe in luce.

**T R A B U C C H I .** Mi limiterò a due o tre osservazioni, anche perchè la materia che ha trattato il senatore Lo Giudice merita di essere da noi attentamente analizzata. Intanto, è la prima volta che approfondiamo veramente tutto questo giuoco di attività finanziaria, e ne possiamo ringraziare il relatore.

Su un punto della relazione della Corte dei conti io mi permetterei di dissentire dall'opinione del senatore Fortunati e un po', anche dall'opinione del senatore Martignelli, in quanto ritengo che bisogna rifarsi al passato, e cioè vedere se è del tutto legittimo, secondo il nostro sistema finanziario, che noi stabiliamo delle spese da fare al di là dell'anno. Nella Tesoreria, il bilancio essendo annuale, si dovrebbe semplicemente stabilire anno per anno quello che si deve spendere. Abbiamo introdotto noi, per una cattiva ma necessaria abitudine, cioè per venire incontro a delle necessità, il sistema degli stanziamenti pluriennali che ci conduce al sistema del programma pluriennale; ma lo abbiamo introdotto con delle norme di fatto che abbiamo sempre dovuto considerare, diciamo, in un modo particolare, in quanto è evidente che noi, stabilendo che debbono essere fatti dei pagamenti negli



esercizi venturi, presupponiamo la esistenza contemporanea di entrate e le possibilità di un equilibrio venturo che è condizionato a una serie di eventi che noi, in quel momento, non possiamo valutare.

Quindi noi, facendo una previsione logica, statistica se si vuole, pensiamo che vi possano essere delle entrate costanti, e che l'andamento del bilancio sia costante; e quindi stabiliamo anche l'obbligo di fare delle spese che è necessario fare. Però nel sistema della legge finanziaria, così come è dettata dalla Costituzione, noi non avremmo la possibilità di stabilire la spesa degli anni venturi altro che condizionatamente all'andamento generale della finanza pubblica.

Ecco perchè, secondo me, la Corte costituzionale, in quella sentenza n. 1, partendo dal punto di vista della necessità di conciliare la situazione di fatto con la situazione di diritto, ha ritenuto che si possano fare, sì, degli stanziamenti pluriennali, non andando però oltre un certo limite di prevedibilità, ma che, contemporaneamente, con la legge di bilancio, possano essere praticamente varati. Per cui, in realtà, gli stanziamenti programmatici fatti sul piano pluriennale, acquistano il valore concreto di utilizzazione della spesa e non di obbligo di spesa, perchè l'obbligo della spesa non può nascere che dalla legge di bilancio che fa lo stanziamento.

In relazione a questo io dico: giustissima l'osservazione che debba essere messa in luce la relazione che si fa perchè il Parlamento la valuti, ma da un punto di vista politico, non da un punto di vista strettamente legislativo. Dal punto di vista strettamente giuridico ritengo che lo stanziamento debba essere della cifra che si vuol spendere. Evidentemente, invece, dal punto di vista politico, dobbiamo guardare quello che va succedendo, perchè se non concentriamo la nostra attenzione su questi piani, evidentemente noi, quando facciamo le leggi pluriennali, finiamo per fare soltanto un'espressione di « santi desideri » che non hanno la realtà di essere sufficientemente vincolanti. Di mano in mano che si procederà nel mettere a posto la legge di programmazione cesseranno questi provvedimenti pluriennali. Mi pare

già che è stato detto così, sostanzialmente, nella modesta relazione che abbiamo fatto in tre e nella quale potremmo anche, forse, oggi, cambiare qualche cosa.

La programmazione, in fondo, è il gradino con cui si passa, dal bilancio annuale, alla necessità di provvedere alle esigenze pluriennali. È un gradino che forza lievemente la legge di contabilità, ma che dovrà essere seguito dalla modifica della legge di contabilità e probabilmente, anche in parte, dalle norme costituzionali.

Fatto questo discorso che mi pareva necessario, per lo meno per esprimere un mio punto di vista, passo ora a qualche altra breve osservazione.

Una di queste riguarda un argomento che non so se toccherà la parte del senatore De Luca o del senatore Lo Giudice; cioè un discorso che ha fatto la Corte dei conti sulla necessità di ridurre l'ambito dei capitoli in modo da imprigionare sempre più il Potere esecutivo. Vorrei dire subito che sono contrario a questo concetto perchè considero l'amministrazione dello Stato come l'amministrazione di un'azienda viva, la quale non deve essere ridotta a « canalicoli » così piccoli da non potersi muovere e non provvedere alle esigenze. Non vorrei che diventasse sistema quello di ridurre i canalicoli troppo piccoli in modo da imprigionare la libertà del Potere esecutivo, quando questo acquista delle possibilità o si assume dei compiti anche in materia di economia che non possono essere previsti, e al quale, quindi, deve essere lasciata una certa discrezionalità.

Un terzo punto su quale volevo soffermarmi è quello riguardante il personale. È esatto quello che la Corte dei conti ha rilevato e quello che ha detto Lo Giudice. Però io ritengo che un giorno sia anche necessario, col Ministro della cosiddetta riforma burocratica, fare un discorso che vada a fondo, perchè è vero che vi sono troppi funzionari nei gradi elevati, che abbiamo dei vuoti tra il personale tecnico che non possiamo colmare, eccetera, ma dobbiamo anche dirci una buona volta che sono tutti espedienti ai quali si ricorre perchè abbiamo la struttura generale dell'amministrazione che non corrisponde alle esigenze di una



amministrazione moderna. Non vi corrisponde come stipendi, non corrisponde come carriere obbligate, non corrisponde come possibilità di far prevalere i migliori, è legata ancora a concetti burocratici che in uno Stato moderno non possono più essere seguiti. Verrà un giorno in cui ci troveremo assolutamente senza tecnici, perchè i tecnici non possono vivere con gli stipendi che noi offriamo; e purtroppo ci troveremo anche senza personale di concetto finchè lo assumeremo con stipendi tali che nell'Italia settentrionale danno sì e no la possibilità di pagare l'affitto. Non è possibile pretendere degli elementi qualificati; troviamo, purtroppo, molto spesso degli scarti che un po' alla volta riusciamo a utilizzare. Non ci siamo, poi, dal punto di vista delle esigenze di preparazione, che non possiamo chiedere, perchè anche i concorsi sono fatti con sistemi antiquati. C'è poi da rilevare la lunghezza nell'espletamento dei concorsi.

Quando una persona partecipa ad un concorso e poi deve aspettare 2 anni e mezzo prima di conoscerne il risultato, evidentemente nel frattempo si è data da fare ed avrà senz'altro trovato un posto altrove, non potendo star lì ad attendere tanto tempo. Ecco, allora, che si deve ricorrere agli avventizi, da sistemare poi con disposizioni particolari.

Vi è anche il problema dei debiti. Mi sembra che finalmente cominciamo a inquadrare bene il concetto dei debiti dello Stato, tanto che avrei piacere fosse aggiunta nella relazione la specificazione dei debiti che si trovano a metà strada, come gli ammassi, cioè quelli che riflettono passività che lo Stato deve pagare effettivamente senza che risultino in bilancio.

Un altro aspetto che va a mio avviso esaminato è quello della registrazione di debiti fra i passivi residui perchè, trattandosi di spese da fronteggiare con entrate particolari, il mancato uso dei fondi dovrebbe comportare la loro messa a disposizione: è il caso del Piano verde, di cui ha cominciato ad andare in esecuzione una piccola parte forse perchè sono mancate le circolari, probabilmente perchè non era ancora venuto il momento in cui effettuare le erogazioni. Fatto sta che l'anno scorso i fondi desti-

nati al Piano verde non sono stati utilizzati in alcun modo, perchè introitati dopo il previsto. Vorrei sapere quante ce ne sono di queste situazioni, perchè quella del Piano verde è stata regolarizzata, ma ci sono quelle di altri piani (quello della scuola, per esempio) ancora indietro nella realizzazione e che non figurano tra i residui passivi perchè non vengono così classificate fino a che non siano state acquisite le somme da spendere. Naturalmente si tratta di una specie di debito occulto, che occulto non è per i tecnici e per taluni di noi, ma che sarebbe bene fosse del tutto conosciuto così da servirci come regola.

Purtroppo, i residui passivi sono quelli che sono, ma non dipendono, secondo me, dalla politica del Tesoro, bensì, come giustamente faceva rilevare il senatore Martinelli, dalla burocratizzazione che noi introduciamo quasi sempre nelle norme di spesa, per cui da quando disponiamo lo stanziamento alla effettiva realizzazione corre molto tempo.

Mi sembra sia poi opportuno conoscere l'andamento degli impegni pluriennali che andiamo assumendo sul conto dei danni di guerra. Cioè, noi sappiamo cosa spendiamo annualmente (mi pare l'impegno fisso sia dell'ordine dei 30 miliardi)...

D E L U C A . Però ne abbiamo spesi sempre meno.

T R A B U C C H I . Esatto, comunque l'impegno è questo. Ora, sarebbe opportuno sapere a quanto ammonta l'intero impegno e non soltanto quello annuo, per avere una idea meno approssimata dell'amministrazione dei danni di guerra.

Sarò poi grato al senatore Lo Giudice se, in sede di trattazione della attività della Direzione del tesoro, vorrà svolgere una piccola illustrazione dell'andamento generale degli Istituti di credito e, contemporaneamente, del movimento obbligazionario sia con gli enti sia con i privati, cosicché si abbia — tenuto conto che parliamo sempre in chiave di programmazione — una visione completa di come si forma il risparmio e della sua distribuzione attraverso i vari canali. Ciò risulta, è vero, dalla relazione della

BILANCIO DELLO STATO 1968

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

Banca d'Italia, ma noi dobbiamo occuparcene dal punto di vista dell'attività economica, nel senso di esaminare anno per anno se l'accaparramento pubblico vada crescendo o calando e valutare le esigenze normali dello Stato e le provvidenze particolari che di volta in volta andiamo stabilendo e che costituiscono i vari « pianini », i quali poi confluiscono nel « pianone ».

MARTINELLI. Se per « intervento pubblico » si intendono anche gli enti economici, la partecipazione è largamente in crescita.

TRABUCCI. Lo so, ma desidero che ciò sia puntualizzato.

BERTOLI. Prima di tutto desidero ringraziare il senatore Lo Giudice per la relazione così stimolante ad esaminare alcuni aspetti relativi non soltanto alla tabella del Tesoro e non approfonditi nelle passate discussioni. Peraltro, prima di fare delle osservazioni di fondo desidero farne alcune marginali, prendendo lo spunto da quanto fatto rilevare dalla Corte dei conti.

Una delle osservazioni della Corte dei conti, alla quale ha fatto cenno anche il senatore Lo Giudice, è quella che riguarda i depositi vincolati presso la Banca d'Italia. Quando fu esaminato in Commissione (ricordo che Ministro del tesoro era allora l'onorevole Tambroni, mentre il senatore De Luca Angelo era al Governo come Sottosegretario e relatore del disegno di legge fu il nostro Presidente), sembrò si trattasse di un provvedimento dal significato del tutto formale.

Noi sappiamo che la Banca d'Italia acquista in varie epoche dell'oro, a prezzi di mercato, e registra questi acquisti nei suoi conti per il loro valore di acquisto. Dopo il prezzo dell'oro varia, generalmente in aumento, per tutte le ragioni che conosciamo; e a un certo momento sembra che sia semplicemente un accertamento contabile, perchè abbiamo una legge con cui si autorizza la Banca d'Italia a variare i suoi conti al prezzo dell'oro, risultando un'eccedenza attiva; e con questa eccedenza attiva il Tesoro ha elimi-

nato alcuni debiti presso la Banca d'Italia. Ora abbiamo fatto una questione puramente contabile, ma essa aveva un significato economico che abbiamo trascurato di approfondire. Non è che io voglia approfondirla adesso; parleremo nella discussione di carattere generale. Questo è uno dei mezzi con cui il Tesoro elimina una parte del suo debito presso la Banca d'Italia.

Io sollevo tale questione per avere una informazione dal relatore o dal Sottosegretario; e cioè: allo stato attuale a che punto siamo con gli acquisti dell'oro? Da tempo non ricordo siano state fatte altre leggi sulla registrazione contabile del prezzo dell'oro. Bisognerebbe avere un elenco degli acquisti dell'oro con i prezzi relativi, e sapere, anche, se c'è la possibilità, se è intenzione del Governo, del Governatore della Banca d'Italia, di fare altre operazioni di questo genere; così potremo vedere un po' meglio questa situazione dei debiti del Tesoro nei confronti della Banca d'Italia.

La seconda osservazione riguarda la questione, di cui hanno parlato parecchi colleghi, della diminuzione in bilancio di stanziamenti che per legge dovrebbero essere di un certo ammontare, mentre nel bilancio vengono surrettiziamente stanziati somme inferiori, modificando in tal modo la legge stanziaria. Non che io voglia fare delle osservazioni di carattere giuridico se questo sia possibile o meno. Non voglio per adesso entrare nel merito di questa disputa fra la Corte dei conti e il Ministero del tesoro. Però in questo momento mi pare possa interessare la Commissione sapere che cosa succede dei fini che il Parlamento si è proposto quando, di volta in volta, approvando quelle leggi, si è obbligato verso se stesso e verso il Paese e fare quel tipo di finanziamento, e non un finanziamento di carattere inferiore.

Non faccio la questione formale perchè, è evidente, c'è anche da parte nostra negligenza, perchè noi dovremmo essere in grado di controllare, voce per voce, capitolo per capitolo, il bilancio, senza necessità di richiedere al Ministero del tesoro di essere sincero con noi quando fa la relazione del bilancio e di mettere nelle note quegli elementi che a noi possono sfuggire.

Però la questione sostanziale è diversa. Se ad un certo momento il Parlamento si è impegnato a seguire determinate opere, quando senza accorgersene approva il bilancio e praticamente modif'ca sostanzialmente quelle leggi, per cui non tutte le opere si fanno, ma una parte soltanto, questa è una cosa importante dal punto di vista sostanziale obiettivo, non soltanto formale. Anche per sapere a che punto sono queste opere che noi avevamo intenzione di fare in un determinato tempo, e che non è stato possibile, per la legge del bilancio che abbiamo approvato, eseguire; e anche quali sono le intenzioni del Governo sul come intende supplire a queste deficienze che di volta in volta si sono manifestate nel bilancio rispetto agli impegni del Parlamento. Io perciò pregherei sia il senatore Lo Giudice che il Sottosegretario Braccesi di darci chiarimenti sulla questione.

Un'altra questione che mi pare non sia marginale riguarda la necessità di porre un certo ordine a tutto l'insieme del Ministero del tesoro. Noi troviamo, per esempio, che il Ministero del tesoro stanZIA lire 16 miliardi 600.000.000 per la difesa nazionale facendo il totale complessivo sia delle spese correnti sia delle spese in conto capitale, poi per le relazioni internazionali stanZIA lire 23 miliardi 850.000.000; per l'istruzione e la cultura lire 101.368.000.000; per azioni di intervento nel campo delle abitazioni lire 31.044.000.000; per azioni di intervento nel campo sociale lire 335.101.000.000; per trasporti e comunicazioni lire 382.925.000.000; per interventi nel campo economico lire 567.883.000.000. Oneri non ripartibili lire 1.524.779.000.000.

Ora capisco che qualcuna di queste operazioni sia di assoluta competenza del Ministero del tesoro; però altre non lo sono; sono di competenza dei vari altri dicasteri.

Quindi sarebbe opportuno che sia il relatore, sia il rappresentante del Governo dessero un'occhiata a questa situazione per vedere che cosa possono suggerire allo scopo di mettere un certo ordine nell'attività del Ministero del tesoro ed evitare le commistioni che risultano da questa tabella.

F R A N Z A . È sicuro che non siano riportate nelle tabelle?

B E R T O L I . Sì, ma perchè dobbiamo metterle nel bilancio del Ministero del tesoro e non nei bilanci corrispondenti degli altri ministeri?

Un'altra considerazione riguarda un'osservazione della Corte dei conti che non è stata rilevata dal nostro relatore. Alla lettera B, dove si parla di commissioni, collegi e comitati, osserva la Corte dei conti che nel 1966 hanno operato, nell'ambito del Ministero del tesoro, ben 381 commissioni, o comitati, per l'espletamento dei vari compiti, in gran parte espressi da norme legislative. Alcuni la Corte dei conti li considera normali, poi fa l'elenco di tutte le commissioni istituite presso i vari uffici. Però, quello che mi sembra importante, la Corte dei conti fa rilevare che in materia di commissioni costituite per lo studio di determinati argomenti, talvolta per un medesimo oggetto, viene da un lato investita la commissione, dall'altro viene conferito l'incarico di studio a titolo privato.

Io qui faccio una richiesta formale: il nostro gruppo desidererebbe che il Ministro del tesoro ci desse un elenco completo di tutti gli incarichi di studio, con nomi, cognomi, professione e incarico, e il tema che riguarda questa osservazione della Corte dei conti. Voi capite benissimo il significato politico di questa nostra richiesta, specialmente in questo periodo pre-elettorale.

Un'altra questione di fondo che andrebbe trattata è quella che coinvolge un esame già iniziato l'anno scorso in sede di discussione del bilancio, ossia, tenuto conto che il nostro, così come è strutturato, è un bilancio di competenza, tale da lasciare una grandissima facoltà di gestione al Governo e da provocare, per ragioni anche obiettive, il verificarsi dei residui, stabilire se sia da modificare radicalmente il modo con cui viene formulato, per arrivare magari al bilancio di cassa. Mi pare che si debba compiere qualche passo avanti nella soluzione di questo problema, non soltanto da un punto di vista generale — questione grossissima, che credo non potremo neanche affrontare nel corso di questo scorcio di legislatura — ma anche da quello di un accordo fra i vari Dicasteri, da raggiungersi attraverso la emanazione di qualche provvedimento, per dare la possibi-

lità al Parlamento di intervenire un po' di più nel problema dei residui. Attualmente, infatti, il Parlamento lo fa soltanto in occasione della discussione dei bilanci, al massimo agganciandosi — in virtù della legge Curti — a quello precedente. Quello che dico potrà sembrare strano e in contraddizione con lo spirito dell'ordinamento del nostro bilancio, perchè compilare un bilancio di competenza significa che le spese iscritte devono essere erogate durante l'anno. Però ciò non è finora mai avvenuto, tanto che l'ammontare dei residui, sia attivi che passivi, va aumentando, e aumenta la differenza fra le due voci. Esamineremo a suo tempo le considerazioni della Corte dei conti a proposito dei residui attivi (la Corte dei conti sostiene che alcuni di essi non sono più realizzabili). Oggi come oggi mi sembra che, malgrado la struttura del nostro bilancio sia tale per cui non sarebbe necessario proporre quello che propongo io se veramente il bilancio di competenza corrispondesse alla realtà della gestione, sia necessario conoscere una specie di programmazione, direi un bilancio preventivo dei residui, che non può essere ufficiale, perchè la legge non lo ammette, ma che costituirebbe uno strumento utile e opportuno nei rapporti fra Parlamento e Governo.

**L O G I U D I C E**, *relatore*. Nel corso della gestione?

**B E R T O L I**. Sì: adesso, nel momento in cui discutiamo il bilancio preventivo, non conosciamo, per esempio, la situazione dei residui (e siamo a settembre) della gestione 1967, mentre, forse, sarebbe opportuno avere delle informazioni, nei limiti del possibile, s'intende. Non solo, ma sarebbe opportuno conoscere le intenzioni del Governo anche a proposito dei residui dal settembre al 31 dicembre prossimo. Intende diminuire quelli passivi? In che misura? In che settore? Bada che tutto questo è estremamente interessante per ragioni politiche evidenti, ma anche per la soluzione di alcuni problemi obiettivi che si riferiscono alla relazione che esiste fra la gestione dei residui e le esigenze del mercato finanziario. Si diceva prima, in

tono paradossale, che se il Governo dovesse spendere tutti i 4.000 miliardi di residui, succedrebbe il terremoto sia nella Tesoreria che nel mercato finanziario: si tratterebbe di una autentica bomba atomica, non di tipo H forse, ma certo sempre tale da sconvolgere la nostra vita politica. Avvenimenti di questo genere non possono certo essere esclusi, per cui io ritengo che sia necessario rendere edotto il Parlamento della possibilità che avvenga una simile deflagrazione, metterlo cioè a parte delle intenzioni del Governo. E sarebbe anche opportuno (lo faremo presente in tutte le Commissioni in sede di trattazione dei problemi generali del bilancio), al fine di valutare la congruità degli stanziamenti di spesa rispetto alle possibilità reali e, quindi, la possibilità della formazione eventuale di nuovi residui, sia passivi che attivi, che il Governo si esprimesse con una certa chiarezza, senza trincerarsi dietro il fatto che, trattandosi di un bilancio di competenza, è sufficiente l'affermazione della necessità di effettuare una determinata spesa.

Penso che se potessimo disporre di queste due relazioni, anche verbali, riguardanti la gestione dei residui fino al momento attuale e le intenzioni sino alla fine dell'anno non dico che saremmo riusciti a ottenere un impegno formale del Governo in tema di formazione di nuovi residui, perchè anche quando ne avesse informato la Commissione non avrebbe assunto alcun obbligo di mantenere i propositi manifestati, però indubbiamente, avremmo compiuto un primo passo, nei rapporti fra Governo e Parlamento, verso la possibilità di dar vita a un bilancio che non lasci al Governo l'attuale, assoluta discrezionalità in tema di gestione, salvo poi a risolvere definitivamente (ma questo sarà compito probabilmente dei nostri successori, nella futura legislatura) il problema in termini più concreti e generali.

L'ultima osservazione che desidero fare riguarda il fondo globale. Non voglio sollevare tutte le questioni di ordine formale sul significato del fondo globale che dovranno a suo tempo essere dibattute; mi limito a considerazioni di carattere politico e alle relative proposte. Mi pare sia evidente, data la

notevole rigidità del bilancio, che tutta la politica economica del Governo, per quel che concerne il bilancio, si concentri proprio nel fondo globale, ragione per cui ritengo non si possa chiudere oggi l'esame della tabella 2 perchè su questi elenchi del fondo globale che si ripartiscono nei vari Dicasteri dovremo prendere visione del parere delle varie Commissioni e solo dopo potremo esprimere le nostre considerazioni. Per cui — spero la Commissione sia d'accordo — desidererei che la discussione della tabella 2 non venisse dichiarata conclusa prima di aver avuto la possibilità di esaminare il problema del fondo globale in sede di esame generale del bilancio.

**B O N A C I N A .** Condivido anch'io, per la parte che ho ascoltato, la relazione del collega Lo Giudice; l'apprezzo in modo particolare e condivido i giudizi espressi. Rilevo, come già hanno fatto altri relatori, che, intervenendo sul bilancio di previsione del Ministero del tesoro, è assai difficile scorporare — come credo che, invece, dovremmo fare — la parte strettamente ministeriale dalla parte che si confonde con la politica generale di bilancio. Nonostante sussista questa difficoltà, cercherò scrupolosissimamente — anche se i miei saranno degli stimoli o delle domande forse disordinate, certo non organiche — di limitarmi il più possibile esclusivamente alla parte ministeriale. Infatti, tutta la parte riguardante la politica generale di bilancio, che si ricollega in grandissima misura ai problemi che dovremo trattare in sede di discussione generale, faccio riserva di sollevarla quando, appunto, affronteremo l'esame dei problemi di carattere generale, anche perchè è difficile trattare dell'impostazione e dei riflessi sulla politica generale di bilancio, sulla politica economica, della tabella 2 senza aver presente la tabella 1, perchè l'una cosa si bilancia con l'altra.

Fatta questa premessa, io vorrei fare subito una richiesta ed una proposta, pregando l'onorevole Sottosegretario e la Commissione di valutarle. La richiesta, anzitutto, è questa: in materia di consuntivo generale, io ebbi a presentare un'interpellanza al Mi-

nistro del tesoro, un anno e mezzo fa, sui consuntivi del 1956-57, 1957-58 e 1958-59; interpellanza in cui si chiedeva sinteticamente conto dei più grossi rilievi mossi già allora, e che si sono ripetuti nei consuntivi successivi, dalla Corte dei conti, alcuni dei quali però riguardano in modo specifico la gestione del Tesoro. Ed è a tali rilievi che riguardavano la gestione del Tesoro che io mi riferisco, e in rapporto ai quali pregerei l'onorevole Sottosegretario o di provvedere lui, o di girare al Ministro del tesoro la richiesta affinché si accinga a rispondere al Senato intorno ai temi trattati nell'interpellanza, che sono quelli che ricorrono. Se voi volete, ve ne posso indicare qualcuno, anche se apparentemente vi sembrerà che tocchino problemi di indole generale: eccesso delle erogazioni a mezzo di ordini di accreditamento e inefficienza dei controlli successivi sui pagamenti effettuati dai funzionari delegati. Un altro problema riguardante il Tesoro, sul quale dovremo pur soffermarci in qualche modo, è il problema dell'Ispettorato generale di finanza che non funziona e che è stato mantenuto a un livello nettamente secondario rispetto alle sue funzioni di istituto per delle ragioni organiche, delle ragioni che noi, oggi, dobbiamo cominciare a rivedere nella loro validità e fondatezza.

Secondo quesito: accreditamento ai funzionari delegati di somme fortemente eccedenti i bisogni effettivi e le possibilità di erogazione temporanea. Terzo: depositi presso istituti di credito da parte dei funzionari delegati, anche per lunghi periodi, delle eccedenze di accreditamento, la cui intempestiva erogazione comporta ingiusti aggravii di tesoreria. Quarto: impiego delle possibilità così costituite, per erogazioni non previste dalla legge di bilancio o addirittura per l'instaurazione di capitoli fuori bilancio; e via di questo passo. Sono rilievi che attengono esclusivamente alla competenza o decisionale o controllata del Ministero del tesoro; e penso sarebbe opportuno avere in questa sede — posto che discutiamo insieme o la previsione o il consuntivo del 1966 — delle risposte chiarificatorie.

Ed ecco la proposta che mi permetto timidamente sottoporre alla Commissione. Signor Presidente, noi abbiamo già avuto delle prese di contatto tra la nostra Commissione ed esperti, alti funzionari dello Stato, per andare al fondo di determinati problemi; ed abbiamo sentito, giustamente, espressa la volontà, da parte del Ministro del tesoro, di intervenire al dibattito di questa Commissione sul problema inerente al modo col quale la Corte dei conti ha assolto la sua funzione. Disse anche il Ministro del tesoro, nell'ultima seduta, che la Corte dei conti ha sollevato dei grossissimi problemi politici in rapporto ai quali il Governo desiderava esprimere la sua opinione.

A questo punto, onorevole Presidente, siccome noi vediamo che l'azione di controllo della Corte dei conti, da una parte si sta facendo più penetrante, dall'altra più insistente, fino al punto che, per qualche caso, l'anno scorso avemmo la minaccia di non arrivare più alla registrazione degli atti del Governo, in altri casi siamo arrivati all'impugnazione per incostituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale; dinanzi a un crescendo di questa natura, il Parlamento bisogna sia investito non del potere di arbitrare, ma certo della esigenza di vederci chiaro in una situazione sempre più complicata; e non possiamo attendere che vengano o le leggi riparatrici o di sistemazione, o le modifiche, che sono sempre necessariamente lente per la complessità della gestione pubblica, nella condotta della pubblica Amministrazione.

Ecco la proposta. Mi rendo conto che, per i tempi che stringono, non sarà possibile accoglierla durante la discussione del bilancio 1968 in Commissione. Però io penso che noi non possiamo fare a meno di pregare il Presidente della Corte dei conti di venire dinanzi alla Commissione finanze e tesoro del Senato perchè alcuni grossi rilievi contenuti, più ancora che nella parte relativa all'esame dei singoli atti di gestione, nella parte relativa alle osservazioni che la Corte, a norma di legge, fa intorno al modo col quale la pubblica Amministrazione si conforma alle leggi ed ai regolamenti, ci vengano da lui chiariti proprio perchè c'è

stato l'impegno del Ministro del tesoro di esprimere l'opinione del Governo. E questo per quanto riguarda in modo particolare la tabella del Tesoro, ma evidentemente per quanto riguarda, in modo più generale, tutto il bilancio dello Stato.

Io sarei quindi grato, che in Commissione si discutesse ed esaminasse tale opportunità.

Detto questo, mi rendo conto che il senatore Lo Giudice ha già fatto uno sforzo molto grosso; ma egli potrebbe, nel breve tempo che ha a disposizione, farsi coadiuvare da qualche bravo tecnico funzionario (è un consiglio che gli do) onde cominciare quest'anno ad esaminare in controluce la collocazione del Ministero del tesoro nel quadro generale dell'assetto ministeriale che noi abbiamo, e in modo particolare nel quadro della politica economica del Governo; perchè noi siamo abituati a considerare alcune collocazioni ministeriali come delle collocazioni *tabù*, ereditate non in base a scelte corrispondenti a problemi del momento, le quali scelte abbiano modificato in più o in meno, in peggio o in meglio, l'ordinamento preesistente, ma formatesi attraverso un trasferimento successivo di attribuzioni di potestà, senza che si sia mai proceduto ad una revisione, o eventualmente ad una redistribuzione, delle potestà medesime.

Talchè noi abbiamo oggi una del tutto schiacciante preponderanza (di cui mi lamento non dal punto di vista politico, ma dal punto di vista tecnico funzionale) della politica del Tesoro o del Ministero del tesoro nel governo della spesa dello Stato, direi nella direzione della politica economica.

Tanto che (è la sola digressione che mi permetto di fare sul problema generale della politica di bilancio) quando vediamo la ricorrenza, direi preoccupante, di alcuni fenomeni di divaricazione assolutamente macroscopica esistente fra previsione iniziale e definitiva, possiamo anche trovare una giustificazione, considerando che il processo della previsione iniziale comincia dodici mesi prima e che la previsione definitiva avviene con la legge di assestamento, ovviamente a esercizio concluso; ma non la

troviamo quando la medesima macroscopica divaricazione la rileviamo anche fra l'accertamento e la previsione definitiva (la quale viene autorizzata con legge di variazione posteriore alla chiusura dell'esercizio, presentata al Parlamento proprio alla fine della chiusura dell'esercizio) perchè si tratta di fenomeni che attengono all'entrata (e lasciamo andare) e alla spesa (la qual cosa comporta disavanzi, e qui il problema è meno trascurabile). Sono divaricazioni che trovano alla base, per una concatenazione di responsabilità e di dipendenza che possiamo stabilire consultando le intitolazioni degli stanziamenti del Tesoro, le voci più grosse nei residui passivi dei vari Ministeri, che hanno nella emissione di buoni del tesoro per la copertura di disavanzi di esercizio o nell'impiego di alcuni stanziamenti di bilancio derivanti da leggi sostanziali o addirittura in previsioni discrezionali di fondi non previste da alcuna legge sostanziale, i casi più classici e che hanno la ragion d'essere proprio nella funzione e attività del Ministero del tesoro.

A questo punto ritengo opportuno darvi una piccola anticipazione in materia di disavanzi, a partire dal 1962-63 in poi, premettendo subito che alcune delle differenze trovano ragion d'essere nel fatto che i rendiconti dei buoni del tesoro poliennali emessi verso la fine dell'anno finanziario sono stati o no iscritti nei capitoli di entrata, caso, peraltro, che si verifica solo per il 1966, quando rispetto a una previsione iniziale di disavanzo di 831 miliardi e definitiva di 384, abbiamo avuto un avanzo di 26 miliardi derivante dall'avvenuta collocazione dei buoni del tesoro, iscritti pertanto come entrata a pareggio del bilancio. Ciò, comunque, non si è verificato per gli altri esercizi, o, se si è verificato, lo è stato solo in minima parte. Per esempio, nel 1962-63 di fronte a una previsione di 653 miliardi ne abbiamo avuta una definitiva di 1.242 e un accertamento di 690; per il 1963-64 rispettivamente 806, 1.060 e 348. E il fenomeno continua.

MARTINELLI. Come gioca il fondo globale?

BONACINA. I prelievi dal fondo globale sono stati stabiliti tutti con legge di variazione di bilancio definitivo e, perciò, considerati nelle previsioni definitive. Il fatto che può stupire e che indubbiamente va accertato è che questo meccanismo gioca nelle prime due fasi, mentre in sede di accertamento il fondo globale non c'è più.

MARTINELLI. È una questione di forma.

BONACINA. Non direi, perchè in sede di previsione del bilancio dell'anno successivo abbiamo una eterogeneità di riferimenti, per cui la classificazione non trova alcun riscontro nella realtà delle cose o, per lo meno, la trova soltanto nel cervello dei responsabili, di coloro che compilano materialmente il bilancio, mentre il Parlamento è costretto a decidere alla cieca; tanto che non sappiamo proprio quale fondamento abbia la previsione dell'anno scorso. Indubbiamente si tratta di difficoltà derivanti dal sistema, ma anche, in parte, dalla totale ignoranza in cui si trova il Parlamento nei confronti dell'esercizio (da parte del Ministero del tesoro) delle autorizzazioni che la legge gli conferisce o nei confronti dell'entità dell'impiego delle disponibilità che vengono al Tesoro per copertura di determinati impegni, tutti eventi che il Parlamento dovrebbe essere messo in grado di conoscere.

Ma, per ritornare al problema iniziale, prospetto questa esigenza proprio per valutare bene quale sia la collocazione del Ministero del tesoro, dovendo noi subito precisare che l'organizzazione del Tesoro è lungi dall'essere esemplare, nonostante si tratti di un Dicastero che dovrebbe essere il primo carabiniere della gestione del bilancio. Bisogna che cominciamo a porci questo problema perchè io credo che il Tesoro partecipi di un grosso difetto: al Tesoro spetta la massima funzione decisionale (ora e solo ora in condominio col Bilancio) in materia di politica di bilancio, di politica della spesa pubblica e di politica economica; però compete al Tesoro anche la massima funzione di controllo della gestione del bilan-



cio. La commistione di queste due funzioni è indubbiamente fisiologica e la troviamo in tutti i Ministeri della spesa almeno dell'Europa occidentale (conosco abbastanza bene gli ordinamenti inglese e francese, poco quello tedesco, e posso quindi assicurare che questa commistione nel Ministero della gestione degli affari economici tra funzione decisionale e di controllo la troviamo sempre).

Senonchè a me pare di dover dire che la funzione decisionale nel nostro Ministero del tesoro, è una funzione caratteristicamente di direzione politica della spesa, che poi si ricollega alla direzione della politica economica.

La funzione controllante è, invece, apparentemente una funzione strettamente tecnica, svolta cioè essenzialmente da organi tecnici, però con la conseguenza che l'esercizio della funzione controllante da parte di organi tecnici, è finalizzato dalla funzione decisionale politica. Per esprimermi in termini più chiari, toccherò subito il problema dell'Ispettorato generale di finanza. Sappiamo che è uno dei servizi della Ragioneria generale dello Stato a cui si ricollega l'Ispettorato generale degli affari economici, l'Ispettorato generale dell'ordinamento del personale, l'Ispettorato generale del bilancio.

Intanto la Corte dei conti ha osservato molto sensatamente che la Ragioneria generale dello Stato ha organismi diversi dall'Ispettorato generale di finanza, ma quello che più conta è che la funzione dell'Ispettorato generale di finanza è mal collocata e per niente assoluta. L'Ispettorato generale di finanza è proprio l'organo che dovrebbe intervenire a scoprire tutte le malefatte denunciate dalla Corte dei conti; ma l'Ispettorato generale di finanza, che è l'organo subordinato della Ragioneria generale dello Stato, è anchilosato dal fatto che il controllo su alcune sue azioni è condizionato. Noi abbiamo approvato una legge sui depositi in conto fruttifero presso la Tesoreria invece che in istituti di credito; io mi rendo conto dei problemi economici che sono alla base delle preoccupazioni del Governatore della Banca d'Italia e del Ministro del tesoro, per cui, ad un certo momento, possono avveni-

re « giochetti » all'interno per arrotondare la gestione: ma va anche da sé che quando questo, che può essere un episodio congiunturale nel governo finanziario del bilancio dello Stato, diventa un sistema, e quello che non funziona è soprattutto l'organo, indipendentemente dagli organismi che presiedono a questo ordinamento organico, si avverta subito che qualcosa non va e si cerchi di riportare l'organo sulla sua giusta via.

Ecco l'esempio tipico della funzione controllata osservato a livello tecnico.

Non sono dell'opinione che oggi sia possibile, non dico attuare, ma ipotizzare uno smembramento del Tesoro. Debbo anche dire che quando, insoddisfatto delle conclusioni sul Ministero del bilancio, sono andato a vedere un po' più da vicino, parlando anche con degli amici funzionari, quali fossero le funzioni effettive che alcuni organismi del Tesoro assolvono, mi sono dovuto arrendere perchè vi è una tela di ragno troppo organizzata per poterla andare improvvisamente a modificare.

Comunque, ho voluto porre il problema. È la seconda questione sulla quale credo che dobbiamo dire una parola, perchè non possiamo continuare a farci prendere in giro — perchè questa è una presa in giro del Parlamento e del Paese — e assistere immobili alla coesistenza del Ministero della riforma burocratica nelle attribuzioni che al Ministero del tesoro competono, che poi sono veramente decisionali in materia di gestione e ordinamento del personale. Se noi diamo retta alla limitazione o alla evoluzione della struttura del personale del Tesoro, noi vediamo che il Tesoro non dà esempio di buona amministrazione, ma di cattiva, anzi di pessima, certo per delle particolari esigenze. Inoltre, la famosa legge Pitzalis, che ha inflazionato gli alti gradi della burocrazia statale, ha avuto sul Ministero del tesoro ripercussioni notevoli. Ma qui dobbiamo deciderci. Io mi permetto di non credere alla riforma burocratica, perchè, avviata com'è non serve a niente, a parte i tentativi del Governo Scelba nel 1954.

Ma, dico, lo vogliamo sciogliere questo nodo, questo « condominio »? Le cose, adesso, stanno in modo che il Tesoro, per parte



sua, continua a dormire; dormono gli uffici della riforma burocratica. Contemporaneamente, però, il Tesoro non può provvedere a sanare quei palesi casi di patologia burocratica che ancora esistono; talchè ci troviamo dinanzi a una serie di osservazioni e rilievi che non sono certo simpatici.

A questo punto io vorrei permettermi di aggiungere una ulteriore preghiera al relatore. Egli ha fatto un cenno abbastanza importante all'andamento e alla struttura attuale dell'indebitamento dello Stato. Io però vorrei anche pregarlo di tentare di fare una ricognizione degli oneri latenti sul bilancio dello Stato, oneri latenti da aggiungere, evidentemente, a quelli che latenti non sono e che si trovano nella Nota introduttiva. Questo è un problema che avrebbe dovuto porsi in sede di bilancio di programmazione; e se io fossi intervenuto nella discussione avrei fatto rilevare che non è programmazione se non tiene conto del modo con cui la comunità deve provvedere a saldare i debiti che poi vengono a scadenza. Allora si trattava di 150 miliardi di interessi arretrati che lo Stato doveva alla Banca d'Italia per anticipazioni, debiti vari, fondo pensioni, consolidamento necessario dei diversi enti previdenziali ed assistenziali. Io non posso andare a programmare la spesa a cinque anni per opere pubbliche, per opere sociali, senza contemporaneamente farmi carico di questo che è l'« a b c »: io dovrò pure farne carico a qualche bilancio della finanza pubblica onde colmare queste lacune.

F O R T U N A T I . Non è che io non valuti la portata della questione e credo anzi che essa serva di chiarimento all'opinione pubblica e a noi. Ho sempre sostenuto l'assurdità di continuare su questa strada, che comporta solo sacrifici a carico della collettività. Cosa significa consolidare il debito pubblico? Stabilire criteri, validi per tutti i comuni, di ammortamento, liberando la finanza locale dal punto di vista finanziario. Peraltro, dal punto di vista economico gli interessi a carico dei comuni sono pagati dallo Stato.

B O N A C I N A . C'è il problema della miniprogrammazione e della necessità, in

sede di esame della tabella 2, di una migliore collocazione della spesa, considerando il *plafond* rappresentato dal risparmio pubblico, dalle possibilità del ricorso al mercato finanziario e, quindi, dagli oneri latenti. Un tentativo già l'ha fatto il dottor Carli, però, se mi permettete una piccola malignità, il Governatore della Banca d'Italia procede annualmente alla ricognizione degli oneri latenti in ordine sparso e, sempre, in relazione alle maggiori o minori comodità che gli si presentano per il suo governo, all'anticipazione dell'un tipo di oneri latenti o dell'altro.

M A R T I N E L L I . Non può fare il Ministro del tesoro, anche lo aiuta molto...

B O N A C I N A . Allora, se proprio ci avviciniamo al momento della verità (come fu definito quello di Pella nel 1960 solo perchè aveva ridotto di 20 miliardi il disavanzo dello Stato); se questo è il bilancio della verità, credo che si debba cominciare a contribuirvi proprio noi. E ciò ha significato politico (io lo interpreto) non di discussione o di opposizione, ma della apertura e della dilatazione dei conti con la realtà; ha significato per un Parlamento, che sia il *patner* del Governo nel condurre dialetticamente la politica del Paese, un linguaggio di verità che dobbiamo concorrere a stabilire.

Concludo con un riferimento al problema degli Enti di gestione, che esamineremo nella sede più appropriata ma che va oggi sfiorato per un richiamo al Tesoro. Il Tesoro è stato, infatti, investito, attraverso una faticosissima legge del 1956, della liquidazione degli Enti di gestione. Lo stesso Tesoro ha pubblicato nel 1963 un volume enorme in cui si sottolinea il gigantesco lavoro svolto dall'ufficio speciale per la liquidazione degli Enti, che, tra l'altro, ha partorito dei topolini prima ancora che l'ufficio fosse costituito. In tutto mi pare, da una diligente risposta del Ministro del tesoro, che siano 38 gli Enti liquidati, comprendendo in tale numero tutti i singoli Enti agricoli provinciali beninteso, perchè se tenessimo conto della unicità dell'Istituto il numero scenderebbe notevolmente.

Beh, diciamo allora al Ministro del tesoro che la vigilanza sulla spesa pubblica si comincia a esercitare reagendo alla inutilità degli Enti. A me consta personalmente che proprio nel Ministero del tesoro ci sono difensori di Enti assolutamente inutili e, debbo aggiungere, del tutto scandalosamente gestiti. Ragione per cui credo di poter richiamare l'attenzione del Ministro del tesoro — che si occupa con tanta cura, passione e dedizione delle esigenze del pubblico denaro, al pari di molti alti funzionari — sulla assoluta necessità che per questa strada della liquidazione degli enti inutili si proceda senza misericordia. Certo, vi sono grossi problemi da affrontare, ma non è che essi possano essere risolti non affrontandoli, bensì cominciando ad operare un po' alla volta. Anzi, vorrei pregare il relatore di fare un cenno nella sua relazione che suoni di richiamo al Parlamento e al Governo.

L O G I U D I C E , *relatore*. L'ho già fatto io stesso

B O S S O . L'argomento principale che volevo trattare era proprio quello degli oneri latenti, che già è stato però esaminato, e che, almeno per quel che appare dai documenti in nostro possesso, sembra denunciare un certo contenimento della spesa. Tuttavia, non figurano i debiti che vanno assumendo gli Enti pubblici e le imprese di Stato, fenomeno che ci deve ugualmente preoccupare, perchè incide sul mercato del denaro. Ed io richiamo, cosa che è già stata fatta altre volte, la Commissione sulla necessità di dare piena giustificazione degli aumenti dei fondi di dotazione. Io sono stato più volte criticato perchè ho fatto richieste del genere, ma non vi è dubbio che la via da seguire è quella di far rientrare nei vari bilanci tutto ciò che viene ricercato sul mercato, talvolta attraverso massicci aumenti di obbligazioni.

Per quanto riguarda il problema della riforma del Ministero del tesoro, non sono d'accordo col senatore Bonacina. Apprezzo la validità di molte delle sue osservazioni tecniche fatte, ma mi è sembrato che il filo conduttore sia di natura soprattutto poli-

tica, nel senso che tendeva ad attribuire la massima responsabilità della conduzione al Ministero del bilancio e della programmazione.

B O N A C I N A . No, assolutamente.

M A R T I N E L L I . Richiamandomi all'argomento trattato in modo ampio dal senatore Bonacina, vale a dire al funzionamento dell'Ispettorato generale di finanza, desidero ricordare ciò che è stabilito nella legge n. 1037 del 1939, là dove lo si pone nettamente alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato (articolo 3):

« L'Ispettorato generale, secondo le disposizioni del Ragioniere generale dello Stato, provvede, eccetera ». Effettivamente il *dominus* è il Ragioniere generale dello Stato che riceve direttamente le direttive dal Ministro del tesoro. Ma staccare oggi l'Ispettorato generale di finanza per renderlo autonomo dalla Ragioneria generale, suppone aver già risolto in tal senso il problema di un diverso ordinamento della Ragioneria generale dello Stato. Oggi essa è uno strumento organico, nella sua concezione di amministrazione del bilancio statale e di controllo della gestione della spesa, strumento che può essere meritevole di ammodernamento, naturalmente, anche se parecchio è già stato fatto in tal senso; ma non credo che, senza ben riflettere, si possa romperne l'unità di funzionamento, che ad esso deriva proprio dall'attuale ordinamento.

Il discorso sugli enti superflui è un discorso diverso, nel quale noi dovremmo parlare molto chiaro. Dopo le relazioni che hanno seguito per due o tre anni la legge del 1956, si è entrati in una fase di lavoro ordinario, al punto di far dire con un po' di malizia che gli Enti sono superflui per lo Stato, ma non sono superflui per coloro che li liquidano. Ma il discorso sarebbe troppo lungo.

Circa talune osservazioni del senatore Bonacina sulla necessità di avere una visione globale degli impegni che lo Stato si è assunto, io ricordavo all'illustre nostro Presidente che tutti noi abbiamo fatto un discorso, all'inizio della nostra vita politica, dove invocavamo questa chiarezza. Certo

BILANCIO DELLO STATO 1968

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

è che gli oneri latenti ci sono, e una delle fonti di oneri latenti è quel conto delle garanzie presentate dal Tesoro (un certo numero di migliaia di miliardi), garanzie che a un certo momento potrebbero divenire in parte operanti e tramutarsi in oneri effettivi.

FORTUNATI. Le considerazioni del senatore Bonacina ci stimoleranno, secondo me, nella discussione generale e, probabilmente, anche in Assemblea ad affrontare una serie di problemi a cui credo non si possa ancora dare una soluzione definitiva, ma sui quali il Parlamento non può più tacere, anche perchè essi si ricollegano a una trasformazione intervenuta tra il 1922 e il 1943 nell'ordinamento pubblico. Ho già avuto modo, invano, di occuparmi di tali questioni quando, subito dopo la liberazione, affrontammo i problemi delle Amministrazioni comunali. Ricordo che una delle argomentazioni fondamentali fu la considerazione che le Ragionerie, da organi di controllo, erano divenute organi decisionali: andate nei vari Comuni e vi troverete preminente la figura del segretario, che una volta, invece, altro non era che l'esponente dell'organo di legittimità della spesa. I dissidi cui ho dovuto partecipare a Bologna per tentare di correggere questa deviazione, in parte riuscendovi in parte no, sono stati innumerevoli. Capisco l'esigenza moderna della commistione, però ricordo sempre il martellante richiamo di Don Sturzo in questa Commissione: quando il controllato è anche il controllore, è difficile che controlli. Ecco allora che, ad un certo punto, quando in un Ministero le funzioni di controllo si collegano intimamente con quelle decisionali, non ci sono, secondo me, soluzioni tecniche per impedire che il controllo sia strumentalizzato ai fini decisionali. Il problema, quindi, non è tanto di scindere le funzioni di controllo e decisionali del Ministero del tesoro, quanto di riuscire a far diventare sempre più preminente quella di controllo del Ministero del tesoro, mentre quelle decisionali — a parte ogni questione di rapporto di partiti — devono essere di competenza collegiale (mi ricordo che quando ero assesso-

re a Bologna, riuscimmo a stabilire che doveva essere la Giunta ad adottare le decisioni e non questo o quell'assessore), altrimenti è chiaro che la funzione di controllo viene sempre più a essere trascurata: la Ragioneria, per esempio, difficilmente — continuando le cose come adesso — esercita un controllo sistematico sulle entrate, mentre, invece, è chiaro che il problema del controllo non riguarda solo la spesa, ma anche le entrate e, soprattutto, il ritmo delle entrate. Capisco che, per l'esercizio del controllo, possano essere usati strumenti validi ai fini decisionali, ma deve, comunque, trattarsi di un controllo sostanziale di legittimità e non di merito, perchè in quest'ultimo caso diventa una scelta politico-economica, la quale, invece, deve costituire una responsabilità collegiale. Se si affida questo compito ad un solo Ministero, al di là dei rapporti umani sorgono delle tentazioni funzionali, per cui i funzionari sono trascinati ad assumere determinati atteggiamenti e lo stesso Ministro finisce per essere preso nell'ingranaggio. Questo, secondo me, è il primo, grosso problema da risolvere; e il senatore Bonacina ha avuto il merito di riportarlo d'attualità dopo che invano avevamo tentato di farlo noi ogni qual volta erano annunciati disegni di legge sulla organizzazione dei vari Ministeri (l'onorevole Fanfani, per esempio, ne presentò uno) e, ultimamente, sulla costituzione del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Non siamo riusciti nel nostro intento finora perchè si ritiene sempre di dare ai nostri atteggiamenti una impostazione legata alla congiuntura politica. Invece i problemi amministrativo-politici sono di così ampio respiro che devono interessare tutti coloro che sono consapevoli della necessità di una scelta storica, di un certo tipo di società e di una politica di trasformazione.

Da questo punto di vista, ripeto, a mio giudizio il senatore Bonacina ha posto un problema serio.

Per quanto riguarda il problema degli oneri latenti, io credo che, accanto a questo, deve essere fatto non soltanto un esame della composizione dei debiti, ma un esame

della composizione reale, politico-economica, dei residui. Noi dovremmo chiarire, in sostanza, quanti sono i residui derivanti dal mancato impegno di obbligazioni già definite, e quanti sono, invece, i residui derivanti dal mancato assolvimento di poste contabili impegnate.

B E R T O L I . La distinzione c'è già qui indicata.

F O R T U N A T I . Secondo me non è quella, perchè il problema non avrebbe nessuna importanza se noi avessimo un bilancio in avanzo, ma qui si tratta di un bilancio in disavanzo.

Circa i rilievi fatti dal senatore Bonacina tra disavanzo preventivato inizialmente e disavanzo finale attraverso il rendiconto parificato della Corte dei conti, ciò vuol dire che vi saranno degli impegni iscritti a bilancio sulla base o di norme sostanziali o di provvedimenti legislativi in corso che non hanno avuto seguito. La proposta che io faccio è che, successivamente, si faccia riferimento non soltanto al preventivo, altrimenti i confronti che noi facciamo sono « fasulli ». Dire, per esempio, che in un anno vi sono mille miliardi di *deficit*, poi, a un certo momento, se ne rendicontano 500-600, è veramente una politica stranissima. Ci presentiamo di fronte al Paese come coloro che, nell'anno in corso, faranno 1.200 miliardi di debiti, il che evidentemente implica un certo modo di comportarsi nel mercato dei capitali. Invece, se la richiesta dei capitali è di 600 miliardi, questi 600 miliardi costano di più di quello che sarebbero costati se avessimo detto fin da principio che avevamo bisogno di 600 miliardi.

Quindi è un problema politico-economico serio, per cui, in realtà, noi non assolviamo più nemmeno i compiti tradizionali dello Stato.

Perchè? Con il disegno di legge di delega tributaria i poteri tradizionali del Parlamento in sede tributaria per 11 anni dovrebbero passare nelle mani dell'Esecutivo. Già non riusciamo più a controllare le gestioni di bilancio: che cosa stiamo allora più a fare come potere legislativo? Sono

problemi seri, che stanno alla base di un certo clima creato nel Paese nei confronti delle istituzioni parlamentari. Io credo che il relatore debba, al di là delle divergenze che possono sorgere sulla spesa pubblica o sulla trasformazione della politica economica, trattare con chiarezza e franchezza il problema del senso reale dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo e, soprattutto, dello esigenza di non porre freni alla funzione del Legislativo, che deve costituire un patrimonio comune di tutti coloro che credono nella Costituzione repubblicana.

T R A B U C C H I . La materia del controllo è tale per cui necessariamente si ricollega alla strana situazione del nostro Stato: crediamo di poter controllare costantemente, con una azione che diventa sempre più formale, uno Stato a cui diamo delle attribuzioni che non sono soltanto formali, ma che entrano molto più a fondo nella sostanza delle cose di quanto non fosse nello Stato liberale. È uno Stato il nostro, che fa l'amministratore, il politico; che interviene nell'economia con provvedimenti disincentivi, che ha un campo di azione enorme. E voi vorreste controllare, lì per lì, se spende o non spende, se utilizza o non utilizza! È ovvio che sorga il fenomeno del controllore che non funziona, perchè il controllore ad un certo punto chiude un occhio, in quanto ne avverte la necessità, e una volta rotto il sistema ragioneristico del controllo si va a scatto libero e allora bisogna arrivare o a una radicale modifica o a far finta di non vedere. Il problema, infatti, va molto al di là dei termini in cui è stato posto: si tratta di cercare un sistema di controlli che sia collegato a una maggiore larghezza di funzioni e anche di discrezionalità per l'esecutivo, purchè poi esso ne renda conto e sottostia al controllo politico.

Il senatore Fortunati affermava un principio estremamente giusto quando sosteneva la necessità delle decisioni collegiali. In sostanza è quello che avveniva una volta col sistema delle registrazioni con riserva. Che cos'era, infatti, il rifiuto alla registrazione da parte della Corte dei conti? La presa di posizione di un organo di controllo

contabile, il quale giudicava che un provvedimento era andato al di fuori o al di là della legge. Allora il Consiglio dei Ministri poteva assumersi, sotto la sua responsabilità politica, la responsabilità della registrazione, che disponeva avvenisse con riserva di approvazione da parte del Parlamento. Il fatto è che da molti anni a questa parte il Parlamento non ha mai esaminato queste registrazioni con riserva, per cui credo ci siano ancora da esaminarne talune avvenute al tempo in cui il Re d'Italia era anche Re d'Albania, tanto è vero che vi è pure la nomina a ufficiale medico dell'Esercito albanese di una persona priva della laurea in medicina, nomina che la Corte dei conti rifiutò di registrare.

Ad un certo punto i rapporti fra l'ufficio di ragioneria del Ministero (che dipende dalla Ragioneria generale) e il Ministro sono diventati tali per cui le funzioni contabili e quelle politiche si sono confuse. Bisognerebbe che quando un Ministro agisce al di fuori di quelli che sono i limiti della registrabilità, il Consiglio dei Ministri collegialmente (o la Presidenza del Consiglio) potesse autorizzare o no la spesa, trasferendola da una situazione contabile a una politica. È questo lo scalino che nel nostro ordinamento manca.

Il problema deve essere proprio quello di un inquadramento del controllo contabile in un sistema che deve ammettere l'allargamento della responsabilità puramente legalitaria alla responsabilità politica, e noi lo continuiamo a fare con leggi, perchè la Corte costituzionale ha recentemente sanato una legge impugnata dalla Corte dei conti circa l'uso di somme fuori bilancio da parte del Ministero della pubblica istruzione, Direzione generale belle arti. Ma è stato un « rapprezzo »; noi ne continuiamo a fare: ogni tanto saniamo situazioni tramutando le somme spese fuori bilancio in spese regolari per effetto legislativo.

Volevo, con l'occasione, parlare di quello che chiamiamo l'indebitamento occulto, che si verifica molto più negli enti locali che forse nello Stato. Qui ci sono due problemi, di cui noi dobbiamo avere sempre co-

stante l'idea: uno è quello della necessità, quando si approva l'esecuzione di un'opera che può durare dieci anni, di stabilire fin da principio il modo con cui si dovrà provvedere a tutte le spese secondo il concetto della contabilità generale.

Se noi stabiliamo di iniziare, oggi, la costruzione del traforo dello Stelvio, che impegnerà certamente dieci anni di lavori, per esempio, dobbiamo dire da principio come possiamo provvedere a tutta la spesa; se noi diciamo, invece che faremo la spesa un po' alla volta, naturalmente cadiamo in quella situazione che abbiamo già descritta. Invece è necessario che s'introduca il concetto della legge di contabilità e si ricorra alla istituzione delle possibilità di stanziamenti plurimi che corrispondano alle spese a lungo termine. Allora avremo anche una diminuzione dei residui passivi.

**B O N A C I N A .** Questo ci riporta sempre al problema più grosso della trasformazione della natura del nostro bilancio.

**T R A B U C C H I .** Lo so, ma bisogna pure, i problemi, affrontarli dove sono.

Un altro punto che diventa necessario affrontare è quello del collocamento nel programma. In fondo, che cos'è questa programmazione che noi facciamo? È la previsione di quelle che saranno le entrate nostre e delle spese che noi dovremo fare. Ma se noi creiamo dei bisogni che restano insoddisfatti, diamo inizio a un indebitamento di tipo occulto: e tali bisogni premono sulla finanza pubblica, a un certo momento, fino a che noi non troviamo modo di soddisfarli.

Ci sono, quindi, due tipi di indebitamento: quello che ha una ragione fondamentale in anticipazioni per opere che corrispondono a determinati bisogni e che sono previste da atti sostanziali e quello occulto, che corrisponde a una politica di programmazione nel senso che, pur essendo state previste, le relative attuazioni non si sono potute realizzare, e lo scarto tra il programmato e il realizzabile rappresenta

veramente un indebitamento, in quanto costituisce un bisogno riconosciuto al quale non si è fatto fronte. Mentre è molto facile per gli Enti locali conoscere questa branca dell'indebitamento, è molto difficile arrivarci da parte della finanza pubblica. Quindi, quando parliamo di programmi futuri, invece di pronunciare tante belle parole in materia di gioventù, cerchiamo di perfezionare il sistema. Per portare l'Italia a livello del Mercato comune molto dobbiamo ancora fare in tema di porti, di strade, di ferrovie e solo facendo questo calcolo preciso con questa meta precisa potremo avere la visione di quello che dobbiamo e di quello che possiamo fare e parlare in termini concreti di finanza locale, cosa che oggi non siamo in grado di fare, dato che i comuni debbono provvedere necessariamente a determinate esigenze e lo Stato non ha ancora preso cognizione di tali esigenze. Ecco il perchè dello sfasamento tra i comuni, che si indebitano per soddisfare certe necessità, e lo Stato, che li contrasta in quanto i debiti sono stati contratti mentre gli organi centrali ancora non ne hanno avuto notizia. Si tratta di un piano che va al di là della visione odierna del bilancio del tesoro e anche dei debiti. D'accordo, limitiamoci a considerare i debiti che ci sono, ma ricordiamoci che in una fase di evoluzione la base su cui occorre giudicare sono i bilanci, che vengono compilati sulla lunghezza delle nostre gambe, che sono troppo corte per cammi-

nare al passo con le esigenze dello sviluppo economico. Se le nostre gambe non si allungheranno, ad un certo momento veramente ci sentiremo distaccati da tutto il resto del mondo europeo, occidentale e orientale, che ci dà l'esempio di una possibilità di mezzi di cui invece noi non disponiamo. È una valutazione che dobbiamo fare, anche perchè è alla base di una politica della nostra situazione, che ogni 5 anni siamo costretti a fare per compilare una attendibile programmazione e che invece dovremmo fare una volta per tutte, così da poter prevedere inizialmente ciò che dobbiamo e ciò che possiamo fare in vista di un traguardo ben preciso e concreto.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, possiamo considerare concluso l'esame della tabella 2, dando mandato al senatore Lo Giudice di stendere la relazione definitiva, nella quale inserirà le osservazioni emerse nel corso del dibattito e che ritiene opportuno siano rese di pubblico dominio.

*(Così rimane stabilito).*

*La seduta termina alle ore 13,40.*

Dott. **MARIO CARONI**

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari