SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA -

(N. 912-A)

RELAZIONE DELLA 5° COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORI GENERALI GIOVANNIELLO e LOMBARDINI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1977

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978

Comunicata alla Presidenza il 29 marzo 1978

Nel presente atampato sono publicate anche le relazioni sugli stati di previsione della spesa dei Ministeri del bilancio e della programmazione economica (relatore Giovanniello) e delle partecipazioni statali (relatore Spezia).

I rapporti delle Commissioni permanenti sugli altri stati di previsione della spesa e gli ordini del giorno accolti dal Governo o approvati dalle Commissioni sono contenuti rispettivamente negli Allegati 1 e 2.

INDICE

1	Relazione	eullo	state	s di		nre	vici	റമ	ď	ചി'മ	ntra	ata	(re	late	re	œı	ner	ماد
	Giovanniel				•								•			_		
	Ciovamine	10)	•			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

RELAZIONE GENERALE SUL BILANCIO

(re	iai	re	ge.	Here	ue		
						Pag.	5

2 Relazione sullo stato di previsione della spesa (re	latore generale
Lombardini)	» 21
Sez. I — Relazione sullo stato di previsione della	spesa del Mini-
stero del bilancio e della programmazi	ione economica
(relatore Giovanniello)	77

Sez. II — Relazione sullo stato di previsione della spesa del Mini-

stero delle partecipazioni statali (relatore Spezia) . . » 81 89

RELAZIONE SULLO STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA

(RELATORE GIOVANNIELLO)

Onorevoli Senatori. — Chi vuole andare a fondo nella conoscenza di una società moderna deve considerare come una tappa essenziale della sua ricerca una attenta analisi dei bilanci dello Stato.

Lo Stato da entità astratta diviene fatto concreto nell'esercizio delle sue funzioni e nella risposta delle istituzioni alle domande delle forze sociali: domande oggi perentorie e indilazionabili come mai prima.

Anche in questo grave momento, noi non ci possiamo sottrarre alla necessità di chiarezza su un punto irrinunciabile: lo Stato democratico. Quello Stato che sa rispondere alle domande della gente, ai bisogni e alle speranze della popolazione. Senso e prospettiva di questa volontà dello Stato sono sedimentati nelle cifre di bilancio, specchio della compatibilità tra i vincoli reali della situazione economica e il disegno di chi, pur all'interno di questi vincoli, vuole operare per un futuro migliore.

Della società democratica e libera in cui viviamo e che non vogliamo disarmata, componente essenziale è il dissenso, che si manifesta ora come ansia di rinnovamento, ora come resistenza a mutamenti giudicati inopportuni. Esso sarà comunque un patrimonio su cui la nazione potrà contare per il suo progresso, soltanto quando sarà regolato e incanalato nei termini di un civile confronto. La trasformazione del conflitto in dibattito e dialettica è il lievito di ogni democrazia.

Se il dissenso si esprime in forme efferate e sanguinarie lo Stato deve dare una risposta senza tentennamenti, con tutti i mezzi costituzionali che sono a sua disposizione. Civiltà e progresso non sono mera funzione del tasso di crescita del prodotto nazionale, cifre di immediato riscontro per un miope congiunturalista, ma dipendono da un numero più grande di variabili, non tutte suscettibili di immediata espressione numerica.

Il governo di queste variabili è materia della politica: vedere lontano, saper cogliere nello stesso tempo i germi del cambiamento e le urgenze del momento. Sono qualità che si richiedono a chi guida un Paese, specialmente se in condizioni di frontiera come il nostro.

Discutere uno dei documenti più importanti che il Governo ha occasione di offrire all'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica significa affrontare i più pressanti problemi del Paese. Cifre, previsioni e suggerimenti non sono simulacri di democrazia per uno sterile esercizio intellettuale. In quelle cifre, in quelle previsioni, in quei suggerimenti c'è la volontà di dare una risposta seria e responsabile, a una società che chiede sviluppo e progresso e non vuole che questa crescita avvenga purchessia. Non vuole che la crescita avvenga per fasce privilegiate, o per strappi da « giungla », ma con giustizia ed equità.

Se non vogliamo contrabbandare per sviluppo la finzione dei rapporti statistici e le prospezioni macroeconomiche, dobbiamo dare vita alle cifre, tutelare nell'equilibrio delle voci di entrata e di spesa i tratti caratteristici di una società pluralistica: criteri di equità, imparzialità, proporzionalità del tributo e degli sforzi, senso di solidarietà fra tutte le parti sociali.

Siamo certi che il livello di consenso e di solidarietà oggi nel Paese è ancora più avanzato di quanto non fosse prima dei tragici avvenimenti del 16 marzo. Nel conto del bilancio dello Stato viene posto il più cospicuo tributo, quello dell'onorevole Moro. Siamo ancora stupiti, quasi increduli di fronte a quanto è accaduto, ma almeno questo primo significato politico ci è chiaro: volevano innescare con la violenza fatta a Moro reazioni a catena incontrollabili e catastrofiche: le pallottole dei loro mitra hanno saldato invece l'unità delle forze democratiche. Il contrappunto orrendo dei loro spari presumeva di innescare confusione e smarrimento nel corpo sociale e ha stimolato invece una solidarietà nazionale quale mai in trent'anni di democrazia repubblicana era stata realizzata. E non all'insegna di una emergenza vile e impaurita, ma di un consapevole sforzo comune che tenta di superare egoismi e rivalse.

L'emergenza non è una parola vuota cui affidiamo per la sua capacità evocativa le sorti dell'attuale Governo: essa è avvertita nel Paese, pesa sui cittadini che ne sono gravati e scossi, ma sembrano anche trar partito dalle difficoltà per creare un potenziale d'azione che dà i suoi frutti, e più ancora ne darà una volta superata la presente congiuntura. L'emergenza cambia i modi di vivere, le relazioni fra gli uomini, gli abituali modi di reagire. C'è chi, sulla base di una emozione che comprendo, appuntando la sua attenzione sull'aspetto più drammatico dell'emergenza, chiede la pena di morte: noi umilmente ci limitiamo a suggerire che si comincino a pagare le tasse. Da rapporti più equi fra i cittadini e fra le classi sociali non potrà non venire la soluzione dei problemi, allorquando ognuno contribuirà a creare quel clima di fiducia e di collaborazione indispensabile per uscire dalle secche.

Il significato dell'approvazione di questo bilancio, ormai superato nelle cifre, non è altro infatti che questa capacità del Paese di trovarsi insieme per insieme risolvere. Significa ridare al Governo il suo ruolo di interprete e coordinatore delle domande di progresso e di giustizia di un popolo ormai cresciuto in consapevolezza, di guida decisa e lungimirante per trarlo fuori dagli smarrimenti, liberandolo da scorie accumulate nella faticosa conquista del suo avanzamento. Significa approntare strumenti più adeguati alla maggiore domanda di partecipazione e ridisegnare un percorso che evitando errori già sperimentati sappia inseguire e raggiungere mete certe di libertà e di giustizia.

Oggi che l'opera di chiarimento delle cifre di bilancio è stata già effettuata, e anche per questo non sono stati inutili i lunghissimi giorni della crisi che ha consentito di coinvolgere le forze politiche in tale approfondimento, oggi forse il documento di legge del bilancio dello Stato può anche non essere il centro del dibattito. Ma esso è certamente l'occasione per stimolare su più ampi orizzonti la visione di un futuro più ordinato e più giusto.

Gli strumenti dello Stato devono adeguarsi a queste ambizioni, e oggi più che mai avvertiamo nel concreto, nelle cifre, i limiti e le carenze di un bilancio di competenza annuale che, nel puro richiamo alla base di previsione dell'annualità precedente, non offre certamente la possibilità di penetrare lo sguardo su quegli ampi orizzonti che consentono di disegnare il futuro di un Paese che anela appunto a maggiore giustizia nella libertà.

Oggi l'urgenza di un bilancio-programma si fa sentire più che mai, proprio perchè il bilancio annuale di competenza è inadeguato a governare il pluralismo democratico delle autonomie decentrate. I soggetti di trasferimenti di spesa e di delega debbono essere coordinati in modo tale da conservare al Parlamento e al Governo diritto di controllo.

Come il presidente Andreotti ha annunciato, entro giugno voteremo la riforma della legge di contabilità: un bilancio annuale di competenza inquadrato in un progetto di programmazione deve trovare puntuale traduzione in un bilancio pluriennale per consentire il raggiungimento di obiettivi multipli, quali: il governo di momenti congiunturali, gli opportuni orientamenti a medio termine, una programmazione finanziaria che consenta previsioni realistiche, un controllo del Parlamento in concreto, cioè

sulle cifre, ed una efficienza della allocazione delle risorse per la realizzazione degli obiettivi fissati.

Oggi possiamo guardare il documento sottoposto alla nostra attenzione, integrato dalle dichiarazioni programmatiche del presidente Andreotti e dalla stima sulla previsione di cassa del ministro Stammati, non come un « atto dovuto » ma come un momento di passaggio fra un bilancio di competenza annuale e la prospettiva in orientamenti a lungo termine di un bilancioprogramma in cui le decisioni improvvise siano veramente fatti isolati di urgente necessità (giacchè spesso le urgenze possono divenire contraddittorie con le scelte di fondo). Il bilancio-programma ha una sua ragion d'essere quando la sua analiticità e concretezza gli consente di essere affiancato da un bilancio di cassa che segua gli esborsi ed i pagamenti effettivi. In quest'ottica si pongono le norme che, vietando l'indebitamento sul mercato di organi pubblici che non siano lo Stato, consentono una valutazione più precisa, attraverso lo stato della Tesoreria, dell'effettivo fabbisogno di tutto il settore pubblico.

Sotto un'apparenza più autoritativa il bilancio così trasformato consente al contrario una libertà maggiore ottenuta con una
informazione più accurata. La pluralità dei
centri di spesa è un fatto democratico di
grande rilevanza, ma questo non può tradursi in indipendenza dei centri di spesa,
perchè questo significherebbe la prevalenza
dei più forti o dei più scaltriti, laddove invece ciò che si chiede è un'equa valutazione
non solo dei bisogni immediati, ma anche
dei programmi di sviluppo, nonchè lo stimolo, attraverso il maneggio delle cifre, di
questi programmi.

Pensiamo, infine, che la rivalutazione del ruolo del Parlamento deve obbligatoriamente passare attraverso una sua maggiore capacità di controllo. Siamo vicini dunque a un obiettivo di chiarezza che contribuisce a soddisfare le esigenze dei partiti i quali, fuori dal Governo, devono essere dotati di tutti i mezzi di conoscenza atti a farli partecipari « alla pari » ad una definizione delle politiche.

Allora il bilancio diventa una scelta di popolo e scelta consapevole perchè operata sulla conoscenza delle cifre.

Oggi si propone all'approvazione del Senato il disegno di legge del bilancio di previsione per il 1978 in cui le cifre sono state chiarite e superate dall'approfondimento avvenuto con il concorso delle forze sociali e dei partiti, oltre che da provvedimenti legislativi successivi alla presentazione del disegno di legge n. 912.

La presentazione della stima delle previsioni di cassa da parte del Ministro del tesoro ha fornito ulteriori chiarimenti e aggiustamenti delle poste.

Tradurremo tutti questi passaggi con una relazione che comprenda questi eventi e consideri, dalla parte delle entrate, le poste iniziali di competenza e le successive verifiche e variazioni.

Una considerazione iniziale che puntualizzi l'evento eccezionale circa l'accumulo avvenuto nel 1977 è pregiudiziale alla lettura delle previsioni di competenza del 1978.

Nel 1977 una parte rilevante delle entrate previste come competenza al 30 settembre 1977, alla data della Relazione Previsionale e Programmatica, cioè 3.600 miliardi su un totale di 39.587, riveste carattere di eccezionalità.

Si tratta in parte (1.600 miliardi) di imposte dovute dagli anni precedenti ed il cui accumulo nel 1977 deve considerarsi straordinario (IRPEF, ruoli 1974 e 1975 per 900 miliardi; tributi soppressi: 700 miliardi); in parte di riscossioni che vengono anticipate rispetto alla norma, sia in modo continuativo per effetto di un mutamento del metodo di riscossione (l'IVA è oggi riscossa con modalità di più veloce realizzo, il che ha portato un accumulo straordinario di 300 miliardi, che non può però ripercuotersi negativamente sui futuri introiti, data la permanenza del provvedimento, senza dubbio opportuno), sia per anticipi basati su proiezioni, che tassano redditi in formazione e non ancora denunciati.

Ci riferiamo alla legge n. 97 del 1º marzo 1977 che consente di riscuotere il 75 per cento dei tributi pagati sul reddito dell'anno

precedente, come acconto sui tributi dovuti per il reddito in formazione nell'anno in corso. È una legge che si applica solo ai redditi di lavoro non dipendente e alle persone giuridiche.

Nella Relazione Previsionale e Programmatica si fa notare che « il "salto" del prelievo pone in evidenza lo sforzo cui è stato sottoposto il contribuente e, quindi, la sostanziale " irripetibilità " di talune variazioni verificatesi ».

Deve essere chiaro che ciò che è irripetibile non è la riscossione anticipata, cui anzi si fa ricorso anche nel 1978 sia per l'IRPEF, sia per l'IRPEG, e per somme previste superiori a quelle del 1977, bensì l'accumulo in un solo anno dell'imposta normalmente dovuta con quella anticipata.

Mentre cioè nel 1977 all'imposta normalmente dovuta per i redditi del 1976 si sono aggiunti gli anticipi sui redditi del 1977, ancora in formazione, (entrate straordinarie per 800 md IRPEF, 700 md IRPEG e 200 md utili società), nel 1978 all'imposta dovuta si dovranno aggiungere gli anticipi, e insieme togliere quelle fette di tributi già riscosse nel 1977.

Si deve tener conto del fatto che l'anno in cui si deciderà di non far più ricorso agli anticipi avremo un buco nelle entrate che andrà a pareggiare gli introiti eccezionali del 1977. Così come l'introduzione dell'ora solare ci fa prima guadagnare e poi perdere un'ora di luce.

In sintesi, la componente transitoria delle entrate tributarie assomma a 3.600 miliardi così ripartiti:

					Imposte esercizi precedenti	Riscossioni anticipate	
IRPEF					900	800	1.700
IRPEG						700	700
Tributi	soj	opi	es	si	700		700
Utili so	ciet	à				200	200
IVA .		•				300	300
					1.600	2.000	3 600
						di	una tantum

La previsione di competenza del 1978 prevede un'entrata complessiva di 47.832 miliardi rivenienti da (in miliardi):

1) entrate tributarie .	42.725	42.725
2) entrate extratribu-		
tarie	4.222	
3) alienazione ed am-		
mortamenti di beni		
patrimoniali e rim-		
borsi	76	
4) accensione prestiti	809	5.107
	Totale	47.832

che rispetto alla previsione iniziale di competenza del 1977 di miliardi 35.706 risulta incrementata del 34 per cento (le sole entrate tributarie risultano incrementate del 33 per cento rispetto ai 32.130 miliardi del 1977).

Questo raffronto fra le previsioni iniziali 1977 e 1978 è scarsamente significativo, poichè nel corso dell'anno sono intervenute nuove misure fiscali e si è avuta migliore cognizione dell'effettivo andamento dei tributi, per cui è realistico prendere a base di calcolo, per operare la proiezione per il 1978 le cifre rettificate con le leggi n. 232 del 1977 e n. 629 del 1977 e considerare le sole entrate tributarie che oltre ad essere preminenti sulla massa sono le più significative. Sono pari infatti al 90,9 per cento dei tre titoli.

Le entrate tributarie rettificate per il 1977 perciò sono state quantificate, nelle cinque categorie, in lire 39.587 miliardi. Tenuto conto di una componente transitoria di 3.600 miliardi di cui abbiamo detto innanzi, la massa dei tributi del 1977 a cui si deve far riferimento per confronti significativi è stimata in 36.000 miliardi così ripartiti:

	Miliardi	%
Imposte dirette	13.280	36,9
Imposte sugli affari .	14.542	40,4
Imposte sulla produzio-		
ne e dogana	6.320	17,6
Imposte sui monopoli .	1.460	4,1
Imposte sulle lotterie .	360	1,0
Totale	35.962	100,0
arrotondate	36.000	

Con tale base di calcolo vanno confrontate le previsioni per il 1978 contenute nella legge di bilancio per avere la misura dell'effetto combinato del maggiore sforzo richiesto al contribuente e dell'aumento del reddito nazionale.

Per il 1978 le cinque categorie sono:

	Miliardi	%
Imposte dirette	18.530	43,4
Imposte sugli affari	15.695	36.6
Imposte sulla produ-		
zione	6.450	15,1
Imposte sui monopoli .	1.650	3.9
Imposte sulle lotterie.	400	1,0
Totale	42.725	100,0
I tassi di crescita sono:		
		%
Imposte dirette		39,5
Imposte sugli affari		7,9

			%
Imposte sulla produzione			2,0
Imposte sui monopoli .			13,0
Imposte sulle lotterie .			11,0

Dai raffronti percentuali si evidenzia che le due imposte principali (imposte dirette e imposte sugli affari), insieme coprono circa l'80 per cento, ma mentre nel 1977 l'imposta sugli affari incideva per il 40,4 per cento rispetto al 36,9 per cento delle imposte dirette, nel 1978 il rapporto si inverte nella misura del 36,7 per cento contro il 43,4 per cento sul totale della massa tributaria.

Altri raffronti significativi possono trarsi dalla tabella 1 che si è ricavata disaggregando la 1ª e 2ª categoria, quella cioè sulle imposte dirette e quella sugli affari, che vede preminente l'incidenza dell'IVA, per cui limitiamo l'analisi ai capitoli più consistenti.

TABELLA 1

	1 9	77	·		1978			
	Competenza retti- ficata e depurata della componente transitoria Accrescimento percentuale transitoria Accrescimento percentuale transitoria		Competenza	Incidenza percentuale sulle imposte dirette				
Imposte dirette di cui	13.280	100	39,6	18.530	100			
Tributi soppressi	615	4,6	3,4	594	3,2			
ILOR	650	4,9	177	1.800	9,7			
Interessi	2.750	20,7	9	3.000	16,2			
IRPEF	8.280	62,3	45,3	12.030	64,9			
IRPEG	900	6,8	- :	900	4,9			
		Incidenza percentuale sulle imposte sugli affari			Incidenza percentuale sulle imposte sugli affari			
Imposte sugli affari	14.542	100	7,9	15.695	100			
IVA	10.880	74,8	12,9	12.280	78,2			
Imposta di bollo	950	6,5	23,2	1.170	7,5			
Imposta di registro	725	5,0	51,7	1.100	7			
Varie	1.987	13,5	42,4	1.145	7,3			
Totale entrate tributarie .	35.962		18,8	42.725				

Concludendo l'analisi delle poste della legge di bilancio n. 912 riaffermiamo il superamento delle cifre dovuto alle nuove misure fiscali varate nel dicembre 1977 ed alla acquisizione in bilancio dei mezzi di copertura di nuove spese inerenti il FNAO, la RAI-TV, la CEE e il Fondo europeo di sviluppo regionale, per complessivi 4.106 miliardi. Per rendere più realistico un esame dell'andamento delle entrate, portiamo l'analisi ed i confronti, sulle cifre offerteci dalla relazione sulla stima della previsione di cassa per il 1978 per il settore pubblico. Analizziamo anche qui le sole entrate tributarie e lasciamo fuori dai confronti la previsione iniziale di competenza del 1977 (miliardi 32.130) che, per gli eventi eccezionali venne rettificato in miliardi 39.587. A questa previsione di competenza corrispondeva una previsione di cassa del Tesoro, al 30 settembre 1977, di miliardi 38.980.

Confrontata con gli incassi realizzati a fine anno questa cifra si dimostra eccedente di miliardi 4.460. Pur essendo riferita all'anno solare, e quindi suscettibile di alcune modifiche, la cifra è rilevante, tale da indurre a considerazioni preoccupanti se la raffrontiamo a quella che il presidente Andreotti destina agli investimenti per il 1978.

Un calo delle attività produttive nella seconda metà del 1977 può spiegare ma non giustificare la sovrastima degli accertamenti e anche con le considerazioni in ordine ai tempi lenti di realizzo, tale evento negativo rimane, e unitamente al calo delle attività produttive e alla vischiosità dei meccanismi di riscossione si aggiunge l'effetto prodotto da un aumento delle previsioni di cassa di 8.180 miliardi (38.980-31.800) che è addirittura superiore all'aumento delle competenze pari a 7.457 miliardi (39.587—32.130). È anche chiaro che un anno eccezionale, sul piano delle entrate, quale il 1977, per il noto accumulo dei tributi delle due annate, poteva provocare sia dal lato previsioni di competenza che da quello della cassa ottimistiche valutazioni.

Non sono da sottacere, infine, i gonfiamenti sugli accertamenti precauzionali che gli uffici sono stati costretti a operare al fine di agevolare concordati. Anche questi artificiosi gonfiamenti possono essere deterrente per eventuali evasori.

Ciò posto l'andamento aggiornato e più certo per la competenza e la cassa, riepilogato nelle tabelle 2 e 3 che raffrontano le somme introitabili con quelle introitate, ci consente valutazioni più accurate.

TABELLA 2

	1976		1977		1978	
	SOMME INTROITABILI	Somme introitate (in %) sulle introitabili	SOMME INTROITABILI	Somme introitate (in %) sulle introitabili	SOMME INTROITABILI	Somme introitate (in %) sulle introitabili
Totale entrate tributarie	31,991	83,2	41.026	84,1	51.371	81
di cui: Imposte dirette	13.767	81	18.712	81,6	23.310	78
Imposte sugli affari	11.486	85	13.971	86	18.372	81
Imposte sulla produzione	4.928	85	6.192	88,5	7.161	93

TABELLA 3

	Competenza 1977 (legge di bilancio)	Competenza rettificata al 30-9-1977	Competenza rettificata e depurata della compo- nente transitoria	Incassi 1977 (anno solare)	Competenza 1978 (legge di bilancio)	Competenza 1978 rettificata	Previsioni di cassa per il 1978
Totale entrate tributarie .	32.130 13.810	39.587 16.605	35.962 (36.000) 13.280	34.520 15.282	42.725 18.530	44.865 19.880	41.600 18.200
di cui: Vecchi tributi . ILOR Ritenuta sugli interessi IRPEF IRPEG	1.265 650 2.450 8.280 900	1.315 650 2.750 10.005 1.600	615 650 2.750 8.280 900	958 377 2.642 9.522 1.487	549 1.800 3.000 12.030 900	994 2.450 3.300 12.030 900	1.000 1.800 3.300 11.000 790
Imposte sugli affari di cui: IVA . Imposte sulla produz, con-	12.000 9.000	14.842 11.180	14.542 10.880	12.084 9.032	15.695 12.280	16.485 12.730	14.880 11.500
sumi e do- gane Monopoli Lotto e lotterie	4.700 1.300 320	6.320 1.460 360	6.320 1.460 360	5.482	6.450 1.650 400	6.450 1.650 400	6.650

Premettiamo, prima di tali valutazioni, uno schema di procedimento di formazione della massa acquisibile fornita dalla nota di previsione di cassa.

Tale massa acquisibile è la sommatoria di vari fattori:

a) residui al 1º gennaio 1978 .	9.873
b) legge di Bilancio	47.023
c) nuovi provvedimenti del di-	
cembre 1977	1.800
d) partite di giro	4.106
	62.802

Per l'entrata, il progetto di bilancio 1978 prevede un totale di 47.023 (di cui 42.725 tributari).

Vi si deve aggiungere il gettito aggiuntivo delle nuove misure fiscali del dicembre 1977, convertite in legge il 23 febbraio 1978 n. 38, valutato in 1.800 miliardi dopo le modifiche subite con il consenso del Governo. Questi 1.800 miliardi risultano così divisi:

650 ILOR

300 redditi da capitale

450 IVA

400 (vecchi tributi, iscrizioni provvisorie a ruolo)

1.800

Inoltre abbiamo l'acquisizione in bilancio da disponibilità di tesoreria (e quindi senza ricorso al mercato) di 4.106 miliardi, utilizzati per far fronte alle seguenti spese:

340 RAI

3.397 FNAO

331 CEE

38 Fondo Europeo sviluppo regionale

4.106

Se a queste entrate aggiungiamo le disponibilità iniziali, (residui attivi) per 9.873 miliardi, otteniamo un totale introitabile di 62.802.

Si prevede di incassare, in linea con la esperienza degli anni precedenti (1976: 76%; 1977: 81,1%) circa l'80 per cento di questa somma, cioè 50.100 miliardi.

A questi vanno aggiunte le somme reperibili con il ricorso al mercato (con mutui ancora in gran parte da emettere) per 12.375 miliardi. Ben al di là dei 5.550 miliardi fissati come tetto nella Relazione Previsionale e Programmatica.

Questa differenza è dovuta (6.825 miliardi) alle note misure urgenti per la finanza locale (decreto-legge n. 946 del 1977) che sposta a carico del bilancio statale il finanziamento della spesa degli enti locali non coperta da risorse proprie.

Ma si tenga presente che l'aggravio relativo a quest'ulitmo onere è soltanto contabile, in quanto esso si trovava precedentemente contabilizzato nella gestione di tesoreria, attraverso la Cassa depositi e prestiti.

Il rapporto fra gli incassi relativi alle sole entrate tributarie e le corrispondenti somme introitabili, che era cresciuto sia pure leggermente nel 1977 rispetto al 1976 dall'83 per cento all'84 per cento, viene prudenzialmente valutato per il 1978 all'81 per cento. Soltanto per la categoria delle imposte sulla produzione si prevede un incremento dall'88 al 93 per cento e riguarda principalmente l'imposta di fabbricazione sugli olii minerali.

Il previsto aumento dei residui relativi alle entrate tributarie, che passerebbero da miliardi 6.560 al 1º gennaio 1978 a 9.771 al 1º gennaio 1979, se non sconta la sovrastima delle previsioni, al lordo dell'evento eccezionale, tende a un non auspicabile incremento (50%).

Un'analisi più dettagliata dei capitoli più significativi ci consente alcune considerazioni, vedi tab. 1 e 3.

ILOR

L'aumento del 177 per cento di questa posta è dovuto al fatto che nel 1978 si accumulano l'effetto dello slittamento dei ruoli dal 1977 e l'anticipo della riscossione per il 1978, agevolato dall'autotassazione. I contribuenti sono stati inoltre gravati di 650 miliardi aggiuntivi che costituiscono la parte preminente dei provvedimenti fiscali urgenti varati dal Governo nel mese di dicembre.

Le valutazioni della stima di cassa del Ministro Stammati fanno migliorare la percentuale di realizzo di questa competenza così rettificata che passa dal 58 per cento al 73 per cento. Crediamo che all'aumento di questa imposta concorra la estinzione progressiva delle esenzioni venticinquennali sui fabbricati.

IRPEF

L'incidenza di questo tributo sull'insieme delle imposte dirette, passa dal 62 per cento al 65 per cento con una differenziata dinamica per i vari capitoli, che approfondiamo in seguito.

L'aumento di gettito stimato per il 1978 sugli incassi realizzati nel 1977 è del 15 per cento.

IRPEG

Il passaggio delle competenze da 1.600 miliardi (dato rettificato) a 900 sconta gli effetti della legge n. 97 del 1977, cioè l'accumulo di riscossione non più ripetibile nel 1978.

Il gettito che rinviene dall'anticipo di imposta è stato inferiore alle aspettative per circa 200 miliardi rispetto alla previsione di miliardi 700.

IVA

L'imposta del valore aggiunto rispetto alle competenze del 1977 rettificate e depurate dei 300 miliardi dovuti ad un più celere regime di incassi si incrementa del 12,9 per cento; che è inferiore ad una previsione calcolata in base al tasso d'inflazione 13 per cento più un tasso di crescita (4,5 fine anno). Va precisato però che non conoscendo la ripartizione dei 1.880 miliardi dovuti all'aumento delle aliquote approvate dopo il bilancio 1977, fra gli scambi interni e le esportazioni, l'aumento delle due poste separatamente è di difficile valutazione.

Va comunque detto che, dato l'andamento pressochè stazionario dell'imposta relativa all'importazione, sembrerebbe che tutto l'aumento del gettito derivi dagli scambi interni.

Produzione, consumi e dogane

Questa categoria, in cui preponderante è la parte dell'imposta sulla fabbricazione degli olii minerali, prevede un aumento modesto delle competenze, solo del 2 per cento, ma il coefficiente di realizzo delle somme introitabili dovrebbe passare dall'85,5 per cento al 92,9 per cento.

Riteniamo non eccessivamente interessanti altri raffronti anche perchè il tempo a disposizione non ci consente analisi comparative più specifiche.

Vogliamo però svolgere ulteriori considerazioni che riteniamo debbano guardare ai comportamenti degli uomini che non sono solo soggetti d'imposta ma complessità profonda di sentimenti e ragione uniti a un'inevitabile propensione a reagire.

Ogni categoria di contribuenti, se sottoposta a un inasprimento della pressione fiscale o a controlli e pene più severe in materia di evasione, tende ad aumentare il prezzo dei beni e servizi forniti al sistema produttivo, al fine di rifarsi, almeno in parte, dei maggiori costi o dei maggiori rischi cui è sottoposta.

Si sa bene dunque che ogni nuovo prelievo porta in sè, oltre all'effetto deflazionistico derivante dalla diminuzione del reddito disponibile, anche un potenziale inflazionistico dovuto ai tentativi di rivalsa dei contribuenti: la rivalsa può non fermarsi al primo stadio, e investire il sistema economico con aumenti di prezzi più o meno generalizzati.

Per quanto riguarda l'IVA, questo fenomeno è universalmente noto, e generalmente si stima che praticamente tutto l'onere dell'aumento di aliquota venga scaricato, attraverso i successivi stadi, sul consumatore, che trova i prezzi elevati quanto basta e oltre per compensare i produttori dei maggiori esborsi.

Meno seguito e studiato, anche perchè è impossibile isolarlo da altri fattori, è il processo inverso, attraverso il quale i lavoratori dipendenti colpiti dall'aumento dei prezzi ottengono con una elevata conflittualità incrementi salariali che li compensano, in tutto o in parte, delle perdite subite.

Questo processo avviene in maniera automatica, attraverso il meccanismo della scala mobile: indubbiamente è un meccanismo che toglie un grado di libertà all'azione governativa, contiene un potenziale inflazionistico minaccioso e necessita di diverse modifiche; d'altra parte c'è da chiedersi quali livelli raggiungerebbe la conflittualità, con i suoi effetti dirompenti, se non operasse l'indicizzazione. Inoltre si deve considerare che l'esistenza di due distinte categorie di contribuenti, una con ampie possibilità di rivalsa e di evasione, l'altra completamente controllata dalle autorità, è in primo luogo iniqua socialmente, in secondo luogo è destinata a creare tensioni, padroneggiabili nel breve periodo, ma a lungo andare esplosive.

Anche in questo campo la collaborazione fra i partiti democratici può e deve portare a una mediazione che concili i principi di giustizia sociale con le necessità del governo dell'economia, senza dimenticare che nell'attuale situazione ogni accordo non può essere soltanto una mediazione di interessi diversi, ma prima di tutto un impegno comune a riportarci fuori dell'emergenza.

Poichè la distribuzione dei sacrifici è la sola condizione che permetta di renderli accettabili, si imporrà fra breve, se il tasso di inflazione sarà contenuto in misura comparabile alle previsioni, la fine del regime di sostanziale favore goduto dalle attività finanziarie.

Finora la differenza negativa fra tasso di remunerazione dei depositi e tasso d'inflazione ha giustificato un prelievo relativamente basso su questi redditi: il ristabilirsi di condizioni normali che garantiscano un reddito reale ai prestatori di danaro deve segnare il loro contributo allo sforzo di ricostruzione.

La ritenuta sugli interessi, che costituiva il 21 per cento delle imposte dirette depurate della componente transitoria nel 1977,

cala al 17 per cento nel 1978. Questa tendenza si deve invertire, considerando anche che questo cespite è quello che meno dà origine a rincorse inflazionistiche.

Il poderoso aumento dell'ILOR, almeno nelle competenze, è solo in parte dovuto ad un accumulo di riscossioni: in parte va a colpire con più efficacia i redditi non da lavoro dipendente, e segnatamente sono le imprese ed i possessori di immobili a subire il maggior onere.

Per quanto riguarda i proprietari di immobili la misura può apparire ingiusta se non si provvede al riequilibrio che si attende dagli accordi politici per una sistemazione degli annosi problemi edilizia-equo canonereddito immobiliare.

Per quanto riguarda le imprese, il maggior onere è in realtà compensato, dal lato della spesa pubblica, dal provvedimento di fiscalizzazione degli oneri sociali. Questo incremento d'imposta non dovrebbe dunque divenire un pretesto per aumenti dei prezzi.

È soprattutto all'IRPEF che si deve l'incremento della massa tributaria nel 1978.

IRPEF

Confrontando la competenza del 1978 e la competenza del 1977, al netto della componente transitoria, l'aumento è del 45,3 per cento.

Confrontando le previsioni di cassa 1978 e gli incassi, depurati di componenti transitorie, l'aumento è del 40,6 per cento.

Sono crescite elevate, ma è da notare che praticamente tutto l'incremento è dovuto ad un solo capitolo, quello relativo alle ritenute alla fonte per i lavoratori dipendenti. Qui le competenze passano da 4.180 miliardi a 8.050 miliardi, con un incremento sorprendentemente elevato del 92,6 per cento.

Anche scontando un tasso di aumento dei salari del 30 per cento, dovuto al rinnovo dei contratti, ed un ulteriore 5 per cento per lo slittamento degli scaglioni, il restante 57 per cento dovrebbe essere interamente ottenuto mediante lotta all'evasione e riduzione del lavoro nero.

Il campo su cui operare è vastissimo: basti pensare che gran parte del lavoro domestico, del lavoro a cottimo, a domicilio e naturalmente il lavoro minorile sfugge ad ogni controllo. Qui non soltanto il fisco viene frodato sistematicamente, ma sono pure violate le leggi sul lavoro.

Sfuggono i secondi lavori, spesso svolti nei giorni festivi, ed il cumulo di un lavoro saltuario con la cassa integrazione.

Nella maggioranza dei casi, questi lavoratori non hanno interesse ad una regolare copertura previdenziale, perchè già provvisti.

Un'ampia opera di ripulitura gioverebbe dunque prima di tutto al *deficit* degli enti previdenziali; ma sarebbe un errore voler condurre questa operazione in modo puramente punitivo: la scarsità di mezzi e le reazioni del sistema produttivo ci voterebbero al fallimento.

Teniamo dunque conto della profonda debolezza strutturale e della mancanza di competitività del sistema quali cause primarie del disordine giuridico e normativo, che a sua volta è una strozzatura per uno sviluppo della nostra industria verso *standards* europei.

Il rispetto dei regolamenti e delle leggi fiscali e sul lavoro non può andar disgiunto dai provvedimenti per la ristrutturazione industriale e dalla riconsiderazione complessiva del regime delle agevolazioni, specialmente in materia di localizzazione industriale.

Interventi sporadici avrebbero il solo effetto di inasprire i rapporti fra privati e amministrazione, che vanno invece portati ad una sorta di collaborazione critica e, se non di fiducia reciproca, perlomeno di stima.

È vero in generale che il problema dell'evasione non può essere risolto soltanto in modo autoritario: una rete di interessi va creata perchè i contribuenti siano stimolati a chiedere la fatturazione dei beni o dei servizi acquistati. Ma non basta: si tratta di fare appello alla coscienza civile di ogni cittadino, perchè tutti capiscano che non stiamo lottando separatamente, o addirittura l'uno contro l'altro per raggiungere un più elevato benessere, perchè il benessere di ognuno dipende in ultima analisi dalla « salute » dell'intera nazione. Solo nella crescita generale si trova spazio vitale per

mettere a frutto le capacità d'iniziativa e di lavoro di cui ognuno, personalmente, va fiero

Nè si deve pensare di poter gravare i contribuenti scrupolosi dell'onere cui altri si sottraggono: non si farebbe che aggravare il problema, creando una serie di risentimenti tra le fasce di contribuenti, spinti in questo modo ad entrare più numerosi nel campo dell'evasione.

È noto, inoltre, che a misura dell'innalzarsi dell'aliquota aumenta l'interesse ad evadere del contribuente, che pone a confronto un rischio costante (quello di sanzioni pecuniarie e penali) con un vantaggio crescente, misurato dall'ammontare del tributo evaso.

Ai politici è fatto obbligo di avere capacità adeguata per convincere l'insieme dei cittadini che, in tempi di crisi, i sacrifici richiesti, tributari e non, sono comunque l'alternativa migliore, e l'unica che consenta di riprendere la via dello sviluppo con nuovo vigore.

Ma il grado di adesione all'emergenza da parte dei lavoratori dipendenti, dal cui atteggiamento è largamente influenzata la produttività del sistema, non è certo slegato dal livello della giustizia tributaria.

Gli scompensi riguardano non solo l'evasione, ma anche l'elusione dei tributi a seguito dei benefici di varia natura e di esenzioni non giustificate o residue di periodi in cui erano giustificate.

Un simile fenomeno spinge i contribuenti non beneficiati a tentare la via dell'evasione, con in più l'alibi morale di ricostruire una situazione di parità ingiustamente alterata. Un alibi che provoca acquiescenza in una parte dell'opinione pubblica e non manca di riflettersi nel comportamento dell'amministrazione tributaria.

È opinione generalizzata presso gli operatori periferici che l'attuazione di un nuovo condono relativo ai tributi soppressi porterebbe uno sgravio notevolissimo di lavoro negli uffici, che si devono urgentemente impegnare nella verifica delle dichiarazioni, successive all'entrata in vigore della riforma. Un tale provvedimento consentirebbe di sfoltire grandemente un contenzioso che dovrebbe protrarsi fino al 1983, rischiando di invischiare l'amministrazione in un lavoro i cui effetti, in termini di gettito, si prevedono modesti.

Questa eventualità va considerata con la massima attenzione, ma senza dimenticare due aspetti di politica generale, entrambi di grande rilevanza.

Prima di tutto, in un momento che deve vedere unita la nazione verso l'obiettivo della ripresa, è possibile che, favorire una particolare categoria di cittadini, incrini questa collaborazione.

In secondo luogo è chiaro che, la pratica dei condoni successivi, genera l'aspettativa di sempre nuove sanatorie, e finisce con l'alimentare, per un altro verso, il contenzioso che si voleva ridurre.

Certo, però, nel caso di tributi soppressi questa considerazione ha validità limitata. Il fatto che nel 1980 cadano in prescrizione le prime dichiarazioni fatte in base alla riforma è motivo di preoccupazione, atteso che, in generale, non si è ancora iniziato il lavoro di esame.

In tali condizioni, il problema della qualità del personale in servizio diviene rilevantissimo.

L'abolizione dei servizi d'istituto (certificazioni catastali e assistenziali, formazione dei ruoli ILOR per i terreni) ha liberato una quota vicina alla metà del personale in servizio, quota che non sarà utilizzabile per gli accertamenti se non prima adeguatamente riqualificata. A nessuno può sfuggire l'importanza di avere a disposizione una capacità di lavoro praticamente doppia, con possibilità di controlli sul territorio a mezzo di pattuglie mobili, di efficaci collegamenti con gli uffici IVA per gli indispensabili riscontri, oggi praticamente inesistenti.

L'applicazione del sistema di bollette di accompagnamento per le merci viaggianti, costituisce impegno solenne del nuovo Governo, ed il presidente Andreotti ne ha fatto esplicita menzione nelle sue dichiarazioni programmatiche.

È inutile ricordare come la verifica per campione dei contribuenti può avere incidenza solo se gli strumenti di accertamento

si adegueranno alla necessità: viceversa assisteremmo a nuove interminabili aperture di contenzioso.

Infine non si può dimenticare che l'efficienza degli uffici dipende anche da un clima di serenità e collaborazione che si deve instaurare nel personale.

Certo non giovano episodi di giungla retributiva, come quello, particolarmente evidente, che ha visto gli ex dipendenti degli uffici delle imposte di consumo trasferiti agli uffici delle imposte dirette: poichè essi hanno mantenuto il trattamento salariale e normativo precedente, si trovano ora in collaborazione con altri lavoratori il cui trattamento economico è sensibilmente inferiore. È immaginabile come queste disuguaglianze portino a tensioni che si ripercuotono negativamente sulla produttività complessiva.

Le cifre del bilancio di previsione del 1978 scontano già, come si è detto, una cospicua riduzione della fascia di evasione; sarebbe quindi sbagliato intendere lo sforzo per circoscrivere il fenomeno come un « di più » destinato ad aumentare i nostri margini di manovra: esso è, al contrario, indispensabile per raggiungere gli obiettivi fissati. Una carenza di iniziativa in questo campo aprirebbe un disavanzo imprevisto di dimensioni tali da compromettere l'impostazione di tutta la politica economica.

L'evasione fiscale si può considerare, dal lato dell'entrata, come l'omologo delle rigidità di spesa che rendono dificilmente governabili la composizione e l'ammontare delle uscite. Ciò che qua riesce difficile ridurre è là difficile da incrementare; mentre aumenti e riduzioni sono i cardini del bilancio inteso come processo di scelta. Senza questa capacità di modificare le politiche, variando i trasferimenti e i prelievi da ogni settore, il bilancio si limiterebbe a registrare le spinte contrapposte che vengono dai vari strati sociali, con la conseguenza di poterle sollecitare soltanto col mezzo dell'espansione monetaria.

La politica tributaria non ha lo scopo di « pareggiare il bilancio » bensì, contestualmente con la politica di spesa, di creare un equilibrio fra capacità di spesa e capacità di produzione, nel quale siano considerati gli obiettivi di governo del Paese: tasso d'inflazione, bilancia dei pagamenti, equa distribuzione del reddito.

La politica tributaria dovrebbe offrire almeno tanta capacità di manovra di quella di spesa, riguardata in genere con più attenzione per la sua divisione funzionale.

La riduzione dei consumi privati contestuale con una decisione di spesa pubblica a parità di domanda globale, deve essere quindi ragionata, e non purchessia.

Una politica di bilancio oggi parte da punti fissi stabiliti. Su questi le forze politiche, dopo l'ampia discussione sul riordino e l'opera di chiarimento delle cifre, hanno trovato una piattaforma comune che ha trovato puntuale sintesi nel programma del Governo.

Il credito totale interno è la prima grandezza significativa per una ragionata e concordata politica di bilancio.

Il contenimento della spesa pubblica è l'altro caposaldo su cui imperniare tale politica.

Vanno destinati alle necessità del sistema produttivo le risorse che consentano tassi di crescita adeguati e compatibili con il contenimento dell'inflazione. Per cui la destinazione di 16.000 miliardi dell'incremento di credito totale interno a potenziamento dell'economia non deve prescindere da un profondo processo di ristrutturazione sia funzionale che umano.

Fissato a 40.000 miliardi la disponibilità di finanziamento, 24.000 serviranno per coprire il disavanzo di cassa del settore pubblico allargato che è andato sempre più dilatandosi fino a raggiungere limiti non più compatibili con le risorse. Le istituzioni tendono per una propria dinamica interna a sfuggire al controllo politico e ad espandere a dilatare la propria area di intervento, problema, questo, non irrilevante nell'eziologia dello squilibrio dei bilanci.

La giungla dei bilanci dei vari enti e amministrazioni territoriali che trova il suo omologo nella giungla retributiva, provoca qua ingiustizia fra persone, là fra enti, per cui urge porre ordine, omogeneizzare i bilanci dei vari enti, onde permettere il conso-

lidamento dei *deficit* e finalmente stimolare la produttività pubblica negli uffici.

L'ibrido nazionale è di non poter distinguere ciò che è pubblico da ciò che non lo è. Il deficit non è una condizione nè necessaria, fortunatamente, nè sufficiente per definire pubblico un ente; per cui sarà impegno pressante proteggere la fetta di credito del settore privato (16.000 miliardi) da « incursioni » pubbliche.

Intanto l'urgenza di destinare almeno 4.000 miliardi a investimenti pubblici non si concilia nè con il disavanzo del settore pubblico allargato, arrivato (al netto di molti altri) a 29.000 miliardi, nè con le disponibilità di credito totale interno.

Urgeva un coraggio consapevole delle forze politiche sociali per ridurre il *deficit* da 29.000 miliardi, almeno sulle prime, con una manovra di ragioneria.

L'obiettivo potrà raggiungersi nel concreto se i sacrifici di tutti aiutano a effettuare tutte le manovre previste che si concretizzano nelle 3 grandi operazioni:

- tagli nelle spese per 3.200 miliardi;
- rinvio al gennaio 1979 di altri 3.000 miliardi;
- aumenti dell'entrate fiscali e tariffarie per 2.800 miliardi.

La gestione della riduzione di tale *deficit* è un banco di prova della vitalità dell'accordo che lega i partiti.

Non è compito del relatore all'entrata specificare i dettagli, ma certamente i partiti dovranno dare il meglio dell'attenzione e dell'intelligenza loro perchè la riduzione delle spese e l'aumento delle entrate previste dal programma di governo non solo rispondono a criteri tecnici di efficienza, ma trovino pure nel corpo sociale il necessario consenso.

La stessa cosa vale per la destinazione dei 4.000 miliardi di investimenti aggiuntivi: nessuno ha intenzione di fare colpi a sorpresa, ma soltanto di sollecitare una vasta presa di coscienza delle necessità e dei compiti che ci aspettano.

Altri argomenti dovrebbero essere trattati e approfonditi, ma il tempo esiguo a me concesso per la preparazione di questa nota mi induce a rimandare all'ampia e documentata relazione del senatore Lombardini per il chiarimento del quadro generale in cui questo bilancio si inserisce.

Le cifre che ho analizzato sono indicative della volontà di avanzare concordemente verso gli obiettivi fissati, ma sono ormai superate dagli eventi.

Il programma esposto dal Presidente Andreotti e le nuove stime che vanno emergendo mutano i termini del dibattito.

Le nuove cifre proposte all'attenzione del Parlamento in tema di disavanzo e di sforzi per circoscriverlo saranno stimolo per una discussione ampia e approfondita, i cui esatti termini verranno messi a fuoco dal Ministro nella nota di variazione annunciata.

Da quel documento attendiamo gli spunti per una visione del bilancio che superi i limiti dei 12 mesi per avvicinarsi allo spirito dei programmi pluriennali: la sua discussione si preannuncia come un primo momento di verifica per un accordo che deve entrare al più presto nel pieno della sua operatività.

Poche altre notazioni per rendere testimonianza alla capacità e grande ricchezza umana del nostro popolo che fornisce le vere risorse a nostra disposizione.

Oggi siamo a richiedere una ingente massa di sacrifici supplementari: dall'accettazione dell'introduzione del *ticket* sui farmaci, alla revisione delle tariffe per l'energia elettrica; dai trasporti ferroviari con tariffe più adeguate al costo, alle aziende locali erogatrici di servizi che non siano produttrici di *deficit*.

Tutti questi sacrifici devono concorrere a incrementare entrate tariffarie per 1.150 miliardi, ma si deve operare con la consapevolezza che l'adeguamento ai costi delle tariffe pubbliche deve essere attentamente misurato in ordine ai giusti equilibri fra classi e gruppi sociali.

Ci piace riferire una indagine della Banca d'Italia sul reddito delle famiglie italiane per il 1976.

Da questa indagine risulta che dal 1972 al 1976, nonostante l'inflazione, meccanismi di recupero di potere d'acquisto hanno pro-

tetto le famiglie a reddito più basso, fino a permettere un incremento del reddito del 30,2 per cento, contro un tasso di inflazione del 20 per cento. Inoltre, anche le famiglie con reddito più elevato hanno registrato aumenti superiori al tasso di inflazione. Nel complesso, il reddito medio delle famiglie italiane è aumentato nel 1976 del 28 per cento rispetto al 1975; mentre negli ultimi 5 anni l'aumento medio è stato del 22,6 per cento.

Il sacrificio è richiesto dunque a categorie che in questi anni sono avanzate sulla via del benessere: è un grande compito politico far leva su questo benessere, sia pure insufficiente e scompensato, per suscitare una larga mobilitazione popolare, fondata su nuovi comportamenti e nuovi valori, su interessi pubblici e non privati, generali e non particolari.

Far leva sulla solidarietà civile appare come il mezzo più potente per rompere il circolo vizioso degli egoismi di ceti e di gruppi che si rinviano l'un l'altro il costo della rinunzia a privilegi consolidati e per questo ancora più duri a morire. Nuovi comportamenti orientati nella direzione della solidarietà nazionale rispondono alle esigenze profonde del Paese: un meccanismo fiscale che cerchi di correggere squilibri e sperequazioni, alleviare la disoccupazione e le altre forme di marginalità sociale, è destinato ad avere riflessi positivi ed immediati sul piano dell'ordine pubblico e della stabilità sociale

Un meccanismo fiscale, avveduto e responsabile diventa un investimento sul piano civile ed economico.

Ricreare l'immagine della politica fiscale quale mezzo e indicatore di scelte di progresso è in questo senso un compito di educazione sociale che tutte le sedi adeguate possono e devono compiere, scuola e mezzi di comunicazione di massa, perchè muoia la vecchia immagine del gabelliere di uno Stato estraneo e nemico e cresca la coscienza di una partecipazione alla vita e alle scelte per cui ogni contribuente è in tal senso un creditore di democrazia verso lo Stato.

GIOVANNIELLO, relatore

RELAZIONE SULLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA

(RELATORE LOMBARDINI)

ONOREVOLI SENATORI. - Mai come quest'anno la situazione economica si è riflessa nel bilancio dello Stato in tutte le sue problematiche prospetive e in tutti i suoi pericoli. Mai come quest'anno la discussione del bilancio è diventata il banco di prova della politica economica che si afferma di voler perseguire per fare uscire il Paese dalla crisi. L'analisi degli andamenti dell'attività finanziaria e fiscale dello Stato consente, in verità, di meglio diagnosticare i mali della nostra economia, di valutare i limiti delle politiche - essenzialmente congiunturalistiche - che sono state fin qui adottate e di enucleare alcuni problemi di fondo la cui soluzione non può essere più rinviata. Vale anche una considerazione in un certo senso simmetrica. Una valida comprensione della nostra crisi può illuminare i problemi del bilancio ed aiutarci ad intendere le connessioni che si stabiliscono tra la soluzione di questi problemi e l'eliminazione di alcuni squilibri del nostro sistema. Purtroppo i problemi del bilancio sono distorti dalla impostazione della politica economica, ancora prevalentemente macroeconomica. Diffuso è infatti il convincimento che le scelte riguardino essenzialmente il livello delle entrate fiscali (e quindi il coefficiente di imposizione fiscale) e il livello della spesa. Un convincimento infondato e pericoloso che ha facilitato il permanere di una prassi finanziaria (e fiscale) — di cui dovremo considerare alcuni dei momenti più significativi - che non consente alla struttura della spesa pubblica di riflettere le decisioni di politica economica e sociale prese dal Parlamento e che quindi può, al meglio, perseguire gli obiettivi propri della politica congiunturale, oggi del tutto inadeguata stante i caratteri della crisi in atto. Come avremo modo di chiarire gli squ'ilibri che si sono creati nel nostro sistema economico e sociale hanno inciso in modo rilevante sulla struttura della spesa pubblica. Vale anche una affermazione in un certo senso a questa speculare. Ogni politica che miri ad incidere sugli squilibri strutturali comporta significative variazioni nella struttura della spesa pubblica. È soprattutto per questo che gli obiettivi della politica finanziaria e fiscale non possono essere posti in termini puramente macroeconomici. Ed invero è ormai diventato urgente garantire, anche attraverso la politica fiscale in senso lato, le priorità che configurano una politica strutturale quale si richiede per superare la crisi.

Purtroppo alcune caratteristiche della prassi legislativa, le procedure con cui si perviene alla preparazione del bilancio e la sua configurazione rendono assai difficile impostare una politica strutturale della spesa pubblica. Le vicende che si sono verificate dal momento in cui la discussione sul bilancio dello Stato per il 1978 ha avuto inizio alla 5ª Commissione del Senato ad oggi, mentre confermano questa affermazione, dimostrano come anche la conoscenza dei concreti andamenti della spesa della pubblica amministrazione complessivamente considerata e, a fortiori, dei probabili flussi di spesa sia lacunosa e altamente incerta.

I colleghi ricorderanno la prima formulazione del bilancio del 1978 con cui si pro-

spettava un disavanzo per il settore pubblico allargato di 19 mila miliardi: condividendo sostanzialmente l'opinione che è stata a suo tempo espressa alla Commissione bilancio, il professor Franco Modigliani ha recentemente (nel « Sole 24 ore » del 12 febbraio) qualificato questa cifra « velleitaria e quindi controproducente ». Le valutazioni recentemente formulate, in seguito anche a riflessioni collegiali dei partiti, portano ad un deficit probabile di 29.280 miliardi, assai vicino a quello indicato nella mia prima relazione alla Commissione bilancio (di 29 mila miliardi) e ad un deficit programmato di un importo vicino ai 24 mila miliardi che consideravo allora rappresentare un ragionevole obiettivo, pertanto non facile da raggiungere. È stato anche riconosciuto che il problema grave che occorre affrontare è, più che il contenimento della spesa, la sua riqualificazione. Si ritiene infatti necessario assicurare la realizzazione del pacchetto di rilancio che il nuovo Governo dovrebbe varare (per 4.160 miliardi): una esigenza su cui, come meglio diremo, concordiamo; la cui soddisfazione, però, non è certo garantita dal mero stanziamento di bilancio; essa infatti potrebbe essere compromessa dagli ostacoli istituzionali e procedurali che non hanno consentito di realizzare analoghi programmi nel passato.

Il mio compito potrebbe sembrare a questo punto enormemente semplificato. Purtroppo non lo è. In primo luogo perchè restano dei dubbi sulle elaborazioni che hanno portato alle cifre ricordate, molto vicine globalmente a quelle che con elaborazione in parte diversa ho potuto prospettare in Commissione. In secondo luogo perchè i rituali della lunga crisi, poco comprensibili al pubblico, non hanno certo consentito di migliorare la situazione. Questa è anzi peggiorata per quanto riguarda gli andamenti della spesa pubblica per cui la convergenza delle opinioni sulla diagnosi e sulla prognosi, che oggi si riscontra, concernono lo stato in cui si trovava l'ammalato (l'economia italiana) qualche mese fa. È quindi necessaria una nuova ricognizione che consenta di adeguare le valutazioni — e la terapia — alla situazione che ci sta di fronte.

1. — I fattori che hanno reso ingovernabile la spesa pubblica.

A rendere sempre più difficile al Parlamento e al Governo controllare ed orientare l'attività fiscale (in senso lato), così che essa possa costituire un valido strumento — il più importante — della politica economica, hanno contribuito alcune vicende che è opportuno ricordare:

- a) il rilievo della spesa degli enti locali e degli enti assistenziali e previdenziali che è andato crescendo negli ultimi venti anni e che negli ultimi quattro è diventato quasi impossibile controllare;
- b) l'interpretazione che è correntemente data del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, per cui la copertura finanziaria di varie leggi viene stabilita di volta in volta, al di fuori di un quadro organico come dovrebbe essere il bilancio di previsione dello Stato il quale invece soggetto come oggi è a continue variazioni che riflettono l'effetto di decisioni prese ciascuna indipendentemente dalle altre, cessa di essere un efficace strumento di programmazione della attività finanziaria dello Stato. Viene così meno una delle condizioni necessarie perchè si possa impostare una seria politica di programmazione;
- c) l'esistenza di meccanismi autoespansivi che, messi in atto da alcune leggi sostanziali di spesa, ne provocano una espansione incontrollata;
- d) la concezione della programmazione che si è affermata in Italia: una programmazione che come ho avuto modo di osservare tempo fa può qualificarsi come « programmazione per stanziamenti », un quid tertium tra la programmazione indicativa e la programmazione normativa. Dobbiamo risolvere il problema della casa? Se il Parlamento riesce a strappare uno stanziamento adeguato la cosa è fatta. Non conta che lo stanziamento poi resti sulla carta: il Parlamento ha fatto il suo dovere e il Governo si è acquistato un alibi. Anche se le cifre prospettate per lo sviluppo di certi servizi sociali e la costruzione di infrastrutture —

nei vari piani (Giolitti, Pieraccini, ecc.) fossero diventate stanziamenti di bilancio, la programmazione avrebbe avuto probabilmente gli stessi effetti. Gli ostacoli tecnici, istituzionali e procedurali che in genere sono sottovalutati o addirittura ignorati non avrebbero infatti consentito di spendere le somme stanziate come prescritto dal piano.

Una simile mentalità rivelano spesso, in verità, gli estensori di molti disegni di legge. Essi non si preoccupano, purtroppo, delle effettive possibilità di realizzare le iniziative da tali disegni di legge prospettate e quindi di impegnare gli stanziamenti ottenuti; si accontentano di strappare le cifre più alte possibili. La conseguenza è che la legge resta in molti casi totalmente o parzialmente inoperosa, non senza conseguenze sulla credibilità — nell'opinione pubblica — del Parlamento e del Governo, mentre si accresce, come meglio diremo fra poco, il potenziale inflazionistico immesso nell'economia.

2. — Il problema sempre più grave della finanza locale.

Il consolidamento e il rafforzamento delle autonomie locali è un momento particolarmente significativo dello sviluppo democratico del Paese. La creazione delle Regioni cui sono attribuiti poteri legislativi, sia pure limitati, rappresenta la più significativa conferma, sul piano istituzionale, della concezione pluralistica della democrazia che la Costituzione conquistata attraverso la lotta antifascista ha inteso realizzare. Le autonomie comunali e provinciali (e a fortiori quella regionale) non hanno quindi solo un rilievo tecnico: esse vogliono consentire quella partecipazione articolata dei cittadini alla cosa pubblica che è condizione necessaria per ogni democrazia pluralistica. Appare quindi necessario riconoscere alla Regione e agli enti locali una autonomia finanziaria che consenta a siffatta partecipazione di dispiegare la sua efficacia. Questa esigenza deve però essere conciliata con un altra, non meno essenziale, alla preservazione e al potenziamento dello sviluppo democratico: di preciso con l'esigenza di un rigoroso coordinamento della spesa pubblica al fine di rendere possibile una politica di programmazione, la cui deficienza si riflette negativamente sulla efficacia delle attività delle stesse amministrazioni locali e regionali.

L'autonomia che di fatto hanno acquisito diversi enti pubblici - segnatamente i comuni — mal si concilia con l'esigenza di una efficace programmazione. I grandi movimenti migratori hanno caricato molti comuni del Nord di nuovi compiti, mentre non hanno consentito ai comuni che perdevano manodopera di adeguare le loro spese: in molti casi anzi questi comuni (e le province) hanno dovuto sostenere nuove spese nel tentativo di bloccare il processo di degradazione economica e sociale e di promuovere, possibilmente, un più rapido sviluppo economico. Proprio mentre ai comuni e alle province si ponevano questi nuovi compiti, la riforma fiscale eliminava pressochè totalmente l'autonomia impositiva degli enti locali. L'impossibilità nella quale si venivano così a trovare di coordinare entrate e spese in modo da mantenere, almeno tendenzialmente, il bilancio in pareggio, li rendeva sempre più disarmati di fronte alle crescenti pressioni per continui aumenti nella spesa. I deficit dei bilanci comunali andavano poi aumentando in conseguenza anche dei crescenti deficit delle municipalizzate, particolarmente quelle di trasporto: questi persistenti deficit, che comportavano un impiego di risorse superiore a quello che poteva ritenersi socialmente giustificato, finivano per costituire un paravento per gli sprechi e le inefficienze che sono andate purtroppo aumentando. Lo Stato — anche per i costanti ritardi nella erogazione dei ratei delle entrate sostitutive dello Stato e dei mutui a pareggio da parte della Cassa depositi e prestiti in conseguenza dei tempi lunghi delle procedure di presentazione e di approvazione dei bilanci — non era nè istituzionalmente nè politicamente in condizione di esercitare un valido controllo avvalendosi dei poteri previsti dalla legge. Nè la situazione è migliorata con l'attuazione dell'ordinamento regionale. Comuni ed altri enti pubblici si sono trovati ben presto nella necessità di ricorrere ai prestiti non per spe-

se di investimento, ma anche per spese correnti, contrariamente ai principi di ogni sana amministrazione. Il credito bancario ed anche quello mercantile - quando i finanziamenti bancari non sono sufficienti si ritardano i pagamenti ai fornitori - ha reso di fatto possibile a molti enti pubblici il backdoor spending, l'assunzione cioè di impegni privi di copertura finanziaria, con le conseguenze che avremo modo più avanti di ricordare. Lo Stato rifiutandosi, nonchè di programmare, di valutare ex ante, in termini realistici e quindi rigorosi, le spese dei vari enti pubblici (degli enti sanitari, assistenziali e previdenziali in particolare) ha finito indirettamente per incoraggiare questa prassi che costituisce oggi uno dei fattori maggiormente responsabile dello stato di ingovernabilità della spesa pubblica. Basta un dato a dire la gravità della situazione. Il disavanzo economico degli enti locali è passato dai 55 miliardi di lire del 1955 ai 3.500 miliardi del 1976, aumentando così in ventidue anni, di oltre 60 volte!

Molte delle iniziative per la ristrutturazione e lo sviluppo del nostro sistema sono affidate alle Regioni o, direttamente o indirettamente, ai comuni. Le norme che regolano la contabilità di questi enti non assicurano, purtroppo, che i fondi erogati dallo Stato per queste iniziative, secondo valutazioni organiche, che vogliamo sperare possano essere prese nel futuro nel contesto di una valida programmazione, siano effettivamente impiegati come stabilito. Contrariamente a quanto avviene da noi, negli Stati Uniti, gran parte dei trasferimenti dal Governo federale agli Stati sono trasferimenti finalizzati (e non si può certo dire che in quel Paese l'autonomia degli Stati sia inferiore a quella delle nostre Regioni). Certo perchè questo possa anche da noi verificarsi e sia così possibile una pianificazione della spesa, momento essenziale della programmazione, occorre dare una certa autonomia impositiva alle Regioni e/o ai comuni.

La dinamica della spesa degli enti locali si caratterizza non solo per la sua scarsa controllabilità, ma anche per le troppe inefficienze e sperequazioni che essa stessa poi concorre ad aggravare. È bene subito dire

che di questi aspetti preoccupanti della dinamica della spesa degli enti pubblici buona parte di responsabilità deve essere purtroppo imputata allo Stato, soprattutto per il suo sostanziale rifiuto a effettuare una seria ricognizione della situazione di fatto, per cui diventa impossibile stabilire obiettivi di spesa, formulati in modo sufficientemente rigoroso, in relazione ai quali poter quindi stabilire responsabili comportamenti dei vari enti pubblici. Lo Stato, in verità, non è neppure in grado di conoscere i concreti andamenti della spesa di questi enti. I tentativi – che avremo modo ri ricordare più avanti — di imporre ben precisi obblighi di informazione da parte di Regioni e comuni non hanno purtroppo avuto successo. L'autonomia decisionale non dovrebbe comportare rifiuto a consentire al Governo e al Parlamento di svolgere le loro funzioni di coordinamento e di orientamento della finanza pubblica per il raggiungimento degli obiettivi dallo stesso Parlamento indicati. Non ci nascondiamo le complesse ragioni che hanno portato all'attuale situazione. Sappiamo che, se non si modificano certe prassi politiche, sarà vano sperare che l'attività fiscale e finanziaria delle pubbliche amministrazioni possa volgersi alla luce del sole. Vogliamo però sperare che la gravità della crisi, che mette a repentaglio la nostra democrazia, possa indurre, ai vari livelli, quelle modifiche di comportamento che si rendono necessarie, a facilitare e a sollecitare le quali riteniamo possa contribuire lo strumento legislativo. Dobbiamo però dire, con molta franchezza, che non sembra essere questo l'effetto probabile della legge 27 febbraio 1978, n. 43, che converte in legge, con modifiche, il decretolegge n. 946, relativo ai provvedimenti urgenti della finanza locale.

Sanzionando di fatto il comportamento dei comuni per il passato e caricando interamente sullo Stato il costo del consolidamento dei debiti che i comuni hanno contratto — in conseguenza spesso di politiche che mal si conciliavano con le esigenze dell'economia italiana e con gli obiettivi che le stesse forze politiche consideravano a livello nazionale prioritari — non incoraggia certo le modifiche che negli stessi comportamenti

vengono da più parti sollecitati. Non si può, in proposito, non concordare con le considerazioni che sul « Sole 24 ore » del 16 marzo svolge Tommaso Padoa-Schioppa: « Come si temeva e si prevedeva, la riforma con cui lo Stato ha avocato a sè, sottraendolo alle aziende di credito, il compito di finanziare altri enti del settore pubblico (ieri i comuni, domani gli ospedali) non solo non ha in alcun modo contribuito a contenere la spesa di questi enti ma anche sul piano finanziario si è realizzata a metà, e per la metà facile e gratificante: quella dell'erogare. Per l'altra metà, quella del raccogliere, il ricorso alle banche non è cessato, ma è stato anzi esaltato da un sistema di controlli che di fatto spinge gran parte dell'intermediazione bancaria verso l'unico sbocco del finanziamento dello Stato a tassi di favore. In queste condizioni l'economia diviene sempre più liquida; le banche impoveriscono la loro funzione; e — infine — la quota dei fabbisogni pubblici non coperta dallo Stato secondo le nuove e più "trasparenti" forme escogitate rischia di precipitare nell'ancor più torbido abisso dei ritardati pagamenti di beni acquistati e di servizi ricevuti, per riemergere magari fra qualche anno nella forma innocente di nuovi consolidamenti. Le possibilità di evitare questi sviluppi ci sono e vanno colte prima che gli ordini di grandezza dei fenomeni divengano eccessivi ».

Intanto la possibilità dei comuni di utilizzare — per contrarre nuovi mutui — i cespiti che si rendono liberi in seguito al venire meno delle garanzie prestate sui cespiti delegabili per l'assunzione dei mutui a pareggio dei disavanzi economici dei bilanci, - nei limiti del 50 per cento per gli enti del Mezzogiorno e del 40 per cento per gli altri enti - potrà consentire un aumento delle spese degli enti locali che si realizzerà però al di fuori di un programma in grado di coordinare l'attività finanziaria della pubblica amministrazione al conseguimento degli obiettivi di risanamento dell'economia. Nè è pensabile che i limiti posti alla spesa corrente e che riguardano voci che rappresentano si o no il 20 per cento del totale possa incidere sensibilmente sui ritmi impressionanti con cui si espande la spesa degli enti locali.

I rapporti tra lo Stato e gli enti locali dovranno quindi essere rivisti in modo da garantire, con il pieno rispetto — anzi con la massima valorizzazione — della loro autonomia decisionale, il realizzarsi delle condizioni necessarie perchè i molti sprechi che oggi si possono constatare non si ripetano ed anzi siano progressivamente eliminati, e perchè gli obiettivi della programmazione che dovrà comportare nei prossimi anni processi non indolori di riqualificazione della spesa — possano essere raggiunti. In questa ottica, appare opportuno distinguere tra le spese per il normale funzionamento degli enti locali, quelle che tali enti dovranno realizzare per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dalla programmazione nazionale - in modo sufficientemente rigoroso anche se con modalità tali da consentire una certa libertà decisione degli stessi enti — e quelle che gli enti nella loro autonomia potranno ritenere opportuno realizzare.

Le spese per il normale funzionamento delle amministrazioni locali dovrebbero essere finanziate con entrate derivate provenienti da specifici fondi nazionali. A tal fine, sulla base di opportuni parametri, si dovrà valutare il costo che per i diversi tipi di enti comporta una efficiente amministrazione: in tal modo diventa possibile stabilire, oltre ai livelli dei fondi, i criteri di ripartizione tra i vari enti. Poichè il costo programmato risulterà, per molti enti, inferiore a quello effettivamente sostenuto, occorrerà stabilire un piano di rientro, al termine del quale il costo viene portato al livello di efficienza. L'impiego delle entrate derivate per la normale amministrazione dovrebbe essere specificato a mezzo di un apposito bilancio per il quale si dovrebbe stabilire il criterio rigoroso del pareggio. Sia ai comuni che alle Regioni dovrebbe qu'indi essere attribuita una non irrilevante autonomia impositiva: anche il bilancio che stabilisce l'impiego di tali fondi deve essere in pareggio. Le entrate proprie potranno però essere utilizzate per gli scopi più diversi che in piena autonomia l'ente riterrà di perseguire. Bilanci distinti dovrebbero poi essere formulati per

l'impiego dei fondi che sono assegnati per il conseguimento di particolari obiettivi: dovrebbe stabilirsi che il loro utilizzo avvenga, per la realizzazione delle iniziative previste, entro termini prefissati, allo scadere dei quali sia previsto il riflusso al bilancio dello Stato o della Regione cui deve essere riconosciuto il dovere-diritto di surroga.

I problemi qui prospettati appaiono in tutta la loro rilevanza se si considera il rilievo che hanno assunto i trasferimenti dallo Stato agli altri enti pubblici, che impegnano il 32,4 per cento delle entrate statali.

3. — Il problema dei residui.

La ricordata interpretazione che viene correntemente data al comma quarto dell'articolo 81 della Costituzione costituisce un altro grave ostacolo ad una seria programmazione dell'attività dello Stato. Non è certo possibile aderire all'interpretazione restrittiva — peraltro respinta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 1966 — per la quale, una volta approvato il bilancio così come ora è inteso, non è più possibile aumentare il livello delle spese con nuove leggi sostanziali. Se cambia, nel modo che diremo fra poco, la concezione del bilancio di previsione in particolare se esso avrà un orizzonte pluriennale - e se si ritiene che trimestralmente - con i resoconti di cassa - il Ministro del tesoro possa proporre mutamenti nel bilancio annuale, diventa possibile vincolare tutte le decisioni di spesa che l'approvazione di nuove leggi può implicare al bilancio di previsione. Oggi purtroppo la possibilità di varare leggi la cui applicazione è subordinata alla copertura finanziaria affidata alla discrezione del Tesoro che può provvedervi attraverso il Consorzio di credito per le opere pubbliche o l'emissione di buoni pluriennali o certificati del Tesoro, mentre favorisce l'affermarsi della peculiare concezione della programmazione che abbiamo ricordato, con tutte le conseguenze che avremo modo di indicare, finisce per stabilire di fatto una gerarchia tra le leggi (tra leggi pienamente operanti e leggi di cui dovrà essere assicurata l'effettiva copertura finanziaria) e per trasferire al Tesoro dei poteri che spettano al Parlamento.

La prassi che abbiamo or ora ricordato spiega la crescente rilevanza che assumono i residui. Le somme stanziate in vista di iniziative che, per varie ragioni, non è possibile realizzare passano a residui: spesso a residui di stanziamento che non corrispondono ad impegni di spesa già configurati. Si crea così un pericoloso potenziale inflazionistico. La programmazione per stanziamenti, inefficace come programmazione, non è quindi senza influenza sul sistema economico: essa infatti concorre ad aumentare il combustibile che può accendersi e provocare pericolose intensificazioni dell'inflazione. Ritengo opportuno ricordare quanto ebbe in proposito ad osservare la Corte dei conti nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato del 1976; vi si legge: « l'istituto dei residui di stanziamento... non soltanto costituisce una rilevante eccezione agli stessi principi del bilancio di competenza, ma dà luogo a dubbi che investono la sua conformità al richiamato primo comma dell'articolo 81 della Costituzione, in quanto conferisce efficacia ultra-annuale alle autorizzazioni di spesa deliberate dal Parlamento con l'approvazione del bilancio, consentendo al Governo di continuare ad avvalersene per i cinque esercizi successivi ».

4. — Le spese pluriennali e la rigidità del bilancio statale.

Il crescente contributo che allo Stato si richiede per il conseguimento di obiettivi essenziali al processo di sviluppo importa l'approvazione di leggi con impegni di spesa pluriennali. Pesanti ipoteche vengono così poste all'attività finanziaria e fiscale dello Stato degli anni a venire. Nella tabella n. 1 sono riportate le proiezioni che sulla base delle leggi già approvate si possono fare delle spese in conto capitale per il periodo 1978-82, distinte per settori di intervento. Per il 1978 esse sono di 15.000 miliardi: per 11.662 risultano iscritte in bilancio, per 3.182 le spese saranno iscritte previo ricorso al mercato, per 636 non sono state iscritte in

quanto per lo stesso ammontare è stato possibile ridurre le competenze in virtù della legge n. 951 del 1977 e per 155 miliardi sono senza copertura (si tratta di spese previste per le leggi sull'agricoltura e il cosiddetto quadrifoglio).

Le riduzioni che, come diremo, sono state apportate alle competenze per il 1978 potranno rendere inevitabili aumenti nelle competenze degli anni successivi. Per il 1979 le leggi approvate comporterebbero già una spesa di oltre 15.000 miliardi, che potrà subire riduzioni simili a quelle che sono state apportate alla cifra corrispondente per il 1978, ma che subirà anche aumenti sia in conseguenza dei rinvii dal 1978, sia per i nuovi impegni di spesa che si renderà necessario assumere. Le leggi già approvate prospettano un pesante impegno di spesa anche a distanza di due anni (per il 1980): per l'importo di 14.559 miliardi. L'impegno si prospetta ancora molto elevato per il 1981 e il 1982 (rispettivamente quasi 11.000 miliardi e quali 9.000 miliardi). L'attività legislativa e le decisioni amministrative prese negli anni scorsi hanno quindi irrigidito il bilancio non solo per quanto riguarda le spese correnti ma anche per ciò che attiene alle spese in conto capitale. Purtroppo la crescente ridigità del bilancio statale — così come la sua continua dilatazione - è una caratteristica non solo del nostro Paese. Persino negli Stati Uniti la spesa pubblica è diventata per una aliquota rilevante (oltre 1'80%) rigida. La situazione italiana è però peculiare in quanto contrazioni della spesa che non si risolvano in semplici rinvii delle erogazioni sono diventati pressochè impossibili. A differenza — ad esempio — del Regno Unito dove è stato possibile ridurre la spesa pubblica di circa il 5 per cento, rispetto al livello previsto nel libro bianco del febbraio 1976, non solo per il più contenuto tasso di inflazione, ma anche per i vincoli realisticamente posti alle varie branche dell'amministrazione che, per non correre il rischio di superare i limiti stabiliti, hanno adottato criteri di rigore e di prudenza. Nel decennio precedente il 1975, nel Regno Unito, la spesa pubblica giunse a rappresentare del prodotto nazionale lordo il 46 per

cento (dall'iniziale 35,5%): si prevede che per il 1978-79 il rapporto scenderà al 42-43 per cento. Per l'Italia tale rapporto è fortemente aumentato nel periodo 1970-75 passando dal 37 per cento ad un valore vicino al 50 per cento. Nel 1976 è leggermente diminuito, per risalire nel 1977 al 47 per cento circa. Ciò che per l'Italia preoccupa non è solo la crescita brusca della spesa pubblica relativamente al reddito nazionale ma anche — e soprattutto — la sua dequalificazione. Ed invero la elasticità rispetto alla spesa globale delle spese di investimento è in Italia notevolmente inferiore a quella che si registra negli altri Paesi della CEE.

5. — I problemi che la riforma della contabilità dello Stato deve affrontare.

La riforma della contabilità dello Stato che ormai urge attuare deve quindi, innanzitutto, rendere possibile la verifica della compatibilità degli impegni - non solo di quelli che interessano l'esercizio in corso ma anche quelli che riguardano esercizi futuri con le entrate che nei vari esercizi si potranno realizzare diminuite, per gli esercizi futuri, delle spese che dovranno essere sostenute per consentire il funzionamento della macchina dello Stato, per garantire la continuità di trasferimenti alle famiglie per i quali spesso, come abbiamo avuto modo di ricordare, sono stati stabiliti meccanismi autoespansivi, e per fare fronte ai bisogni oggi non previsti. Oggi questa compatibilità non viene verificata per cui all'espansione non adeguatamente controllata della spesa pubblica — avvenuta a ritmi superiori a quelli cui è cresciuto il reddito monetario, per cui si è avuto un trasferimento non programmato di risorse al settore pubblico non può corrispondere una adeguata espansione delle entrate. Il deficit pubblico viene così a crescere a ritmi pericolosi al di là di ogni ragionevole previsione.

La nuova legge di contabilità deve quindi stabilire l'obbligo per il Governo di presentare, come avviene in Germania, un bilancio di previsione pluriennale che ogni anno slitti di uno e che quindi possa ogni anno essere

riformulato. In Germania tale bilancio copre un periodo di cinque anni. Per varie ragioni è opportuno limitarlo a tre. Una acconcia formulazione di tale bilancio - con modalità tali da evitare che le prime leggi che arrivano in Parlamento possano appropriarsi delle somme che il bilancio indica come ancora disponibili per le varie categorie di spesa, ponendo così ingiustificate ipoteche sull'attività legislativa futura — potrà consentire di superare la distinzione tra leggi che sono pienamente operanti perchè la loro copertura finanziaria è già stata concretamente assicurata e leggi che non lo sono: una distinzione che, come si è detto, oltre ad incidere sugli effettivi poteri del Parlamento, concorre a spiegare l'impossibilità di utilizzare il bilancio come strumento per programmare efficacemente, attraverso l'attività finanziaria dello Stato, la politica economica. Mentre negli Stati Uniti - anche per il divieto, difficilmente superabile, di decidere aumenti di spesa o riduzioni di entrate che modifichino il bilancio dopo la seconda risoluzione congiunta - il bilancio è uno strumento efficace di programmazione dell'attività fiscale e finanziaria (uno strumento peraltro che richiede lunghi tempi per essere apprestato), in Italia, come si è visto, nuove spese possono essere sempre decise dal Parlamento con il solo vincolo - stabilito dalla Costituzione — della copertura finanziaria: un vincolo che però è facile aggirare nei modi ricordati. Il bilancio pluriennale scorrevole -- con una più esplicita ed efficace regolamentazione dei fondi globali - può consentire di conciliare l'organicità della politica finanziaria con la necessaria flessibilità dell'attività legislativa. Solo con bilanci pluriennali poi, si possono configurare processi atti a ridurre voci di spese che nell'ottica annuale appaiono rigide, così da determinare modifiche sostanziali nella struttura della spesa pubblica. Con riferimento al bilancio annuale la possibilità di modificare stabilmente, con le decisioni che la legge finanziaria consente di prendere, la struttura della spesa sono in verità alquanto limitate.

Il bilancio pluriennale dovrebbe rappresentare il vero e proprio bilancio di competenza di cui il bilancio annuale può configu-

rare l'attuazione parziale che si ritiene opportuno (e possibile naturalmente) realizzare nell'esercizio. Con una siffatta, duplice, impostazione del bilancio dello Stato è possibile risolvere il problema dei residui passivi: diventa così possibile trarre dal bilancio annuale indicazioni sufficientemente precise e sufficientemente certe sui flussi finanziari dello Stato e passare quindi a configurare il bilancio di cassa. Oggi purtroppo il bilancio di competenza non consente di valutare questi flussi in modo attendibile. Tra le competenze e le erogazioni (od introiti) effettive non si stabiliscono relazioni tali da poter prevedere l'andamento dell'attività finanziaria e fiscale dello Stato. Ed invero mentre le competenze vengono indicate con la precisione della lira, i prevedibili andamenti di cassa sono oggetti di stima « nasometrica ».

Anche per meglio verificare — sia sul piano pluriennale che su quello annuale — la compatibilità delle spese programmate con le risorse disponibili, sarebbe opportuno, a mio avviso, distinguere gli stanziamenti del bilancio annuale in tre classi:

- a) gli stanziamenti che rappresentano autorizzazioni ad effettuare spese che si ha motivo di ritenere saranno erogate nell'esercizio cui il bilancio si riferisce (autorizzazioni a spendere);
- b) gli stanziamenti che rappresentano autorizzazione ad assumere impegni cui seguirà la spesa che per ragioni tecniche potrebbe realizzarsi in esercizi successivi;
- c) stanziamenti che consentono l'assunzione di impegni (e l'attuazione di spese) nella previsione che si verifichino certe condizioni che possono essere rappresentate da determinati andamenti dell'economia o semplicemente dalla capacità delle pubbliche amministrazioni di prendere determinate iniziative (autorizzazioni eventuali).

Per il primo tipo di stanziamento il passaggio di somme non utilizzate a residui deve considerarsi un evento eccezionale, che il Governo proponente deve giustificare e il Parlamento approvare specificatamente. Per il terzo tipo di stanziamento non ha senso parlare di residui. In ogni esercizio, con ri-

ferimento sia alle esperienze passate che alle decisioni del bilancio di previsione pluriennale, si dovranno determinare ex novo gli stanziamenti del terzo tipo. Per quelli del secondo tipo si può parlare solo di residui propri, cioè di impegni assunti che comportano spese chiaramente quantificabili, le quali per ragioni tecniche avverranno con un certo ritardo. Una siffatta impostazione del bilancio annuale può consentire di individuare con ben maggiore accuratezza i flussi di spesa, pur preservando i vantaggi essenziali del bilancio di competenza che deve stabilire quali sono gli impegni che lo Stato può prendere di fronte alle entrate che è autorizzato a realizzare. I poteri del Tesoro potranno essere così riqualificati e meglio orientati, mentre il Parlamento sarà messo nella condizioni di potere e di dover assumere le proprie responsabilità non solo nel momento in cui una legge che comporta impegni di spesa è approvata, ma anche durante tutto il periodo in cui essa produce effetti di spesa. Questi effetti debbono invero essere seguiti al duplice scopo di garantire il rispetto della volontà del legislatore e di subordinare alle esigenze della politica economica generale tempi e modalità di spesa, per quanto è possibile fare senza travisare le ragioni di essere della legge.

Con la riforma della contabilità dello Stato che auspichiamo, si renderanno meno probabili certe discrasie che osservano nel comportamento del Governo. Oggi infatti gli impegni che sono presi da alcuni Ministeri — di cui imprese e sindacati tengono conto nel formulare le loro strategie — sono poi, purtroppo, disattesi per le contrastanti decisioni prese dal Tesoro.

Un bilancio pluriennale dello Stato appare necessario anche per consentire alle Regioni di impostare il loro bilancio, che già per legge deve essere pluriennale, sulla base di dati attendibili relativi ai trasferimenti dallo Stato su cui potranno contare. In verità se i fabbisogni degli altri enti pubblici sono realisticamente e tempestivamente valutati e se a tutti si chiede di impostare per tempo il bilancio pluriennale, in relazione al quale potrà e dovrà essere definita anche la politica delle entrate proprie, non è difficile for-

mulare un programma finanziario per l'intero settore pubblico che deve costituire nel contempo il nerbo e il principale strumento della programmazione economica. Per le modalità con cui il bilancio dello Stato è attualmente impostato e per il flusso insufficiente di informazioni che vengono dalla periferia — dagli altri enti e dagli enti locali in particolare — oggi non è possibile pervenire ad un bilancio consolidato dalla pubblica Amministrazione che ci consenta di valutare gli effetti sull'economia della politica fiscale e finanziaria nel suo complesso, e quindi di orientarla efficacemente agli obiettivi che la politica economica si pone.

La predisposizione di un bilancio pluriennale della pubblica Amministrazione pone alcuni difficili problemi. Un primo problema riguarda gli scambi di informazione necessari per armonizzare le decisioni al centro e alla periferia. Il problema non è tecnicamente insolubile. Le difficoltà sono di ordine politico e sono di natura simile a quelle che, come si è già ricordato, oggi rendono addirittura impossibile compilare un bilancio consuntivo consolidato della pubblica Amministrazione. Un secondo problema riguarda la relazione circolare che si stabilisce tra previsioni macroeconomiche e decisioni di spesa e il carattere incerto delle previsioni relative agli andamenti di certe grandezze (come i salari, le importazioni e le esportazioni) che non sono sotto il controllo della pubblica Amministrazione. Questo secondo problema può trovare soluzione se, individuato il corso più probabile che potranno assumere le variabili economiche rilevanti, anche in conseguenza delle decisioni di politica fiscale e finanziaria che vengono configurate, si prospettano aggiustamenti in vista di altri, diversi, andamenti che potrebbero assumere alcune variabili critiche non sotto controllo. In tal modo lo Stato può offrire ad altri operatori, come i sindacati, indicazioni sulle conseguenze che la scelta da parte loro di certe strategie piuttosto che di altre può avere sulla politica del Governo. Naturalmente — come insegna l'esperienza degli Stati Uniti dove Carter ha dovuto modificare il bilancio che per il 1978 aveva prospettato Ford, in conseguenza delle mo-

difiche che si sono rese necessarie nelle previsioni circa la manodopera disponibile e il tasso di crescita della produttività - mutamenti nelle prospettive dell'economia possono verificarsi in conseguenza di andamenti più o meno favorevoli del previsto di variabili che nessun operatore interno con la sua strategia può determinare. È proprio con riferimento a questa possibilità che occorre concepire il bilancio pluriennale con sufficiente flessibilità, già preconfigurando le variazioni che il Governo, con opportune rapide procedure, può apportare a mano a mano che si ottengono le informazioni sugli andamenti delle variabili ai quali gli stanziamenti sono collegati.

6. — I processi informativo e decisionale

La riforma della contabilità che auspichiamo dovrà meglio definire le responsabilità che incombono al Governo e al Parlamento. Essa infatti, come abbiamo già osservato. potrà consentire di separare il problema dell'approvvigionamento dei mezzi finanziari, che deve essere risolto tenendo conto dei vincoli che attengono al prelievo fiscale e delle esigenze della politica monetaria, dal problema della spesa, condizionato dalle decisioni prese dal Parlamento che non debbono essere vanificate, come oggi avviene, dal carattere aleatorio delle leggi la cui validità è subordinata alla copertura finanziaria che dovrà decidere il Tesoro. Gli stanziamenti previsti nel bilancio pluriennale debbono garantire la copertura delle leggi che saranno deliberate e debbono a loro volta essere coperti dal complesso delle risorse finanziarie, sia di quelle assicurate dalle entrate fiscali - che si prevede di ottenere date le congetture sugli andamenti della economia — sia di quelle che lo Stato può procurarsi sul mercato finanziario. Per le varie amministrazioni poi il ricorso al credito dovrebbe essere consentito solo per le spese in conto capitale. È anzi auspicabile che il contenimento e la riqualificazione della spesa pubblica consentano la formazione di un ragguardevole risparmio pubblico con cui sia possibile finanziare i crescenti investimenti che le pubbliche amministrazioni debbono realizzare per una adeguata soddisfazione dei bisogni sociali e per creare alcune premesse necessarie all'efficiente svolgimento delle attività produttive.

Il Tesoro dovrà comunque essere messo in grado di scegliere tra i vari modi con cui si può finanziarie il deficit di tutto il settore pubblico. Ed infatti stabilendo le modalità e i tempi del finanziamento, il Tesoro concorre con la Banca d'Italia a impostare e ad attuare la politica monetaria e creditizia in relazione agli obiettivi di stabilizzazione e di sviluppo dell'economia. Per le varie voci di spesa, poi, gli impegni dovranno essere distribuiti nel tempo secondo le priorità che sono stabilite con la politica di programmazione ed in sintonia con quella di stabilizzazione, così che la politica fiscale e finanziaria dello Stato possa conseguire quegli obiettivi che ad essa sono più congeniali. Una fusione tra Tesoro e Bilancio o quanto meno un loro stretto coordinamento e l'attribuzione a questi Ministeri di effettivi poteri di programmazione dovrebbe rendere possibile stabilire le priorità (e quindi i tempi) delle varie spese.

Molto opportunamente la legge n. 407 del 1977 ha spostato la data di presentazione del bilancio al 30 settembre di ogni anno così da collegare l'analisi del bilancio alla discussione delle direttive di politica economica illustrate nella Relazione previsionale e programmatica. Entro il 20 febbraio poi il Governo deve presentare una stima della previsione di cassa relativa al settore pubblico nel suo complesso. Purtroppo oggi per le ragioni che abbiamo già avuto occasione di illustrare ed anche per la mancata definizione di criteri economico-finanziari di classificazione della spesa pubblica, necessari tra l'altro per valutarne i vari effetti che nel suo complesso essa può avere sulla economia, il Governo è di fatto nell'impossibilità di fornire stime corrette, nonchè sugli andamenti prevedibili su quelli che concretamente si sono realizzati, comunque essi siano stati finanziati.

È infatti con riferimento agli andamenti effettivi della spesa del settore pubblico nel

suo complesso e alla sua struttura che il Parlamento è in grado di valutare l'effettiva corrispondenza dell'attività finanziaria e fiscale alle linee della politica di stabilizzazione e di sviluppo che è stata decisa. Una osservazione torna al riguardo opportuna: essa conferma ulteriormente la validità delle proposte fatte circa le modalità con cui gli stanziamenti di spesa dovranno essere effettuati Poichè al 30 settembre non è ancora possibile stabilire linee sufficientemente definite di politica congiunturale e poichè a quella data non si conoscono ancora i risultati dell'attività dello Stato nell'anno in corso, che precede quello cui il bilancio si riferisce, sarà inevitabile procedere a molte autorizzazioni eventuali che nel documento che il Governo presenterà entro il 31 gennaio potranno in parte trasformarsi in autorizzazioni a spendere o in autorizzazioni ad assumere impegni.

L'esigenza di maggiormente responsabilizzare il Parlamento nella impostazione e nella attuazione dell'attività fiscale e finanziaria dello Stato è stata avvertita anche in altri paesi, persino negli Stati Uniti d'America dove gli stanziamenti di spesa e le decisioni relative all'imposizione fiscale sono prerogativa assoluta del Congresso. Con il Congressional Budget and Impoundment Control Act del 1974 si è voluto impedire che il Presidente, rinviando le spese decise dal Parlamento, ne potesse di fatto ridurre il potere di stabilire gli obiettivi e quindi le priorità della politica della spesa. È del Parlamento anche la responsabilità di garantire il coordinamento delle varie decisioni di spesa prese dai vari centri decisionali (Governo ed enti locali). Perchè il Parlamento sia in grado di adempiere a questo compito, occorre che esso possa disporre tempestivamente di tutte le informazioni che riguardano le spese programmate ed effettuate dai vari enti. Il problema è stato posto con la legge n. 407 del 1977 già ricordata: non si può però dire che esso sia stato risolto. L'emendamento aggiuntivo al disegno di legge n. 911 che è stato da noi approvato crea una delle condizioni che so-

no necessarie per il coordinamento della politica di spesa, stabilendo l'obbligo per Regioni, Comuni e Provincie di fornire i dati trimestrali relativi ai movimenti di cassa. Puntroppo la prima applicazione di questa disposizione di legge non ha dato risultati incoraggianti. Il problema, come abbiamo già osservato, è politico.

Le maggiori responsabilità che occorre siano affidate al Parlamento, il quale dovrà essere dotato di adeguati strumenti - negli Stati Uniti è stato creato il Congressional Budget Office proprio per consentire al Congresso di disporre delle informazioni necessarie a valutare effetti e a stabilire priorità per la spesa pubblica - non riducono l'impegno che si chiede al Governo e le responsabilità che esso deve assumere. Se un tempo il Parlamento si giustificava come espressione del controllo che i contribuenti intendevano esercitare sul sovrano per limitare il ricorso al fisco, oggi il Governo deve adempiere ad una funzione in un certo senso speculare: creare le condizioni, con una rigorosa formulazione del bilancio, perchè il Parlamento possa resistere alle pressioni che lo portano ad operare in senso esattamente opposto a quello delle prime assemblee elettive: nel senso invero di una continua espansione della spesa pubblica.

Un passo avanti nella direzione di una maggiore responsabilizzazione del Parlamento si è cercato di fare con il disegno di legge n. 911 appena ricordato. Alla buona intenzione non è però corrisposto un risultato soddisfacente. Ed infatti non avendo il Governo proposto al Parlamento diversi insiemi organici di interventi tra i quali scegliere per mantenere la spesa entro limiti sopportabili, la legge prospettata non può sortire l'effetto desiderato: una efficace revisione di tutti gli impegni di spesa in armonia alle esigenze della politica di superamento della crisi. In verità non risultano neppure precisati i criteri che hanno condotto il Governo a proporre le prime sostanziali applicazioni delle facoltà previste dall'articolo 1 del disegno di legge, divenuto poi la legge n. 951 del 1977.

7. — Gli andamenti dell'economia italiana nel 1977 e le prospettive per il 1978

Le prime valutazioni dei risultati dell'attività economica nel 1977 confermano il successo della politica di stabilizzazione attuata dal Governo. Per il 15 ottobre 1977 era stato previsto un aumento dei prezzi al consumo - nei 12 mesi precedenti - del 20,1 per cento: l'aumento effettivo è stato del 17,9 per cento. Per la bilancia dei pagamenti è stato programmato un avanzo di 400 miliardi per il periodo 1º aprile 1977-31 marzo 1978: al 31 dicembre l'avanzo risultava già di 2.120 miliardi. Il conseguimento di questi risultati ha comportato un costo non indifferente. La politica di stabilizzazione ha infatti determinato nei primi mesi dell'anno un rallentamento della espansione del prodotto nazionale lordo a prezzi costanti, in conseguenza soprattutto della decelerazione che si è verificata nel primo trimestre nella produzione industriale la quale ha poi subito cadute, sia pure irregolari, nei mesi successivi. La flessione dell'attività produttiva, se da un lato ha contribuito, sia attraverso la riduzione delle importazioni che l'espansione delle esportazioni che le imprese tendono a spingere quando cala la domanda interna, a migliorare la bilancia dei pagamenti, ha negativamente inciso, per il crescente sottoutilizzo dei fattori produttivi, sulla produttività. I meno favorevoli andamenti della produttività in presenza di sensibili aumenti nei salari, concorrono a mantenere il costo del lavoro per unità di produzione a livelli più elevati di quelli del 1976.

I risultati favorevoli — anche se, come si è visto, particolarmente « costosi » della politica di stabilizzazione — sono poi in buona parte dovuti — è bene riconoscerlo per evitare pericolose illusioni — ad un complesso di circostanze favorevoli che difficilmente potrà ripetersi. Occorre poi aggiungere subito che i risultati conseguiti sono precari, come la stessa Relazione previsionale e programmatica ammonisce. Sono precari per due ragioni. Innanzitutto perchè gli squilibri strutturali, che rendono impossibile portare la nostra economia — con misure

di politica monetaria e fiscale - su un sentiero di equilibrio adeguato alle sue esigenze socio-demografiche, non sono stati eliminati: alcuni anzi si sono aggravati. In secondo luogo perchè il passaggio da una politica essenzialmente tesa a contenere l'inflazione attraverso il governo della domanda globale ad una politica che deve darsi carico dei problemi dell'occupazione e della ripresa comporta rischi di destabilizzazione che mi sembrano pericolosamente sottovalutati nella ricordata Relazione. Da anni con altri esperti — della Banca d'Italia in particolare — vado ripetendo che se non si rimuovono gli ostacoli alla crescita della produttività, il nostro sistema economico non potrà crescere nel medio periodo a dei tassi - superiori al 2-3 per cento — quali sono quelli che si richiedono per evitare la crisi nel nostro sistema sociale e politico: una crisi che se dovesse esplodere non porterebbe certo ad un nuovo sistema sociale, posticapitalistico, in grado di aprire nuovi orizzonti allo sviluppo storico, ma finirebbe per chiudere quelli conquistati dalla Resistenza, rendendo possibile, e forse purtroppo inevitabile, una restaurazione in chiave repressiva del vecchio sistema. Va peraltro osservato che l'economia difficolmente può assestarsi sul sentiero di crescita che appare possibile nel medio periodo. La ragione è presto detta. Quando gli andamenti « spontanei » si rivelano incapaci di conseguire gli obiettivi di sviluppo dalle varie forze sociali sollecitati, si tenta di forzare gli andamenti con misure di rilancio che - concorrendo a ravvivare tensioni inflazionistiche - inducono una espansione della domanda a scopo speculativo (ricostituzione delle scorte, anticipazione degli acquisti da parte dei consumatori, ecc.) che fa crescere per un certo tempo l'economia a tassi più alti di quelli possibile nel medio periodo. Un tempo la ripresa, anche se drogata, finiva, grazie al rilancio degli investimenti, per allargare la base produttiva: l'andamento ciclico rappresentava una manifestazione essenziale del processo di sviluppo dei sistemi capitalistici. Purtroppo all'attuale stadio di sviluppo questi effetti positivi della ripresa appaiono di dimensioni del tutto inadeguate anche in

quelle economie - come quella americana --in cui ancora sussistono condizioni favorevoli ad una forte espansione produttiva. Di contro, l'accresciuta ampiezza del ciclo delle scorte e l'aumentata instabilità della propensione al consumo consentono alla politica di ripresa di ottenere effetti più cospicui in tempi più brevi. Per questo è stato possibile, in più riprese, forzare la crescita della nostra economia oltre i limiti che, data la sua struttura, sono possibili nel medio periodo. L'accelerazione dell'inflazione e la rapida crescita delle importazioni hanno però costretto le autorità monetarie a strozzare, sempre più presto, le riprese più o meno drogate. Le aspettative allora si ribaltano: l'economia discende più o meno bruscamente e si porta al di sotto della linea di crescita del medio periodo.

Sulla esigenza — prospettata dalla Relazione previsionale e programmatica - di una ripresa senza inflazione il consenso non può che essere unanime. Spingere l'economia su un sentiero di crescita moderata che consenta di conservare l'equilibrio dei nostri conti con l'estero e di ridurre a livelli sopportabili il tasso di inflazione è però impresa difficile e, se non vengono prese alcune misure in grado di conseguire effetti strutturali oltre che congiunturali, di fatto impossibile. Alcune di queste misure vengono in verità prospettate nella Relazione. Manca però una valutazione delle implicazioni di ordine finanziario e degli effetti delle misure proposte, e l'individuazione delle condizioni — anche per quanto riguarda i sistemi organizzativi e le procedure - che occorre realizzare perchè le iniziative trovino concreta attuazione. Il metodo con cui vengono valutati i flussi di cassa non consente di stabilire se e in che misura la politica fiscale e finanziaria proposta è compatibile con il programma strutturale prospettato dalla Relazione programmatica. Purtroppo, anche per le recenti vicende politiche non è ancora possibile stabilire i tempi entro i quali le iniziative potranno trovare attuazione, per cui diventa difficile concordare il programma con le previsioni circa gli andamenti dell'economia italiana.

In effetti la politica fiscale e finanziaria quale si evince dall'impostazione del bilancio appare ancora sostanzialmente orientata al conseguimento di obiettivi congiunturali, che, per le ragioni che vedremo, sono ora difficili a definirsi. Certo occorre evitare pericolose riacutizzazioni dell'inflazione. Ma proprio per questo non è sufficiente una politica di contenimento della spesa la quale è destinata a risolversi in un wishfull thinking se non vengono adottate delle misure atte ad eliminare certe rigidità e squilibri del sistema. A giustificare questa affermazione basta la considerazione delle ragioni che spiegano come sia stato possibile, malgrado la politica restrittiva messa in atto dal Governo nel 1976, realizzare quest'anno un tasso di crescita positivo sia pure modesto, in contrasto con la diffusa previsione di un tasso di crescita zero (occorre peraltro tenere conto che parte delle misure fiscali decise alla fine del 1976 hanno in effetti inciso sulla seconda metà del 1977). Nè basta realizzare quella convergenza tra la strategia sindacale e la strategia del Governo - che a mio avviso impropriamente viene da alcuni indicata col termine di patto sociale — da più parti auspicata, ora anche al'interno del sindacato. Una più moderata crescita dei salari infatti, rende solo possibile - ma tutt'altro che certo - un aumento dei profitti e degli investimenti. Ed invero se non si creano condizioni favorevoli all'espansione dell'attività produttiva e ad una effettiva ripresa degli investimenti — nella prospettiva purtroppo probabile di una crescita moderata delle esportazioni — una dinamica contenuta dei salari produce il solo effetto di accentuare le tendenze recessive. Pertanto, mentre si dovranno impostare iniziative atte a risolvere alcuni nodi strutturali, si dovrà promuovere la realizzazione di alcuni programmi in tema di edilizia e di lavori pubblici che possa offrire a numerosi settori - direttamente o indirettamente collegati alle costruzioni la prospettiva di una crescita stabile della domanda, così da giustificare la realizzazione di investimenti estensivi.

8. — I fattori peculiari che hanno determinato la congiuntura nel 1977

I risultati della politica congiunturale soprattutto per quanto attiene alla bilancia dei pagamenti, meno per quanto concerne la dinamica dei prezzi che in Italia, come in Francia, risulta difficile tenere sotto efficiente controllo — possono però essere considerati nel complesso positivi: e ciò malgrado le difficoltà che il Governo ha incontrato, per le ragioni cui si è già fatto cenno, nei suoi encomiabili tentativi di contenere l'espansione della spesa. In effetti il Governo Andreotti è riuscito a bloccare la catena diabolica inflazione - svalutazione con una drastica politica fiscale che è difficilmente ripetibile e con un certo contenimento della spesa: malgrado la stretta creditizia, il ridotto fabbisogno finanziario delle imprese - che si spiega sia con il nistagno degli investimenti fissi sia con il processo di destoccaggio - ha consentito al Governo di attingere al mercato finanziario su cui la Banca d'Italia ha potuto collocare quantità non trascurabili di BOT che aveva in portafoglio. Le forme di copertura del fabbisogno del settore pubblico hanno quindi comportato una riduzione della base monetaria per 4.250 miliardi che ha certo contribuito a moderare i tassi di inflazione. Occorre subito sottolineare che a rendere possibile la politica di stretta fiscale e monetaria adottata dal Governo è stato il vasto consenso, sia pure espresso nella forma della non sfiducia, su cui il Governo ha potuto contare in Parlamento. Difficilmente però la politica del Governo avrebbe potuto dare i risultati che ha dato se non si fossero verificate alcune circostanze favorevoli che tra l'altro hanno contribuito a mutare le aspettative degli operatori: a consolidare cioè la fiducia nella lira all'interno e all'estero. Una serie di circostanze ha permesso di ridurre il ritmo di crescita delle importazioni: la caduta della domanda intersettoriale, provocata dal destoccaggio più che dalla caduta della domanda finale, la riduzione di certi consumi (carne ad esempio) indotta dai mutamenti nei prezzi relativi, la riduzione nel consumo di combustibili e di olio e gasolio per la produzione dell'energia elettrica, dovuta anche alla stagione favorevole. Mentre si manifestavano queste favorevoli tendenze nelle importazioni, le nostre esportazioni si espandevano a ritmi che possono considerarsi soddisfacenti (9%) se si considera il tasso di espansione del commercio internazionale (6% secondo il GATT, 7% secondo il FMI e il 5% secondo l'OCSE). A questa rapida crescita delle esportazioni hanno contribuito in verità le precedenti svalutazioni della lira e la tendenza delle imprese a spostare sui mercati esteri l'offerta che diventava sempre più difficile collocare sul mercato interno. La bilancia commerciale è andata migliorando a cominciare dal febbraio scorso :in giugno si registrava per la prima volta dopo un anno un avanzo di 81 miliardi. Saldi positivi si sono registrati anche nei mesi successivi fino allo scorso agosto compreso. In novembre il saldo tornava positivo per ridiventare negativo in dicembre. Nel primo trimestre il deficit complessivo della bilancia commerciale risultava di 2.279 miliardi contro i 3.070 del primo semestre 1976. Alla fine dell'anno esso risultava di 2.219 miliardi contro i 5.564 dell'anno precedente. La bilancia globale dei pagamenti è risultata attiva dopo giugno: alla fine dell'anno l'attivo risultava, come si è visto, di 2.120 miliardi.

Gli andamenti della bilancia commerciale producevano — e in verità giustificavano aspettative di stabilità della lira che hanno senza dubbio facilitato il riequilibrio dei nostri conti con l'estero. Ed infatti per queste aspettative, per la maggiore stabilità del quadro politico e per la stretta creditizia si sono attenuate nei mesi scorsi le fughe dei capitali: anzi alcuni capitali espatriati (non molti in verità) sono rientrati approfittando della legge n. 159 ed altri, forse, in modo mascherato (attraverso la sovrafatturazione delle esportazioni o la sottofatturazione delde importazioni, il contrario di quanto si fa per esportare clandestinamente capitali). Va rilevato che anche il semplice attenuarsi delle fughe di capitali si riflette sugli andamenti contabili delle importazioni e delle

esportazioni. Un minor esodo dei capitali comporta infatti un minor ricorso alla sottofatturazione delle importazioni o alla sovrafatturazione delle esportazioni per cui le esportazioni risultano contabilmente in espansione e le importazioni in contrazione, anche se di fatto nè le une nè le altre sono variate. Di queste circostanze, che possono concorrere a spiegare gli andamenti particolarmente favorevoli della nostra bilancia commerciale nel 1977, si deve tener conto quando si valutano le prospettive che si offrono nel 1978 per quanto riguarda l'andamento dei nostri conti con l'estero.

La maggiore stabilità della lira e gli andamenti relativamente favorevoli delle partite correnti hanno reso i finanziatori internazionali meglio disposti ad accordare crediti all'Italia. Occorre peraltro osservare che una espansione del credito all'Italia, come ad altri Paesi, era facilitata se non sollecitata dalla stessa evoluzione dei mercati finanziari internazionali in cui si registrava una buona liquidità, sia per il crescente deficit della bilancia dei pagamenti americana (il quale come è noto comporta immissione di liquidità nel sistema monetario internazionale), sia per il flusso di petrodollari, sia per il rallentamento della domanda di crediti. Di queste circostanze favorevoli ha approfittato il nostro sistema bancario le cui passività nette verso l'estero - che durante il triennio 1973-75 hanno registrato oscillazioni modeste - hanno raggiunto a fine dicembre i 5.772 miliardi di lire.

Va peraltro osservato che la domanda di prestiti esteri delle banche è in gran parte una domanda derivata: derivata dalla richiesta che dei prestiti esteri fanno gli operatori interni.. Tale richiesta ha subìto lo scorso anno un forte aumento sia per l'obbligo istituito nel marzo 1976 di finanziare in valuta, in misura integrale, i pagamenti anticipati di importazioni e per quello - stabilito nel maggio 1976 — di finanziare in valuta nella misura del 30 per cento - elevata al 50 per cento nel settembre 1976 e ridotta al 25 per cento nel giugno scorso i crediti derivanti da esportazioni con pagamento posticipato fino a 120 giorni, sia per la stretta creditizia e gli alti interessi che essa ha comportato e che rendevano conveniente — date le aspettative sulla lira — il finanziamento in valuta.

Il contributo che l'espansione delle passività nette verso l'esterno ha recato al riequilibrio della bilancia dei pagamenti è stato notevole. Bastano due dati a dare l'idea del significato che ha assunto nelle nostre relazioni con l'estero l'indebitamento delle banche. Nei dodici mesi terminanti a giugno 1977 il disavanzo valutario è stato pari a circa 350 miliardi: esso sarebbe stato invece di oltre 4.000 miliardi se non si fosse avuto l'aumento che si è verificato nelle passività nette delle banche (di circa 4.770 miliardi). Contemporaneamente si verificava un forte aumento nelle nostre riserve in valute convertibili che dai 668 miliardi di lire di fine gennaio 1976 sono salite a circa 6.600 miliardi di lire a fine ottobre 1977 (a fine giugno erano circa 5.400 miliardi) e quindi a 6.927 a fine dicembre.

Siffatto rafforzamento della nostra situazione finanziaria, favorito in un primo tempo dai prestiti che il nostro Governo è riuscito ad ottenere - negli ultimi tempi si è avuto un significativo rimborso di nostri debiti verso l'estero - ed in un secondo tempo dall'indebolimento del dollaro e dal buon andamento della nostra bilancia commerciale, ha contribuito a rafforzare le aspettative di stabilità della lira che, inducendo un più contenuto esodo di capitali ha avuto, come si è già osservato, effetti di ritorno positivi sulla nostra bilancia valutaria. La stabilità della lira ha poi consentito che migliorassero le ragioni di scambio, contribuendo anche per questa via a migliorare i nostri conti con l'estero.

Il più contenuto tasso di inflazione e la maggiore stabilità della nostra moneta hanno reso più facile al sindacato adottare quelle strategie collaborative (o quasi) che lo stesso quadro politico sollecitava: era così possibile evitare ulteriori processi di deterioramento della competitività della nostra industria sui mercati internazionali e mantenere quindi una adeguata espansione delle nostre esportazioni.

I risultati positivi della politica congiunturale non ci debbono far dimenticare gli

squilibri strutturali che ancora sussistono e che anzi si sono per certi aspetti aggravati: essi rendono appunto i risultati della politica di stabilizzazione alquanto precari. Gli squilibri si sono aggravati in conseguenza del processo di dequalificazione della spesa pubblica che, come meglio diremo fra poco, è continuato, del persistere dei gravi ostacoli alla mobilità del lavoro, della mancanza di una politica di programmazione economica per cui non è possibile offrire ai sindacati prospettive sufficientemente sicure circa l'occupazione (solo in questi ultimi tempi si è incominciato ad elaborare indirizzi di politica industriale per alcuni settori da troppo tempo in crisi: una crisi che sta travolgendo la borsa e rendendo così difficile impostare programmi di ristrutturazione finanziaria) e dell'impostazione velleitaria e schizofrenica che è stata adottata per certi problemi. Fra questi ricordiamo quello dell'occupazione giovanile: mentre si impedisce ai comuni di espandere l'occupazione per adeguare certi servizi alle esigenze locali, si impone loro di inventare attività fasulle per occupare comunque dei giovani. Si dice « solo temporaneamente », ma chi può pensare che questi giovani possano essere scaricati fra un anno? E si impiegano, per ottenere una siffatta occupazione improduttiva, risonse finanziarie dieci volte superiori a quelle che sarebbero sufficienti - purchè il problema venisse afforntato in termini realistici - ad assicurare una occupazione produttiva dell'industria. Il problema dell'occupazione è certamente il più grave che si deve affrontare. La sua soluzione costituisce in verità la verifica della validità della nuova politica economica che ci auguriamo venga adottata nel nuovo quadro politico che ha consentito la soluzione della crisi: solo una tale politica può consentire al sindacato di adeguare la sua strategia, condizione questa necessaria perchè la stessa politica abbia successo. Occorre invero essere consapevoli che non vi sono escamotages fiscali o monetari che possano rimediare all'insufficiente sviluppo della produttività e all'inadeguato tasso di accumulazione. Ogni politica congiunturalistica — come quella attuata nel 1977, con interventi che, come si è detto, sono in buona parte irrepetibili — che consenta al sistema di sopravvivere, riducendo a livelli sopportabili le tensioni sociali, al costo però di una ulteriore
riduzione della capacità di accumulazione
dell'economia, può dare l'illusione che si sia
riusciti a stabilizzare l'economia: in effetti
essa rinvia il momento della resa dei conti
rendendolo però più traumatico. Non vi sono alternative all'adozione di misure per la
valorizzazione di tutte le potenzialità di crescita delle imprese (tra queste misure ricordiamo in particolare quelle volte a garantire
una mobilità pilotata del lavoro e una riqualificazione della spesa pubblica).

Queste affermazioni possono essere ulteriormente confermate e chiarite attraverso l'analisi dell'attività finanziaria e fiscale dello Stato.

9. — L'attività fiscale e finanziaria nel 1977

La conoscenza degli andamenti dell'attività finanziaria e fiscale per il 1977 presenta purtroppo lacune ed incertezze per la mancanza di un qualche bilancio (o rendiconto) consolidato della pubblica Amministrazione. Un tale bilancio è giustamente sollecitato nel rapporto della 1ª Commissione. Anche la Corte dei conti sottolineava giustamente nella relazione al rendiconto generale dello Stato del 1976 che « la riconosciuta esigenza di un bilancio consolidato della pubblica amministrazione muove dal fatto che visioni parziali ben poco riescono a dire circa aspetti essenziali, come ad esempio quelli... dell'indebitamento complessivo e della destinazione ultima delle risorse (di cui va accertata, tra l'altro, la corrispondenza con le finalità per le quali siano state trasferite dallo Stato»). I dati di cui si dispone segnatamente quello del bilancio dello Stato - bastano a confermare - per usare le parole della Corte dei conti - « come l'andamento della finanza pubblica costituisca fattore determinante delle condizioni non favorevoli in cui continua a versare l'economia nazionale: l'elevato indebitamento da un lato ed il continuo lievitare dall'altro di impieghi con destinazione al consumo, a sca-

pito di quelli con finalità produttive, vengono individuati come cause essenziali di questa negativa influenza ». In verità il persistere e l'aggravarsi degli squilibri strutturali si riflette nella dinamica e nella struttura della spesa pubblica e più in generale dell'attività fiscale dello Stato e quindi nei suoi effetti sul sistema produttivo. Ciò si è verificato anche per il 1977, malgrado gli andamenti congiunturali relativamente favorevoli. Appare sempre più evidente ormai lo stato di quasi ingovernabilità della spesa pubblica di cui diventa difficile formulare valutazioni che sia possibile poi mantenere.

Di fronte ad una previsione iniziale di 45.909 miliardi si è giunti ad un volume di impegni di 56.295 miliardi di lire. Preoccupa il processo di dequalificazione della spesa pubblica che è conseguito ai tentativi di contenere la spesa. Della massa spendibile per spese correnti è stato impiegato il 73,9 per cento, una percentuale assai più elevata di quella registrata negli anni precedenti, principalmente per effetto di cospicue liquidazioni di partite pregresse e per trasferimenti correnti all'INPS e per pagamenti di interessi; della massa spendibile per spese in conto capitale è stata impegnata una percentuale inferiore a quella dell'anno precedente, di poco superiore a quella registrata negli anni 1974 e 1975. Nonostante la liquidazione di partite pregresse relative alla spesa corrente, i residui alla fine del 1977 dovrebbero risultare di importo superiore a quelli esistenti alla fine del 1977.

Malgrado le forti pressioni in atto per continue espansioni della spesa, l'azione del Tesoro che, come si è visto, ha dosato il ricorso al mercato finanziario in relazione anche ai suoi andamenti, ha permesso di contenere la crescita della spesa che infatti nel 1977 risulta aumentata, rispetto all'anno precedente, di circa il 28 per cento: gli incassi sono invece aumentati - sempre rispetto al 1976 — di circa il 34,8 per cento. La politica di bilancio ha così assunto sin dalla fine del 1976 un carattere deflazionistico, che non poteva naturalmente mantenersi a lungo. Per due ragioni essenzialmente: a) la massa spendibile assume purtroppo nel 1978 dimensioni particolarmente consi-

stenti, malgrado la apprezzabile decisione del Governo di proporre - in virtù della legge n. 951 del 1977 — riduzioni negli stanziamenti di competenza; b) un contenimento delle spese in conto capitale altrettanto forte di quello registrato nel 1977 è improbabile, ed in verità non auspicabile. Ed infatti le politiche di ripresa sono sempre accompagnate da una consistente espansione di questo tipo di spesa. Anche per questa ragione non è pensabile di poter riprodurre nel 1978 il modello di politica finanziaria e fiscale adottato nel 1977. Un modello che ha indubbiamente contribuito al successo della politica di stabilizzazione. Ed invero il forte aumento delle spese correnti - che si stima essere stato nel 1977 del 35,4 per cento rispetto all'anno precedente (contro gli aumenti: del 26,85 registrato nel 1976, del 30 per cento registrato nel 1975, del 14,83 per cento registrato nel 1974) — ha consentito insieme all'aumento dei salari reali (cresciuti di oltre il 7 per cento), un aumento del potere di acquisto che ha permesso di mantenere un certo ritmo di crescita della domanda, il cui impatto inflazionistico ha potuto essere contenuto grazie agli andamenti favorevoli della bilancia valutaria. Osserviamo, tra parentesi, che i salari di cui si parla sono i salari ufficiali: per valutare le valutazioni intervenute nel costo del lavoro e nella distribuzione del reddito occorrerebbe conoscere le variazioni intervenute nei salari non ufficiali che in termini reali è assai probabile siano diminuiti, aggravandosi così le differenziazioni tra le categorie protette e quelle non protette.

In effetti negli ultimi mesi dell'anno si è avviata, più o meno consapevolmente, una politica di reflazione che, come meglio diremo fra poco, si è concretata in un introito fiscale minore del previsto e in una certa accelerazione della spesa. Questo avveniva mentre un'azione governativa incerta, anche a causa dei più difficile rapporti tra le forze politiche, prima, e della crisi, poi, non hanno consentito di adottare le misure necessarie a contenere nel 1978 l'espansione delle spese, particolarmente di quelle per la sanità e la previdenza i cui ritmi di crescita si pro-

filavano particolarmente preoccupanti. Ciò significa che anche nell'ipotesi ottimistica che il Parlamento riesca ad adottare tempestivamente le misure che ci auspichiamo possano essere rapidamente messe a fuoco dal nuovo Governo, i loro effetti difficilmente si faranno sentire durante l'anno.

Nei primi mesi dell'anno si è avuto un certo recupero delle entrate: ben più consistente è stata però la concentrazione di pagamenti che, in considerazione della situazione del mercato monetario e finanziario, sono stati spostati dal 1977 al 1978. Di scarso rilievo il rallentamento che in conseguenza dell'esercizio provvisorio si è verificato nei pagamenti di compentenza del 1978.

Una politica più o meno reflazionistica appare quindi probabile. Il problema sempre aperto riguarda la struttura della spesa. Vogliamo sperare che ogni soluzione ragionevole del problema tale da consentire un qualificato rilancio della nostra economia non sia stata compromessa dal vuoto governativo degli ultimi mesi.

10. — Il processo di dequalificazione della spesa pubblica

Quasi la metà delle spese correnti è rappresentata da trasferimenti. Il crescente rilievo che tale voce va assumendo si collega alla funzione di cinghia di trasmissione che lo Stato va assumendo nei confronti degli enti locali: una funzione questa alla quale abbiamo già avuto occasione di accennare e sulla quale dovremo ritornare. All'aumento delle spese di trasferimento ha contribuito in modo particolare la crescita vertiginosa delle spese sanitarie e delle pensioni registrata nei settori previdenziali ed assistenziali. Bastano pochi dati. Le spese per prestazioni sociali delle pubbliche amministrazioni sono aumentate dal 1954 al 1976 di venti volte, passando da 1.350 miliardi a circa 27.000 miliardi. Le erogazioni per pensioni, rendite ed indennità economiche di varia natura sono aumentate di quasi 27 volte, passando dai 676 miliardi del 1954 ai 18.900 miliardi circa del 1976. Nel 1974 esse rappresentavano il 5 per cento del prodotto interno lordo, nel 1976 il 13 per cento. L'importo medio delle pensioni liquidate dallo INPS è più che decuplicato, passando dalle 96.000 lire del 1954 ad oltre un milione di lire del 1976. Purtroppo le pensioni, cresciute in modo così brusco ed in misura così rilevante non hanno contribuito a perequare la distribuzione del reddito. In particolare - come ha dimostrato il Castellino (Il labirinto delle pensioni, Il Mulino, Bologna, 1976) — il principio retributivo che collega le pensioni alle retribuzioni più recenti comporta una grave distorsione a favore dei redditi più elevati. Esso poi induce in molti enti un ampiamento della fascia dei dirigenti, senza alcuna giustificazione economica.

Se l'incidenza delle pensioni sul prodotto interno lordo è quasi triplicata in poco più di venti anni, quella delle spese sanitarie è aumentata in misura superiore. Ed infatti queste spese rappresentavano l'1,8 per cento del prodotto interno lordo nel 1954: nel 1976, se si considerano tutte le spese degli ospedali e degli enti mutualistici — anche quelle che non hanno ancora comportato un finanziamento pubblico essendo rappresentate da debiti verso i fornitori — la percentuale sale al 6 per cento.

Questo vertiginoso aumento delle spese sociali non ha puntroppo portato ad una adeguata soluzione dei problemi previdenziali e sanitari. Mentre sono state erogate pensioni di invalidità che sono veri e propri sussidi di disoccupazione, senza neppure accertare lo stato di disoccupato, vi sono ancora non pochi individui veramente invalidi che aspettano da anni la pensione.

La qualità scadente dei nostri servizi sanitari e i gravi squilibri che ne caratterizzano la distribuzione territoriale e per categoria di beneficiari e tipi di servizi, sono troppo note perchè sia necessario di richiamarle.

In verità, mentre le accresciute spese sanitarie rappresentano in larga misura sprechi (in piccola parte però — per il ricovero ad esempio in ospedali normali di vecchi che in effetti hanno unicamente bisogno di assistenza — rappresentano sussidi concessi alle famiglie), le spese per la previdenza sono uno dei sintomi della trasformazione

del nostro Stato in Stato assistenziale-corporativo.

Un'altra caratteristica che ha assunto la struttura e la dinamica della spesa pubblica negli anni settanta merita di essere sottolineata: la crescita accelerata dei flussi alle imprese. Il tasso di aumento annuo dell'8 per cento, che è stato registrato nel periodo 1954-1960, è passato al 12 per cento negli anni sessanta, per balzare al 21 per cento negli anni '70-'75; il totale dei flussi rappresenta per il periodo '70-'75 il 16,9 per cento (19,1 nel 1975 contro il 13,4 degli anni '60) del valore aggiunto dei settori di destinazione.

La parte di questi flussi che è cresciuta più rapidamente è quella che rappresenta spesa pubblica alle imprese senza contropartita. Essa risulta nel 1975 aumentata di 18 volte rispetto al 1954, mentre la spesa all'impresa con contropartita è aumentata di 7,5 volte.

Giustamente osservano Antonio Di Majo e Francesco M. Frasca (« Spesa pubblica e produzione per il mercato», in « Sviluppo economico e strutture finanziarie in Italia » a cura di Guido Carli e pubblicato da: Il Mulino) che « queste cifre potrebbero confermare l'opinione che il sistema delle "imprese" distribuisce in misura crescente valore aggiunto (per profitti, salari, interessi e rendite) che non riesce autonomamente a produrre: di qui la necessità di un apporto sempre più consistente degli enti del settore pubblico che probabilmente, a loro volta, soffrono, almeno in parte, dello stesso inconveniente nella loro veste di imprese produttive dei beni pubblici tradizionali ». In effetti questi mutamenti strutturali nella spesa riflettono sia la nuova vocazione pseudo sociale dello Stato, sia la crisi del processo di accumulazione. I trasferimenti alle imprese sono invero destinati in buona parte a ripianare le persistenti perdite causate anche - e in molti casi soprattutto - dalle rigidità imposte alle imprese in nome di esigenze sociali in sè e per sè valide, ma che in ben altro modo debbono essere percepite e soddisfatte. Un'altra causa di perdita sono gli eccessivi oneri finanziari dovuti ai troppo elevati tassi di interesse che a loro volta sono, come vedremo, la conseguenza anche dell'eccessivo sviluppo della spesa pubblica, provocato in larga misura dalla espansione di queste nuove attività — corrispondenti alle nuove funzioni assistenziali corporative — oltre i limiti consentiti dalle disponibilità delle risorse: a rendere inevitabile un eccessivo indebitamento delle imprese ha contribuito anche l'entrata in coma del mercato finanziario per causa sia delle persistenti perdite delle imprese che dei processi inflazionistici, in buona misura alimentati dalla stessa spesa pubblica.

La rapida espansione dei flussi alle imprese si spiega anche per il contributo che lo Stato ha dovuto recare in misura crescente — e non solo nel nostro Paese — al processo di accumulazione. Ed invero il contributo del pubblico denaro agli investimenti che è stato del 17,5 per cento negli anni '50 (una percentuale elevata giustificata dai compiti particolari che la ricostruzione poneva allora allo Stato) è scesa al 17,3 per cento negli anni '60, per balzare al 27,5 per cento nel periodo 1970-75.

Merito del mercato sarebbe - secondo certe scuole economiche - l'efficiente distribuzione degli investimenti che l'accumulazione, risultante dalle decisioni dei privati, consente di realizzare. Nella misura in cui l'accumulazione risulta da decisioni pubbliche, si rendeva necessario integrare i meccanismi di mercato con meccanismi in grado di orientare la struttura e la dinamica della spesa e di garantire quindi l'efficiente struttura degli investimenti. Diventava cioè necessario, per ragioni economiche, ancora prima che per ragioni sociali, una seria programmazione che è invece mancata per le ragioni che noi tutti conosciamo. Se avesse adottato una politica di programmazione, lo Stato sarebbe stato in grado di darsi carico, esso stesso, di alcuni problemi che investono la responsabilità della collettività: in particolare del problema di assicurare un alloggio minimo anche a chi non ha redditi adeguati e del conseguimento della piena occupazione. Incapace di adempiere a questi compiti, lo Stato li ha caricati sulle spalle dei privati (dei proprietari di case con il blocco degli affitti, delle imprese con gli ostacoli creati alla mobilità del lavoro).

Le conseguenze sono state quelle accresciute rigidità che hanno contribuito al sorgere di situazioni di perdita che a loro volta, hanno indotto lo Stato ad aumentare i flussi delle imprese.

Un discorso particolare deve essere fatto a proposito degli aumenti dei fondi di dotazione alle imprese a partecipazione statale, che sono stati effettuati in modo discontinuo, al di fuori di ogni serio programma, con due effetti negativi: da un lato si è consentito a queste imprese di coprire abbastanza facilmente perdite anche prolungate di esercizio che la dirigenza era quindi sempre meno stimolata a ridurre; dall'altro non si è loro consentito di mantenere un rapporto equilibrato tra mezzi propri e indebitamento, costringendole ad indebitarsi in misura ancora superiore a quella che si riscontra per le imprese private, come mostra il rapporto Mediobanca (al secondo effetto si associa un trasferimento di risorse dal settore pubblico al settore bancario).

Un peso sempre più rilevante ha assunto nelle spese correnti il pagamento di interessi. Si tratta di una spesa che ha il solo effetto di immettere liquidità nel sistema. La voce interessi nel 1973 rappresentava il 6,71 per cento delle spese correnti: nel 1977 gli interessi si stima contribuiranno alle spese correnti per il 18,4 per cento. In effetti il debito pubblico interno del setore statale è cresciuto in questi anni a ritmi veramente preoccupanti: nel primo semestre del 1977 è aumentato dell'11,2 per cento raggiungendo i 90.445 miliardi di lire. Quasi il 46 per cento dell'incremento è rappresentato da titoli a medio e a lungo termine (acquistati per buona parte dall'Istituto di emissione) e per circa il 44 per cento da Buoni ordinari del Tesoro (a fronte di acquisti di aziende di credito e privati per circa 11.600 miliardi si sono avuti rimborsi e vendite di BOT nel portafoglio dell'Istituto di emissione per oltre 7.600 miliardi).

I risultati che si registrano per l'attività fiscale e finanziaria dello Stato si caratterizzano per un aumento delle entrate assai minore del previsto, cui si contrappongono spese per un livello inferiore a quello previsto, in conseguenza dello spostamento al 1978 di spese del 1977.

Per le entrate la stima originaria di 38.980 miliardi era già stata ridimensionata in ottobre (37.580): nell'ultima relazione del Ministro del tesoro al Parlamento sulla stima delle operazioni di cassa essa si assesta sui 34 mila 520 miliardi. Vi è un brusco calo nelle entrate di 4.460 miliardi. Il minor gettito fiscale che riguarda in gran parte le imposte indirette è dovuto soprattutto alla congiuntura avversa non solo per gli effetti meccanici che essa comporta (riduzione della base cui si commisura l'imposta), ma anche per gli effetti psicologici (in situazione di difficoltà molti operatori sono maggiormente tentati di evadere il fisco).

La caduta delle entrate non ha potuto essere compensata dalla pur cospicua riduzione che si è registrata nei pagamenti che sono risultati inferiori alla stima del 30 ottobre di circa 3.000 miliardi per le spese correnti e superiori di 235 miliardi per quelle in conto capitale.

L'incremento dei pagamenti in conto capitale si spiega essenzialmente per le maggiori somme erogate alla Cassa per il Mezzogiorno, solo in parte — per 200 miliardi — compensate da minori trasferimenti di capitali alle imprese private e alle aziende autonome.

Nei confronti con il 1976 si registra per il 1977 un incremento nel complesso degli incassi (34,8%) e dei pagamenti (28%) superiori a quelli delle somme introitabili e spendibili rispettivamente di circa 8 e 4 punti. Il coefficiente di realizzazione (rapporto percentuale tra flussi di cassa e somme introitabili o spendibili) risulta per le entrate aumentato dal 76 all'81 per cento: l'aumento è dovuto in gran parte all'andamento anomalo nei proventi non tributari. Il cospicuo aumento di tali proventi infatti trova in gran parte giustificazione nella completa acquisizione in bilancio delle retrocessioni di interessi sui BOT acquistati dalla Banca d'Italit con i fondi delle riserve obbligatorie con conseguente riduzione degli introiti della gestione di tesoreria (ora viene versato al bilancio un anticipo delle retrocessioni per

il semestre in corso, precedentemente esse venivano riconosciute alla fine del mese).

Per le spese si nota invece un aumento del coefficiente per le spese in conto corrente (dal 70,5 al 73,9%) ed una diminuzione in quello per le spese in conto capitale (dal 50,6 al 46,8%). Il processo di dequalificazione della spesa pubblica è così aumentato.

Per il bilancio dello Stato si registra un deficit di 11.189 miliardi contro i 10.784 miliardi indicati nella Relazione generale e programmatica. Per quanto riguarda il deficit di tesoreria i risultati evidenziano una cifra di 5.213 miliardi contro 13.500 miliardi indicati nella predetta Relazione. Non si conosce ancora con esattezza gli altri componenti del deficit del settore pubblico allargato che però si stima di circa 20.500 miliardi, una cifra più vicina a quella che ho indicato nella relazione alla Commissione che a quella riportata nella Relazione generale e programmatica di 19.000 miliardi.

Gli andamenti della finanza pubblica che si prevedono per il 1977 e la stessa impostazione del bilancio per il 1978, condizionata dai troppi vincoli che il ministro Stammati ha giustamente lamentato, confermano purtroppo le tendenze già rilevate: l'espansione delle spese correnti che diventa possibile — anche al di là dei limiti programmati — per la rallentata crescita delle spese in conto capitale e il persistere di deficit particolarmente elevati. All'impatto infilazionistico si associano gli effetti di distorsione e di dequalificazione delle strutture economiche che riducono il grado di produttività del sistema economico nel suo complesso.

11. — Occorre una politica di reflazione prudente, strutturalmente orientata

Le brevi considerazioni svolte sull'attività finanziaria dello Stato possono aiutare ad intendere le ragioni per cui i risultati che è stato possibile ottenere con la politica di stabilizzazione — grazie al complesso di circostanze favorevoli che abbiamo più sopra ricordato — debbano considerarsi precari. Anche per i mutamenti che si sono registrati

nelle prospettive dell'economia mondiale – permangono fortunatamente ancora condizioni favorevoli alla concessione di prestiti al nostro Paese — non è pensabile che si possa insistere nella politica di stabilizzazione che è stata attuata nel 1977, sostanzialmente, con gli strumenti classici della politica monetaria e — nella nuova situazione politica anche con quelli — peraltro tradizionali essi pure — della politica fiscale. Continuare una tale politica significherebbe infatti indurre una grave recessione che potrebbe ridurre ulteriormente l'efficienza del nostro sistema ed aggravare così gli squilibri economici e sociali con serie conseguenze anche di ordine politico. In particolare continuare nel 1978 la politica adottata lo scorso anno significherebbe mettere in crisi numerose imprese che potrebbero essere costrette ad interrompere la produzione per mancanza di finanziamenti, anche a causa dei mancati pagamenti ad opera delle grandi imprese clienti.

È bene ricordare che alla grave situazione finanziaria di non poche imprese - soprattutto grandi, particolarmente quelle a partecipazione statale — si contrapponeva la situazione di numerose imprese - di piccola e media dimensione — che grazie agli ancora consistenti flussi finanziari erano in grado di tirare avanti ed anzi di realizzare in vestimenti per poter espandere la produzione senza dover aumentare l'occupazione, e migliorare così la competitività. Ora anche le prospettive di queste imprese si fanno preoccupanti con effetti che non potranno non registrarsi sui livelli degli investimenti, e, se la politica deflattiva dovesse essere mantenuta, sugli stessi livelli della produzione. Ed invero la caduta della produzione che si è registrata in questi mesi non lascia certo ben a sperare per quanto riguarda gli andamenti dell'occupazione nel prossimo futuro La concentrazione dei licenziamenti - e del ricorso alla cassa integrazione — in certe aree e in certi settori potrebbe poi rendere la situazione sociale ingovernabile.

In effetti una analisi seria dei problemi di politica economica non dovrebbe prescindere dall'attenta considerazione dei comportamenti che assai probabilmente saranno

presi dalle forze sociali. Questo non per prospettare come inevitabili quelle soluzioni che sono più o meno consapevolmente da tali comportamenti sollecitate, ma per meglio delineare i compiti delle forze politiche che debbono creare le condizioni perchè le strategie delle forze sociali siano tali da consentire una politica di risanamento e di rilancio della nostra economia. Se questo risultato non dovesse essere ottenuto, la crisi economica potrebbe innescare una dramma tica crisi politica. Noi vogliamo sperare che la vasta convergenza parlamentare che sostiene il nuovo Governo possa consentire la tempestiva ed efficiente formulazione delle misure che si rendono necessarie per rivitalizzare il sistema delle imprese, per aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione, per avviare il processo di riqualificazione della spesa che assume particolare urgenza se si vuole qualificare la ripresa, se non per il 1978, per il 1979, e per distribuire più equamente il costo del risanamento del nostro sistema economico.

Su una politica di reflazione convergono consensi più o meno espliciti delle diverse parti sociali. Essa in verità, come già si è notato, appare timidamente avviata soprattutto in conseguenza di una riduzione nelle entrate fiscali rispetto al previsto e di una certa accelerazione della spesa. Il passaggio ad una nuova fase di politica economica appare quindi inevitabile. Esso può però avvenire in due modi.

Il primo: in un'ottica essenzialmente congiunturalistica. Si cercheranno allora modi di finanziare — non importa come e a quali condizioni — le imprese in difficoltà così che non si interrompano i circuiti finanziari necessari a mantere i livelli produttivi e si finirà per accettare una espansione della spesa pubblica più rapida, della quale i trasferimenti alle imprese torneranno ad essere una quota rilevante accanto ai trasferimenti alle famiglie. Si offrirà così all'economia un sollievo momentaneo, aggravandone però gli squilibri strutturali. Se si dovesse adottare una siffatta reflazione, la ripresa drogata si prospetterebbe di breve durata. La stretta creditizia che finirebbe per rendersi necessaria — sia per l'accentuarsi della inflazione che per l'aggravarsi del *deficit* della bilancia dei pagamenti — difficilmente potrebbe, questa volta, essere attuata senza seri riflessi di ordine politico-sociale.

Il secondo: con misure — per una rapida espansione dell'industria soprattutto nel Sud, per il rilancio degli investimenti, per una ristrutturazione finanziaria che sia inquadrata in validi programmi di ristrutturazione e di sviluppo industriale e per il sostegno dell'esportazione - accompagnate da iniziative volte a ridurre certi flussi di spese correnti. In tal modo gli interventi per alleviare le difficoltà finanziarie delle imprese non si risolveranno in mere misure per mantenere certi flussi finanziari e per rilanciare la domanda, ma consentiranno — grazie anche al concorso di altri provvedimenti - di puntare ad una espansione della base produttiva: diventerà così possibile controllare, in prospettiva, il processo di riacutizzazione dell'inflazione che si potrebbe avere nel breve periodo.

Una impostazione realistica della politica selettiva di rilancio potrà consentire poi di prevedere gli effetti sulla bilancia dei pagamenti e di evitare quindi che la comparsa brusca e imprevista di un defecit nei nostri conti con l'estero — eventualità probabile se il primo tipo di politica di rilancio viene adottato — induca una pericolosa speculazione contro la nostra moneta, tale da mettere di nuovo in moto la spirale inflazione svalutazione-inflazione.

La ristrutturazione finanziaria può essere in verità l'occasione per affrontare alcuni nodi strutturali, come può essere l'alibi per una semplice politica di sostegno dell'economia. Essa cioè può configurarsi come una misura strutturale in grado di giovare alla congiuntura, oppure al contrario come una misura sostanzialmente congiunturale, camuffata da misura strutturale. Altri esempi di misure che presentano una tale bivalenza non mancano. L'espansione della spesa pubblica assume un rilievo esclusivamente congiunturale con aspetti negativi sulla struttura se subita, imposta cioè dalle pressioni corporative, o resa inevitabile dal comportamento competitivo degli enti locali la cui attività finanziaria non è integrata in un con-

testo organico, nè può essere adeguatamente controllata (in verità essa non è neppure sufficientemente e tempestivamente conosciuta). Un ridotto contenimento della spesa pubblica può invece rappresentare una misura strutturale con favorevoli effetti congiunturali, se programmata — con adeguati strumenti che consentano la realizzazione di una politica finanziaria unitaria, il che purtroppo non è ancora possibile in Italia, anzi sembra diventare sempre più difficile se cioè diretta a promuovere lo sviluppo dell'edilizia, che può costituire un'importante locomotiva per la nostra ripresa, il rilancio degli investimenti ed in genere il potenziamento e il miglioramento della struttura produttiva.

Anche Franco Modigliani, nel suggerire una più coraggiosa politica di sostegno della domanda per contrastare le pericolose tendenze recessive che si profilano, mette in guardia contro i pericoli di riacutizzazione dell'inflazione che la ripresa può comportare in presenza delle rigidità e degli squilibri che caratterizzano la struttura della nostra economia. Egli ritiene che il pericolo di una accelerata inflazione può essere evitato se ci si impegna ad adottare un complesso di misure che vanno dalla mobilità del lavoro, alla riforma degli oneri sociali, al blocco degli investimenti nel Nord. Queste misure richiedono purtroppo tempi relativamente lunghi. Urge però, intanto, adottare subito alcune iniziative per evitare l'ulteriore dequalificazione della spesa pubblica - un pericolo più grave per le sue implicazioni di quello di una eccessiva espansione - per stimolare gli investimenti, per favorire le esportazioni e per rilanciare l'edilizia.

È quindi auspicabile una crescita nel 1978 delle spese in conto capitale più rapida di quella che si è registrata nel 1977. I dati che col bilancio ci vengono sottoposti non possono nè confermare nè smentire questa affermazione. Abbiamo sì ridotto gli stanziamenti di competenza, ma le pubbliche amministrazioni potranno smaltire più rapidamente i residui. Può quindi verificarsi una crescita della spesa in conto capitale più rapida di quella verificatasi lo scorso anno. Uno sviluppo siffatto però, data la rigidità

della spesa in conto corrente, porta la spesa complessiva ad un livello superiore a quello previsto nella relazione che accompagna il bilancio.

È bene a questo punto ricordare che non bastano leggi e stanziamenti a garantire che si realizzino le azioni programmatiche che si rendono necessarie per un rilancio dell'economia che consenta di avviare a soluzione i gravi problemi strutturali. Occorre anche eliminare alcuni ostacoli che oggi im pediscono un tempestivo impegno delle somme stanziate. Basti un esempio a provare la validità e il rilievo di questa affermazione. dei 2.000 miliardi stanziati per le leggi varate nel 1975 dal Governo Moro-La Malfa per il rilancio dell'economia sono stati iscritti in bilancio stanziamenti per poco più di 600 miliardi; di queste somme, messe a disposizione delle regioni, sono state fin qui utilizzate poco più di un terzo. Malgrado questa defaillance la ripresa c'è stata: una ripresa però tirata dal ciclo delle scorte e dalle esportazioni, precaria quindi e non certo tale da avviare a soluzione i problemi strutturali dell'economia.

È diventato quindi urgente rimuovere gli ostacoli alla ripresa dell'edilizia procurando innanzitutto che siano rapidamente approvate dal Parlamento sia la legge sull'equo canone sia quella sul piano decennale, adottando rapidamente - con celeri procedure — le facilitazioni intese a favorire l'afflusso del risparmio privato alla costruzione delle prime case, rivedendo le modalità di applicazione di alcune norme della legge sui suoli, fissando termini rigorosi — d'accordo con le regioni — per quanto riguarda l'espletamento delle funzioni che i vari enti debbono svolgere in tema di urbanistica e prevedendo al caso opportune surroghe (si potrà così assicurare che i diritti dei cittadini, dopo un tempo massimo, possano comunque essere esercitati). Anche istituti e procedure in tema di progettazione e di appalti e concessioni dovranno essere rivisti in modo da rendere possibile una tempestiva attuazione della volontà del Governo e del Parlamento. Modifiche in particolare si impongono delle norme di revisione dei prezzi al fine di evitare ritardi intenzionali

nella esecuzione delle opere. Questi provvedimenti si rendono necessari anche per rendere concretamente possibile una più efficiente attuazione delle opere e per rendere meno incerte le stime dei costi e dei tempi di esecuzione delle medesime; in definitiva per moralizzare un settore che oggi non lascia certo soddisfatti.

12. — Il problema del contenimento e della riqualificazione della spesa pubblica. Le responsabilità del Governo e del Parlamento.

L'esigenza di una riqualificazione della spesa che si accentua per la necessità di far riprendere l'economia, rende quindi ancora più drammatico il problema macroeconomico del suo contenimento. Un problema che si prospetta anche per un'altra esigenza su cui ritengo si soffermerà il collega Giovanniello nella sua relazione: l'esigenza di non aggravare eccessivamente il carico fiscale. Per varie ragioni delle quali due ritengo deb bano essere particolarmente sottolineate: a) la necessità che l'amministrazione finanziaria si organizzi e digerisca le innovazioni degli anni scorsi; b) il pericolo che il vasto consenso quale si richiede per l'impostazione di una politica di risanamento entri in crisi. Vi è un'altra ragione per cui appare opportuno contenere il deficit riducendo la spesa piuttosto che aumentando le entrate fiscali: le innovazioni con cui potremmo aumentare il gettito fiscale non sono ripetibili. Rinunciando ad intervenire sui fattori che provocano l'espansione incontrollata della spesa pubblica si finisce per rendere nel futuro la spesa stessa ancor più incomprimibile. Puntando sull'aumento delle entrate si rischia quindi di rendere ancora più drammatica la prospettiva di deficit crescenti del settore pubblico. L'incremento delle entrate fiscali deve quindi essere perseguito soprattutto attraverso una seria lotta contro le evasioni che rendono, oltre tutto, più difficile ottenere il consenso dei lavoratori alla politica di austerità che occorre adottare.

Nel passato il contenimento della spesa è stato realizzato più che per volontà del Parlamento, per la politica del Tesoro. Anche per le modalità di redazione del bilancio, che abbiamo auspicato siano modificate, il Tesoro ha un potere non trascurabile nel determinare andamenti e struttura della spesa pubblica. Esso infatti può, con larghi margini di discrezione, decidere quali spese debbono essere effettuate, in ciò facilitato dal fatto che nella concreta applicazione delle leggi votate dal Parlamento si manifestano ostacoli per cui certe erogazioni previste debbono essere rinviate. Due riflessioni mi paiono in proposito pertinenti:

a) il Parlamento ignorando ufficialmente le difficoltà che incontra l'applicazione delle leggi approvate - difficoltà che consentono al Tesoro di contenere la spesa, in generale però le spese che possono avere favorevoli effetti sulla produttività del sistema in quanto le sole contraibili, al fine di creare spazio per l'espansione di quelle spese che esso non è in grado di governare finisce per essere corresponsabile dell'uso del potere che è di fatto conferito al Tesoro. Non si può quindi non convenire con i rilievi e le indicazioni espresse dal collega Bollini in occasione della discussione in Commissione del disegno di legge n. 911: occorre creare una prassi per cui le leggi vengano riesaminate dopo un certo periodo di applicazione, anche sulla base delle segnalazioni che il Governo dovrebbe fare al Parlamento sulle difficoltà incontrate, così da poter rimuovere, se del caso, gli ostacoli ad una loro efficiente valorizzazione, anche attraverso modifiche legislative;

b) il potere del Tesoro, se ha contribuito nel passato a dequalificare la spesa pubblica con effetti negativi per il sistema economico, ha — dobbiamo riconoscerlo — facilitato la politica di stabilizzazione. Quando si rende necessaria una politica di reflazione, il Tesoro è in grado, proprio in virtù dei contenimenti attuati in altra fase del ciclo, di espandere la spesa pubblica a ritmi superiori a quelli spontanei: in verità solo moderatamente superiori, diventando allora ri-

levanti gli ostacoli istituzionali e procedurali alla espansione di alcune spese, specie delle spese di investimenti.

Il processo di dequalificazione ha però raggiunto ormai un livello tale da rendere inadeguata e controproducente una politica di tesoreria che miri comunque a contenere la spesa a fini di stabilizzazione. Va peraltro osservato che il potere del Tesoro si va indebolendo per il maggiore controllo che il Parlamento, anche in virtù della legge n. 40? del 1977, è in grado di realizzare sui flussi finanziari. In verità la possibilità del Tesoro di controllare la spesa si è già fortemente ridotta in seguito al forte aumento delle risorse pubbliche che dallo Stato sono trasferite ad altri enti, in particolare agli enti locali e agli enti mutualistici, e da questi impegnate. Nella Relazione previsionale e programmatica giustamente si osserva che « le difficoltà di maggior rilievo che al momento caratterizzano la formazione del bilancio statale, vengono ... dalla sua stessa struttura nella quale assoluta preminenza hanno ormai assunto i trasferimenti e gli oneri per interessi. Le erogazioni a favore di altri centri di spesa hanno ormai raggiunto livelli che mal si conciliano con una politica di contenimento della spesa e preoccupa la constatazione che - nonostante lo sforzo sopportato dal bilancio — questi centri di spesa continuano a denunciare situazioni deficitare vieppiù crescenti, che in pratica vengono a vanificare ogni pur modesto miglioramento che può registrarsi nella finanza dell'amministrazione centrale ».

Anche recentemente la Comunità europea ha avuto occasione di osservare che il problema risiede « non tanto nel bilancio dello Stato, che riflette sforzi continui di miglioramento, ma nelle altre componenti del settore pubblico che lo Stato non sembra ancora poter controllare efficacemente per l'effetto automatico di leggi esistenti ».

La consapevole assunzione di precise responsabilità da parte del Governo e del Parlamento per il contenimento della spesa pubblica non ha quindi alternative. Non è più possibile in verità proseguire nella prassi fin qui seguita che minaccia di far assumere al

Parlamento il ruolo di apprendista stregone. Non si può - in altre parole - creare congegni che determinano meccanicamente sviluppi patologici della spesa pubblica e poi piangere di questi sviluppi le conseguenze. Per questo avevo proposto nella discussione del disegno di legge n. 911 un emendamento aggiuntivo, al fine di dare al Parlamento il potere di stabilire - naturalmente in un valido contesto programmatorio — le risorse che debbono affluire alle Regioni attraverso il fondo globale. Dobbiamo auspicare che più chiari, impegnati e consapevoli accordi tra i partiti rendano possibile affrontare anche questo grave problema che il ritiro dell'emendamento ha dimostrato essere oggi irrisolubile.

Tali auspicabili accordi appaiono urgenti anche per un'altra ragione: in quanto il contenimento della spesa pubblica deve essere associato ad un processo di riqualificazione, anche al fine di rendere possibili le azioni programmatiche annunciate. Ormai dovrebbe essere chiaro a tutti che — come lo stesso governatore della Banca d'Italia, professor Baffi, ammonisce — « una condotta puramente congiunturale non è più sufficiente: occorre riportarsi ai temi strutturali del problema economico ».

Dobbiamo purtroppo osservare con vivo rammarico che la possibilità di apportare tagli anche consistenti alla spesa pubblica, sanciti dalla legge n. 951 del 1977, non è stata ancora tradotta in concrete prospettive. Le disposizioni in tema di conferimento di incarichi scolastici appaiono opportune come un primo passo per rendere governabile una voce di spesa che governabile oggi non è. Gli effetti sui livelli effettivi della spesa pubblica, quanto meno per il 1978, saranno però assai modesti. Più consistenti sarebbero stati gli effetti sulla spesa delle misure per evitare il cumulo delle pensioni e delle retribuzioni di lavoro: misure che sono state proposte e quindi ritirate dal Governo. Non intendo qui discorrere di queste vicende. Ritengo piuttosto che si possa prendere lo spunto dal dibattito che su queste misure si è avuto per una considerazione di grande momento: non è pensabile — come gli stessi moralisti avvertono — che

si possa passare dallo stato di vizio allo stato di virtù di botto: fuori di metafora, non è possibile eliminare di colpo i fattori che sono responsabili di certi sviluppi patologici della spesa pubblica. La riqualificazione della spesa pubblica può essere conseguita in misura adeguata solo con una azione programmatica che richiede del tempo. Occorre infatti -- come abbiamo già osservato parlando della finanza locale - un piano di rientro che non sia però concepito soltanto in termini macroeconomici, ma come insieme di misure opportunamente datate che possano mettere ordine nelle nostre amministrazioni pubbliche e nei nostri sistemi previdenziale e sanitario. Su queste considerazioni tornerò alla fine della relazione per trarre da esse alcune indicazioni sulla politica che è possibile ed auspicabile realizzare nel 1978.

13. — La crescita incontrollata della spesa sanitaria.

Particolarmente allarmanti, come si è visto, sono i ritmi cui crescono le spese per la previdenza e la sanità. Meccanismi di indicizzazione che appaiono irrazionali anche da un punto di vista sociale hanno portato lo stesso fondo INPS per i lavoratori dipendenti — il cui equilibrio appariva fino a non poco tempo fa un fatto sicuro — a registrare un passivo che sarà per il 1977 di 500 miliardi (con le riserve interamente prosciugate). Nel 1978 per il solo INPS, la peculiare scala mobile e l'aggancio alla dinamica salariale, comporterà un aumento delle erogazioni di 3.600 miliardi. Mediamente si registrerà un aumento delle pensioni del 28 per cento, contro un aumento del costo della vita che si stima per il 1977 inferiore al 20 per cento. Non è purtroppo escluso che il passivo dell'INPS possa toccare nel 1980 i 20.000 miliardi: una cifra da capogiro che dice tutta la drammaticità della situazione. In astratto è abbastanza facile individuare soluzioni tecniche. La verità è che, come si è visto, le pensioni di invalidità sono diventate in larga misura veri e propri sussidi di disoccupazione, concessi senza l'accertamento dello stato di disoccupato. Purtroppo la categoria di coloro che hanno più di un reddito è nel nostro Paese molto numerosa e variegata: uno dei prodotti più cospicui della fantasia del nostro popolo. Vi sono però anche molti invalidi, che invalidi non sono, che possono tirare avanti solo grazie alla pensione. Ancora una volta si dimostra che il rientro non può che essere attuato con un programma pluriennale. Occorre affrontare in termini realistici il problema della mobilità del lavoro, della sua riqualificazione, del salario garantito, la cui corresponsione deve però essere subordinata alla riqualificazione e alla disponibilità a reinserirsi in nuove attività produttive. Allora è possibile affrontare il problema delle pensioni di invalidità: imporre con il massimo rigore che tali pensioni siano concesse soltanto a coloro che sono veramente nell'impossibilità di svolgere una qualche attività lavorativa. Tutto il sistema pensionistico deve essere riconsiderato senza ledere i diritti acquisiti: tanto più rapida sarà la riconsiderazione, tanto più vicini nel tempo i favorevoli effetti sulla spesa pubblica.

Una nota non meno drammatica è rappresentata dall'evoluzione delle spese sanitarie. Il sistema mutualistico italiano è stato ed è la causa principale dello sviluppo patologico della spesa sanitaria. Il medico - soprattutto là dove vige il sistema di compenso cosiddetto a notula - è incentivato ad aumentare il numero delle visite, ad eccedere nelle prescrizioni - molto spesso di farmaci senza una effettiva utilità - ad aumentare il numero degli esami prescritti ed a richiedere il ricovero in ospedale, dove in genere gli esami vengono ripetuti. Così si spiega il pauroso aumento che nell'ultimo decennio di gestione mutualistica piena si è verificato nelle analisi cliniche, cresciute secondo valutazioni del Brenna (La spesa per la sanità, relazione al convegno tenutosi a Pavia il 7-8 ottobre 1977 su: « Per una politica della spesa pubblica in Italia) del 403 per cento, le prescrizioni farmaceutiche essendo cresciute del 63 per cento. La maggiore responsabilità dell'espansione che si è avuta negli anni più recenti nelle spese sanitarie è però da attribuirsi alla legge nu-

mero 132 del 1968 (la cosiddetta riforma ospedaliera). Mentre la dirigenza sanitaria veniva di fatto deresponsabilizzata e demotivata — in un momento in cui occorreva operare proprio in senso opposto — il problema sanitario veniva affrontato con riguardo soprattltto ad interessi corporativi, senza una valida considerazione delle esigenze del malato. Veniva così stabilita la fissazione di rapporti minimi tra dipendenti e posti letto: così il nostro Paese si portava in testa alla graduatoria per quanto riguarda il rapporto tra impiegati amministrativi degli ospedali e numero degli ammalati, rimanendo in coda per quanto riguarda il rapporto tra personale sanitario ed ammalati. In base poi all'articolo 32 della stessa legge, gli enti ospedalieri, cui veniva riconosciuta completa autonomia, erano autorizzati a calcolare la retta di degenza (costo per giornata di ricovero) facendo semplicemente il rapporto tra la spesa complessiva sostenuta e le giornate di degenza erogate. Nessun controllo di merito era previsto per la spesa (quello dei Comitati regionali di controllo era di pura legittimità): mentre alcune spese (correnti) si espandevano in misura patologica (rappresentando autentici sprechi). altre spese venivano rinviate od evitate al punto che ora molti ospedali sono in condizioni di non poter garantire neppure l'osservanza di elementari norme di igiene e di sicurezza (perciò si spiega l'afflusso sempre più massiccio di degenti alle cliniche private o addirittura ad ospedali di altri Paesi). Da questi sviluppi sono naturalmente soprattutto i poveri e gli emarginati ad essere danneggiati. Pare che in alcuni ospedali le spese contabilizzate non corrispondano a quelle effettivamente sostenute. In effetti il Governo non ha dato attuazione alla delega prevista dalla citata legge n. 132 in tema di riordino della normativa attinente l'amministrazione e la contabilità ospedaliera: lo stato di confusione contabile che da anni si osserva può così permanere. Nè è stato avviato dalle regioni quel processo di effettivo riordino e ristrutturazione della rete ospedaliera che era stato previsto. Al risanamento della situazione finanziaria degli ospedali era intesa la legge n. 386 del 1974:

purtroppo i risultati concreti — come fa osservare il Brenna — sono stati assai modesti. In verità la mancata ricognizione della struttura delle spese sanitarie, che era necessaria per poter stabilire validi criteri per la determinazione della dimensione del Fondo nazionale ospedaliero, e la mancata adozione di meccanismi atti ad indurre le regioni ad effettuare un efficace controllo al fine di mantenere la spesa entro i limiti programmati — permanendo la possibilità per gli ospedali di chiedere finanziamenti alle banche — hanno finito per lasciare operare le perniciose tendenze in atto, che abbiamo ricordato. L'espansione patologica della spesa corrente continua proprio in un momento in cui si profila l'esigenza di aumenti della spesa per adeguare le strutture tecnologiche (il progresso scientifico e tecnico comporta investimenti sempre più massicci nel sistema sanitario) e per ristabilire condizioni di normalità in molti servizi. Una espansione fisiologica della spesa sanitaria si prospetta anche in conseguenza del crescente invecchiamento della popolazione, dell'ulteriore estensione dei regimi di sicurezza sociale e dell'innalzamento dei livelli di scolarizzazione. Occorre quindi mettere in moto un processo che richiede necessariamente del tempo, per convertire le attuali strutture sanitarie e per ridurre — anche attraverso forme di responsabilizzazione dei sanitari — le spese farmaceutiche che riguardano, per una quota eccessiva, prodotti non necessari. Invece di affrontare in questi termini realistici il problema, pretendendo di passare di botto dallo stato di vizio allo stato di virtù, abbiamo aumentato il disordine negli ospedali, abbiamo creato alibi per continuare negli sprechi, nell'attesa dei miracolistici effetti della riforma. Ed invero la riforma è concepita come una struttura ideale che - non si sa come - dovrebbe sostituirsi a quella oggi in atto, non come un processo che partendo dall'attuale situazione (iniziale) porti, con aggiustamenti da realizzarsi con la necessaria gradualità, ad una struttura ospedaliera economicamente, oltre che socialmente, valida. In relazione al progetto di legge in discussione, non si può non rilevare la completa inadeguatezza del

sistema di controlli sulle istituende unità sa nitarie locali. In effetti i comuni, singoli o associati, non possono ritenersi qualificati a svolgere efficaci controlli. L'indebolimento dei controlli appare particolarmente preoccupante in considerazione anche del fatto che le deliberazioni delle unità sanitarie locali si prevede siano immediatamente esecutive.

Al controllo della spesa sanitaria non giova certo, nel progetto appena menzionato, la mancata determinazione di tetti invalicabili Appare in proposito opportuno istituire un organo centrale o interregionale che faciliti la concorrenza tra i fornitori di quei prodotti il cui acquisto incide pesantemente sui bilanci degli ospedali e delle unità sanitarie e che sia in grado di indicare prezzi orientativi, liberi gli enti di scegliere fornitori diversi da quelli indicati dal predetto ente, purchè il prezzo pagato sia inferiore.

Con il nuovo sistema si prevede una spesa complessiva di circa 15.000 miliardi. Le attuali entrate del sopprimendo sistema, rapportate al 1979 potranno dare un gettito di 10.500 miliardi (semprechè si considerino acquisibili — il che è problematico — i mezzi per circa 1.250 miliardi che gli enti territoriali destinano all'assistenza sanitaria). Occorre quindi determinare le iniziative fiscali o parafiscali che dovranno essere adottate per la copertura dell'onere differenziale.

Attualmente lo Stato cerca di contenere entro limiti ragionevoli il volume delle spese sanitarie. Mancando però una preventiva programmazione, esse di fatto si espandono in modo incontrollato: le Regioni essendo poi costrette a pagarle a pie' di lista (un fatto questo che contrasta con il principio del pareggio dei bilanci delle Regioni, alcuni dei quali in effetti sono risultati lo scorso anno in passivo).

Il potere che le Regioni vengono così ad esercitare è in un certo senso speculare a quello del Tesoro, di cui si è detto. Le Regioni procedono ad effettuare spese, come quelle sanitarie, che dovrebbero essere finanziate con fondi trasferiti dallo Stato, prima che il trasferimento abbia luogo e persino prima che l'ammontare di tali fondi sia

stato deciso. La Tesoreria della Regione ha quindi un duplice potere: di contenere la erogazione di spese già finanziate (con la conseguente creazione di residui passivi) e di spendere somme che non sono state ancora stanziate, di assumere cioè impegni senza copertura, in contrasto con quanto disposto dall'articolo 81 della Costituzione. Malgrado questo potere delle Regioni, gli ospedali non riescono ad ottenere la completa copertura delle spese sanitarie. Essi ricorrono allora al finanziamento esterno. Fino al 1975 il comportamento della tesoreria nei confronti delle Regioni è stato improntato ad un notevole rigore, che si è attenuato in seguito al nuovo clima stabilitosi tra Stato e Regioni. È vero che con il consolidamento avvenuto nel 1975 dei 1.400 miliardi di debiti (per i quali si è corrisposto alle banche un interesse dell'11 per cento), gli istituti di credito sono diventati diffidenti nei confronti degli ospedali che incontrano così ostacoli ad ottenere finanziamenti esterni. Tali ostacoli sono però aggirati ritardando i pagamenti ai fornitori (il termine ritardare è in verità un eufemismo. in quanto, anche per le procedure non sempre regolari con cui è avvenuto l'acquisto dai fornitori, questi non sono sempre in grado di rivendicare i loro crediti). In altre parole i fornitori sono stati costretti a finanziare gli ospedali per ammontari invero cospicui. È stato stimato che i debiti degli ospedali verso le ditte fornitrici ammontano a tutt'oggi a circa 3.000 miliardi di lire. Per l'anno in corso i fornitori degli ospedali sarebbero stati pagati per una percentuale attorno al 5-10 per cento delle forniture finora effettuate.

Con questi espedienti — cui, come diremo, hanno ricorso anche i comuni — si limita contabilmente — per un certo tempo almeno — la spesa pubblica, ma non si evitano le conseguenze economiche e sociali negative che la sua incontrollata espansione determina: a queste conseguenze si aggiungono in verità quelle specifiche — che il finanziamento della spesa pubblica imposto ai privati comporta — sulle quali dovremo fra poco soffermarci. La politica dello struzzo fin qui seguita ha comportato in verità altri

guai. Ad esempio - e l'esempio è cospicuo - il rifiuto ad adeguare tempestivamente i fondi di dotazione per le imprese a partecipazione statale — il che poteva e doveva essere fatto introducendo i necessari controlli che invece sono del tutto mancati — ha costretto le piccole imprese a finanziare le imprese pubbliche. Costringere così i privati a finanziare enti pubblici comporta due conseguenze, in alternativa, entrambe negative. Ed infatti o si consente una corrispondente espansione del credito al settore privato (con un aumento della base monetaria) e allora lo Stato può ritenere di aver salvato l'anima ma non ha certo evitato l'ampiamento della circolazione con gli effetti inflazionistici che questo coporta, o il limite all'espansione del credito viene mantenuto e allora il settore privato viene ad essere penalizzato. Anche nel primo caso il comportamento scarsamente responsabile della pubblica amministrazione ha gravi conseguenze sul sistema produttivo: imprese sane possono entrare in crisi per una deficienza di liquido che si è determinata in conseguenza dei mancati pagamenti delle pubbliche amministrazioni e delle imprese pubbliche.

14. — I rapporti tra finanza centrale e finanza locale.

La chiarificazione dei rapporti tra finanza statale e finanza locale è diventata ormai urgente non solo per rendere governabile la spesa pubblica, il che oggi non è, come si è visto, anche per la pluralità dei centri decisionali non tra loro coordinati, ma anche per evitare che possano sorgere pericolose tensioni tra Stato e Regioni. Diversi inconvenienti attendono invero di essere eliminati. Ad uno riteniamo opportuno accennare: la crescita patologica dei residui. Le Regioni premono per ottenere il pronto trasferimento delle somme che lo Stato deve loro corrispondere, anche di quelle che esse non saranno in grado di spendere: su queste somme depositate in banca esse infatti percepiranno degli interessi. Si verifica così la situazione paradossale che mentre lo Sta-

to trasferisce alle Regioni, per certe « voci », somme superiori a quelle che le stesse dovrebbero erogare, per altre voci, come le spese sanitarie, in difetto di criteri e procedure di determinazione efficaci e corrette. lo Stato può fare l'avaro e trasferire meno di quanto alle Regioni occorre, con le conseguenze che si sono viste. Mentre l'auspicata revisione della contabilità nazionale e dei criteri di formazione del bilancio potranno regolarizzare i flussi Stato-Regione, sembra intanto opportuna una norma che faccia alle Regioni obbligo di tenere i fondi corrispondenti ai residui in conti infruttiferi presso il Tesoro. Per la prassi sopra ricordata, i residui passivi delle Regioni sono cresciuti a tassi superiori a quelli cui sono cresciuti i residui dello Stato. Molte somme poi, non spese, sono riportate dalle Regioni in fondi indistinti che consentono loro di utilizzare dei trasferimenti dello Stato per scopi diversi da quelli decisi dal Parlamento.

Si creano così condizioni favorevoli ad una espansione patologica della spesa degli enti locali. In verità la fondata convinzione che essi hanno di poter comunque coprire i deficit di bilancio grazie ai finanziamenti che direttamente o indirettamente lo Stato finisce per assicurare loro — convinzione che si è rafforzata in seguito alle decisioni dello Stato di consolidare i debiti dei comuni - favorisce il processo di deresponsabilizzazione in atto. Basta considerare i dati relativi alla occupazione nei comuni - che in qualche grosso centro raggiunge un livello corrispondente all'1 per cento della popolazione -- ed alcune iniziative -- prese da certi comuni — che appaiono certo apprezzabili da un punto di vista sociale, ma che nessuna persona ragionevole può considerare prioritarie rispetto ad impieghi del pubblico denaro oggi necessari per fare superare al Paese la grave crisi in cui si dibatte da anni. Io mi auguro che si possa rendere possibile a breve distanza una analisi delle spese degli enti locali, dell'ammontare di denaro impiegato - tanto per fare un esempio - in consulenze che, in verità, altro non sono che creazione di clientele politiche, delle inefficienze che la dinamica

di altre spese manifesta in modo evidente. Lo sviluppo patologico delle spese correnti ha notevolmente ridotto le spese per infrastrutture ed opere pubbliche. Si sono così creati altri ostacoli — oltre quelli rappresentati dalle nuove politiche urbanistiche dei comuni e delle Regioni che dal lassismo più irresponsabile sono passati ad un non meno irresponsabile blocco delle licenze — allo sviluppo dell'edilizia: un fatto questo che grava pesantemente sulle prospettive di crescita della nostra economia nei prossimi mesi ed anni.

Mi limiterò ad illustrare con un esempio la politica di spreco degli enti locali. Una importante Regione ha stanziato 700 milioni per studi per pervenire a normative di standardizzazione dell'edilizia, studi che peraltro sono già stati in parte fatti. Se le altre Regioni dovessero fare altrettanto si finirebbe per spendere una decina di miliardi per un lavoro che ben impostato - dalle stesse Regioni a livello però nazionale potrebbe costare un centinaio di milioni e per pervenire a risultati perversi (invece di una ragionevole standardizzazione che per essere tale deve essere concepita a livello nazionale, sia pure in modo articolato, si otterrebbero una ventina di standardizzazioni assai probabilmente poco coerenti tra di loro).

Dobbiamo francamente riconoscere che non basta la buona volontà delle singole Regioni per bloccare questi sviluppi patologici. Chi ha qualche conoscenza anche elementare della teoria dei giochi sa che certe soluzioni ottimali -- nel nostro caso una struttura razionale delle spese regionali sono ottenibili solo attraverso la cooperazione (scambio di informazioni vincolanti) e che la situazione di equilibrio che si consegue nel caso di concorrenza può essere ben lontana da quella ottimale. In altre parole è assai probabile che ciascuna Regione o comune si dimostri disposta a mutare certi atteggiamenti responsabili degli sviluppi patologici della spesa ma politicamente produttivi solo dopo che le altre Regioni e gli altri comuni abbiano mutato condotta. Si viene così a determinare una posizione di stallo. È doveroso riconoscere che di questa situazione una buona parte di responsabilità è dello Stato, in quanto esso assumendo il ruolo dell'avaro, che le procedure e gli istituti della contabilità nazionale consentono, ha finito per avviare un pericoloso gioco a rimpiattino che non consente neppure di conoscere con tempestività e in modo esatto gli andamenti della spesa.

La constatazione di queste manchevolezze ed inefficienze richiama alla nostra memoria l'incoerenza degli indirizzi di programmazione del centro-sinistra. Mentre si affermava essere necessario per impostare un programma operativo conoscere tempestivamente i piani di investimento (e quindi di spesa) delle grandi imprese, non sono state prese efficaci iniziative per pervenire, attraverso una qualche forma di bilancio consolidato della pubblica amministrazione, ad una conoscenza degli andamenti effettivi della finanza pubblica, sia di quelli passati che di quelli prevedibili. Si cercava allora di delineare gli andamenti dell'economia che costituiscono il motivo centrale del piano, senza però prendere valide iniziative per formulare un piano finanziario pluriennale della pubblica amministrazione che avrebbe potuto e dovuto costituire il perno su cui appoggiare una programmazione che intendesse perseguire finalità operative e non fosse puramente velleitaria.

Le stranezze del nostro sistema non si termano qui. La Regione italiana è nel mondo il solo ente territoriale che abbia un sia pure limitato potere legislativo e non abbia alcun potere di imposizione fiscale. Potere implica responsabilità. Il principio dell'unità del bilancio esige che l'insieme delle entrate si confronti con l'insieme delle spese e che ciascun insieme abbia una sua coerenza interna e sia strutturato in modo da perseguire gli obiettivi della politica economica che il Parlamento decide di adottare. Inoltre perchè l'attività finanziaria e fiscale dello Stato possa costituire un valido strumento di politica economica (di politica congiunturale e di politica di programmazione) occorre che il Parlamento possa manovrare l'entrata e le spese, l'una in modo indipendente dall'altra. Questo purtroppo non può avvenire. Il Parlamento può deci-

dere che l'impiego di risorse per aumentare l'occupazione deve considerarsi prioritario rispetto all'impiego di risorse per assicurare, ad esempio, i trasporti gratuiti a tutti i cittadini: ciò però non impedisce ai comuni di concedere il trasporto gratuito, anche se il loro bilancio è in *deficit*, caricandone quindi il costo sulla collettività che ha espresso attraverso il Parlamento un diverso avviso.

Perciò è diventato urgente adottare nuove norme per quanto riguarda le modalità con cui dovrà realizzarsi l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, con una adeguata autonomia impositiva per alcuni di essi, e i rapporti tra la contabilità nazionale e quella regionale. Le considerazioni che abbiamo svolto all'inizio della relazione possono aiutarci ad individuare la direzione lungo cui muoversi. Un problema assume particolare urgenza in relazione agli obiettivi che si propone la politica di bilancio per il 1978: il problema dei meccanismi con cui viene determinato il livello e la distribuzione del fondo globale. Ed invero la manovra dello strumento fiscale per il conseguimento degli obiettivi di politica economica (in particolare degli obiettivi di stabilizzazione) è anche impedita dalla norma che impone una alimentazione automatica del fondo globale di ciascuna Regione, secondo coefficienti che collegano la dinamica di tali fondi alla dinamica delle entrate dello Stato. È una anomalia - cui si è già fatto cenno - che dovrà essere al più presto eliminata. Ciò sarà facilitato dalla formulazione dell'auspicato bilancio pluriennale di competenza dello Stato che potrà consentire tra l'altro ai vari enti locali di conoscere le disponibilità su cui potranno contare negli anni cui si riferisce il programma che debbono elaborare.

15. — I complessi effetti che l'espansione della spesa pubblica ha sull'economia.

Sugli effetti che l'espansione della spesa pubblica ha sull'economia si è molto discusso e si continua a discutere. Le semplificazioni che l'impostazione (e l'analisi) del problema a mezzo di modelli macroeconomici comporta consentono ai diversi autori di sottolineare quegli effetti che ad essi appaiono più rilevanti in relazione soprattutto al dibattito in atto tra le forze politiche e tra le parti sociali.

In realtà la spesa pubblica influenza il processo e il sistema economico per varie vie: per i mutamenti che essa induce nella distribuzione del reddito, per gli effetti che essa ha sulla struttura oltre che sul livello della domanda, per quelli che si possono registrare sul livello dei costi (alcuni trasferimenti a favore delle imprese ad esempio possono ridurre i costi) e per le variazioni che essa induce nei tassi di interesse e nella disponibilità di credito per le imprese.

Questi quattro ordini di effetti interagiscono tra di loro: sul processo di interazione - che incide sul processo economico in generale - rilevante influenza possono avere le aspettative — circa i possibili andamenti della domanda, dei prezzi e dei conti con l'estero — le quali risentono a loro volta dei movimenti provocati (o comunque modificati) dalla spesa pubblica. In contrasto con i risultati di molte analisi macroeconomiche, dobbiamo quindi avvertire che non si possono stabilire semplici relazioni tra il deficit del settore pubblico e le grandezze macroeconomiche (investimenti, saldo della bilancia dei pagamenti, livello dei prezzi, tasso di interesse, volume del credito disponibile per il settore privato) neppure nell'ipotesi che si possa assumere - a monte della politica fiscale - una ben configurata politica monetaria.

Gli effetti della spesa pubblica dipendono dalla sua struttura oltre che dal suo livello e — soprattutto quelli che si registrano nei tassi di interesse e nella disponibilità del credito per il settore privato — anche dalle modalità con cui la spesa è finanziata.

16. — Un modo peculiare di finanziamento extracontabile della spesa pubblica.

Ad un modo peculiare con cui certe spese pubbliche sono in Italia finanziate abbiamo già accennato: su di esso dobbiamo ora sof-

fermarci. La riluttanza del Governo a riconoscere le spese che dovranno sostenere gli altri enti pubblici (in particolare gli enti locali e gli ospedali) e l'impostazione che alla politica di contenimento della spesa pubblica si continua a dare, malgrado le deludenti esperienze del passato, per cui ci si limita a stabilire dei vincoli macroeconomici all'azione degli enti pubblici, hanno indotto molti di questi enti ad indebitarsi con il sistema bancario e a costringere i fornitori a fornire le merci e i servizi a credito: un credito dalla scadenza indeterminata. I fornitori sono così costretti ad accettare riduzioni nei flussi finanziari (nel cosiddetto cash flow) con effetti negativi sugli investimenti e ad indebitarsi a loro volta con il sistema bancario. La peculiare forma di finanziamento della spesa pubblica che stiamo discutendo ha quindi due ordini di conseguenze. In primo luogo essa rende impossibile stabilire a priori il credito disponibile per il settore privato che. dato il credito globale, comporta un dato livello del deficit del settore pubblico. In verità, una tale associazione è impossibile anche per altre ragioni. Ed infatti il finanziamento forzato della spesa pubblica imposto ai privati comporta un assorbimento di disponibilità di credito da parte del settore pubblico superiore a quello rappresentato dal deficit di tale settore, in quanto una parte del credito è da esso utilizzato a mezzo del settore privato. Di contro, la spesa pubblica rappresentata da trasferimenti che consentono alle imprese di ridurre il ricorso al credito, porta le disponibilità finanziarie che comunque affluiscono al settore privato ad un livello superiore a quello corrispondente alla differenza tra il credito complessivamente erogato e il deficit del settore pubblico, in quanto una parte del credito è dalle imprese utilizzato tramite il settore pubblico.

La peculiare modalità di finanziamento della spesa pubblica che stiamo discutendo ha un altro effetto negativo in quanto comporta di fatto la rinuncia a programmare alcune voci della spesa pubblica (le spese degli enti locali e le spese sanitarie in particolare). I dirigenti degli enti pubblici cui

sono stati posti vincoli irrealistici o ai quali di fatto è stata concessa un'ampia libertà di spendere, finiscono per impiegare gran parte del loro tempo alla ricerca delle modalità con cui possono finanziare le spese che essi possono deliberare con ampi poteri discrezionali: le loro energie e il loro tempo non sono utilizzati per ricercare le modalità con cui ridurre — come sarebbe possibile e necessario - la spesa che, anzi, i meno responsabili — proprio per la deficienza dei controlli — sono portati a lasciare crescere oltre misura. Ed invero, come abbiamo già avuto modo di osservare, una efficiente programmazione delle spese decise dagli enti locali non può comunque risultare dalle decisioni di questi enti, se esse non sono opportunamente coordinate.

Ad un altro inconveniente che presenta il finanziamento della spesa pubblica imposto ai privati occorre accennare: l'impossibilità di stimare e quindi di contenere il costo del finanziamento. Questo è vero soprattutto quando il finanziamento è assicurato dai fornitori: più precisamente dai pochi fornitori che sono in grado di concedere il credito mercantile e che perciò possono imporre prezzi più elevati o offrire merci o servizi di qualità più scadente. Le pubbliche amministrazioni che non possono finanziare la spesa in altro modo non hanno altra alternativa che accettare i prezzi più elevati o la merce più scadente: ciò comporta un costo addizionale che non è possibile controllare e spesso neppure quantificare.

17. — Gli effetti dei diversi modi di finanziamento della spesa pubblica.

Il finanziamento della spesa pubblica imposto ai privati, che non risulta neppure contabilizzato e che comporta quindi una violazione della Costituzione, è in verità una modalità assai peculiare di finanziamento che vogliamo sperare possa diventare presto un ricordo storico, non solo per gli effetti negativi cui si è accennato ma anche per la manifestazione di impotenza e scarsa responsabilità del Governo che esso denuncia. Restano i modi normali di finanzia-

mento che si possono ricondurre a due classi: la prima comprende tutte le modalità di finanziamento che comportano un aumento della base monetaria (anticipazione della Banca d'Italia, assorbimento dei titoli pubblici ad opera della Banca d'Italia e di altre banche messe in grado di effettuare l'operazione della espansione della base monetaria); la seconda comprende le modalità che non comportano ampliamenti della base monetaria (ad esempio collocamento dei titoli pubblici presso privati).

Questo secondo ordine di modalità in un sistema monetario e finanziario normale comporta un aumento dei tassi di interesse: ed infatti la riduzione di liquidità che si verifica quando il Tesoro drena risorse collocando titoli pubblici presso privati (o presso le banche) fa lievitare i tassi. È innanzitutto a causa dell'aumento dei tassi, che riduce il ricorso al credito dei privati, che, - sempre in un sistema monetario e finanziario normale — l'aumento della spesa pubblica dà luogo ad uno spiazzamento di domanda privata. Sono quindi gli investimenti la componente della domanda privata che maggiormente risente di questi effetti. La riduzione degli investimenti comporta una minore espansione della base produttiva: si aggravano quindi in prospettiva gli effetti - di cui diremo - che l'espansione della spesa pubblica ha sulla bilancia dei pagamenti e sul tasso inflazionistico. La componente della domanda globale rappresentata dai consumi può non subire riduzioni, anzi ricevere uno stimolo dall'espansione della spesa pubblica, non solo in quanto essa provoca un aumento del potere d'acquisto, anche per i mutamenti che induce nella distribuzione del reddito a favore di categorie con più elevata propensione al consumo, ma anche per gli effetti che essa ha sulle aspettative circa il mantenimento o meno degli attuali livelli occupazionali, allorquando si concreta nel finanziamento dei crescenti deficit della Cassa integrazione o in trasferimenti a favore di imprese che possono così sopravvivere anche se decotte. Tali aspettative infatti non sono senza influenza sulle variazioni che si osservano nel breve periodo delle propensioni al consumo

(quando cresce il pericolo di perdere il posto di lavoro le famiglie tendono a ridurre il consumo). Naturalmente la stabilità dell'occupazione così garantita è a lungo andare illusoria: essa però può influire positivamente sulle aspettative e quindi sulla propensione al consumo di breve periodo.

Quando all'espansione della spesa pubblica si associa un congruo aumento della base monetaria lo spiazzamento della domanda privata può essere contenuto: l'aumentata domanda — in genere di beni di consumo — può essere in buona parte soddisfatta attraverso un aumento nelle importazioni.

È in questo caso che si manifesta quella relazione tra aumento del deficit del settore pubblico e disavanzo della bilancia dei pagamenti che è stata messa in luce dalla nuova scuola di Cambridge. Anche in questo caso - di politica monetaria flessibile - un certo spiazzamento di domanda privata si verifica per l'impossibilità di ottenere dall'estero tutti i beni e servizi di cui è aumentata la domanda. Lo spiazzamento si può verificare, in verità, oltre che per l'aumento dei tassi di interesse, anche in conseguenza dell'aumento dei prezzi: un effetto questo della spesa pubblica recentemente contestato, sul quale dovremo soffermarci più avanti. L'aumento dei prezzi, favorito o provocato dall'aumento della spesa, può innescare un processo inflazionistico, in Italia anche - e soprattutto -- per i meccanismi di indicizzazione presenti; diventa allora inevitabile un rialzo dei tassi, al fine anche di bloccare le funghe di capitali che il deteriorarsi delle aspettative sulla moneta può sollecitare e che possono ulteriormente aggravare la situazione dei conti con l'estero. L'aggravarsi del deficit della bilancia dei pagamenti può indurre delle svalutazioni della moneta che alimentano ulteriormente il processo di inflazione.

Quando l'espansione della spesa pubblica non si accompagna ad un aumento della base monetaria, lo spiazzamento della domanda privata avviene, come si è detto, soprattutto attraverso l'aumento dei tassi di interesse. La manovra dei tassi per aggiustare la composizione della domanda, così da fare spazio all'aumento della spesa pub-

blica senza che aumenti la base monetaria, può però risultare impossibile: ed infatti, anche per le aspettative inflazionistiche, l'aumento che si dovrebbe verificare nei tassi per ottenere un siffatto aggiustamento potrebbe essere tale da sconvolgere tutto il sistema. Esso può essere allora evitato con modalità di finanziamento che consentono di drenare una parte della liquidità che le famiglie tendono a costituirsi. Il che avviene con due ordini di operazioni:

a) con l'emissione di Buoni ordinari del Tesoro, cui si è fatto in verità ricorso non per far fronte a temporanee esigenze del Tesoro, ma per assicurare il finanziamento di spese effettuate sistematicamente in eccesso sulle entrate. Per indurre le banche e le famiglie a sottoscriver tali buoni — e quindi a rinnovarne la sottoscrizione alla scadenza - si sono offerti elevati tassi di interesse (a breve). Per quanto riguarda le famiglie ciò sì è reso necessario anche per reggere la concorrenza del sistema bancario a caccia di depositi. Si è così determinata una relazione anomala tra tassi a breve e tassi a lungo: questi ultimi essendo risultati più bassi di quelli a breve. Siffatta anomalia ha contribuito allo stato di coma del mercato finanziario: uno stato questo che, a sua volta, ha consentito che l'anzidetta peculiare divergenza tra i tassi si mantenesse. In questa situazione diventava inevitabile il ricorso all'altra modalità di drenaggio delle disponibilità liquide che dobbiamo ora ricordare;

b) imponendo alle banche di impiegare una parte dei depositi o degli incrementi nei depositi nella sottoscrizione di titoli pubblici. Anche in questo caso si registrano effetti indiretti sui tassi a breve per due ragioni: le banche vedendosi ridurre il rendimento sulla parte delle loro disponibilità che debbono forzatamente impiegare in titoli sono portati ad aumentare i tassi ai clienti; le stesse banche sono portate anche ad intensificare la caccia ai depositanti, per cui aumenti tendono a verificarsi anche nei tassi passivi.

Gli aumenti che per questi effetti diretti ed indiretti si verificano nei tassi a breve non sempre riescono a ridurre la domanda di credito da parte dei privati in misura congrua al mantenimento dei livelli di base monetaria che si intendono creare. Per ottenere un tale risultato si dovrebbe portare i tassi a livelli non sopportabili dal sistema: ad elevare i tassi in verità concorre anche la propensione degli enti pubblici a pagare tassi anche molto elevati, pur di ottenere i finanziamenti cui sono alla ricerca disperata, e la crescita della domanda speculativa (aumento delle scorte) che tende a verificarsi in conseguenza degli aumenti di prezzo, a determinare i quali concorre anche la spesa pubblica. Perciò si è ritenuto opportuno contenere la base monetaria - una volta decise le modalità di finanziamento della spesa pubblica — ponendo dei limiti all'espansione globale del credito.

All'imposizione di vincoli siffatti hanno ritenuto opportuno ricorrere le autorità monetarie internazionali al fine di sollecitare nei Paesi dove la spesa pubblica tendeva a svilupparsi a ritmi incontrollabili un fronte sociale sufficientemente vasto contro l'accentuarsi di queste tendenze. Con questi vincoli, infatti, rafforzando gli effetti di spiazzamento della spesa pubblica, si intendeva contenerne l'impatto sui prezzi e sui conti con l'estero. Si pensava cioè che l'aumento della domanda provocato dall'espansione della spesa pubblica potesse essere compensato dalla riduzione nella domanda che la contrazione del credito al settore privato comporta. In effetti, una tale piena compensazione non è avvenuta, nè poteva avvenire in misura soddisfacente come effetto di mere misure di politica monetaria. Ciò per la ragione cui abbiamo accennato: mentre la riduzione del credito disponibile agiva sugli investimenti — in particolare sugli investimenti in scorte quando la politica monetaria tendeva a rialzare i tassi di interesse e a contenere nel contempo l'aumento dei prezzi — scarsi erano gli effetti sui consumi privati che invece - per le ragioni già dette — erano incoraggiati dalla spesa pubblica. Perciò è stato in genere impossibile mantenere entro i limiti prestabiliti la crescita del credito. (Osserviamo tra parentesi che la relazione tra il livello globale del credito e il tasso di inflazione — come pure

quella tra il primo e il saldo della bilancia dei pagamenti - non è in genere così semplice ed univoca come normalmente si ritiene). Solo nel 1976-77 il vincolo ha potuto essere rispettato in quanto, però, sono state adottate altre misure di carattere non monetario (stangata fiscale, blocco della scala mobile totale o parziale per certi redditi) con le quali si è riusciti a contenere la domanda. Il contenimento della domanda e il conseguente rallentamento dell'inflazione - reso in verità possibile da più moderati atteggiamenti dei sindacati e dal mantenersi di relativamente ottimistiche aspettative sulla lira — in presenza di elevati tassi di interesse, ha provocato un rallentamento degli investimenti in scorte, la variabile che sembra aver maggiormente contribuito alle fluttuazioni cicliche negli ultimi anni. Si sono così rafforzati i processi di stabilizzazione.

18. — Gli effetti della spesa pubblica sui prezzi.

Sugli effetti che la spesa pubblica ha sui prezzi il dibattito è stato riacceso da un saggio di Modigliani e Padoa Schioppa pubblicato su « Moneta e Credito ». I due autori dimostrano che, per una data occupazione del settore pubblico « l'aumento della spesa pubblica avviene interamente a spese della domanda privata, e in particolare degli investimenti ». Questa proposizione discende logicamente dalla assunzione che la spesa pubblica consista essenzialmente in salari o in acquisti di beni e che la produzione globale, i cui livelli dipendono da altri fattori che nulla hanno a che fare con la spesa pubblica, si divida in produzione per il settore privato e produzione per il settore pubblico (l'effetto di spiazzamento viene cioè assunto per ipotesi come completo). In effetti la spesa pubblica ha più numerose destinazioni, con più complessi effetti. In Italia come si è visto sono soprattutto cresciute le spese pubbliche che rappresentano trasferimenti alle famiglie, che nell'analisi di Modigliani non sono prese in considerazione. Siffatti trasferimenti aumentano il potere d'acquisto e quindi la domanda di beni.

Contrariamente a quanto postulano Modigliani e Padoa Schioppa il trasferimento degli incrementi di costo sui prezzi - come risulta da una importante ricerca di Sylos Labini — non è nè omogeneo, nè completo. Ritengo si possa in proposito affermare che il trasferimento degli accresciuti costi sui prezzi, o quanto meno la sua distribuzione nel tempo, dipenda anche dai ritmi di crescita della domanda: per la presenza di meccanismi di indicizzazione - dei salari in particolare — la distribuzione temporale con cui avviene il trasferimento non è senza influenza sul livello con cui il trasferimento stesso si realizza e quindi sul tasso di inflazione. Bastano queste ragionevoli ipotesi per cogliere un effetto che l'espansione della spesa pubblica, in quanto essa rappresenti trasferimenti a favore delle famiglie, ha sui livelli dei prezzi. L'aumento dei prezzi che per queste vie si viene a determinare e che — per i meccanismi di indicizzazione — può dar luogo ad un processo inflazionistico accelerato, può associarsi o meno ad un aumento della base monetaria (ciò dipende sia dalle modalità con cui la spesa pubblica è finanziata sia dalle politiche monetarie permissive o compensative che si decide di adottare). Nel secondo caso il processo inflattivo si accompagna a un processo recessivo, come l'esperienza ci ha abbondantemente dimostrato. Più complessi sono gli effetti che la spesa pubblica ha sui prezzi quando essa si concreta in trasferimenti a favore delle imprese. I trasferimenti possono avvenire con modalità tali da ridurre i costi: è questo il caso della fiscalizzazione degli oneri sociali. In tal caso l'espansione della spesa pubblica può portare, nel breve periodo, a più contenuti tassi di aumento dei prezzi: ciò avviene quando la fiscalizzazione è finanziata con aumento di certe imposte (dirette); quando il finanziamento avviene con aumento delle imposte indirette (o delle tariffe dei servizi pubblici) il favorevole effetto che sui prezzi ha il contenimento della crescita del costo del lavoro è parzialmente neutralizzato dagli aumenti di prezzo che conseguono meccanicamente

dall'aumento della imposizione indiretta (e che possono essere invero superiori agli aumenti di costo provocati dalle maggiori imposte se si creano condizioni favorevoli allo sviluppo di aspettative inflazionistiche). Gli effetti dei trasferimenti alle imprese sul sistema dei prezzi sono in realtà assai complessi: essi infatti dipendono dal tipo di trasferimento che si mette in opera. Se si tratta di trasferimenti volti a favorire la ripresa degli investimenti l'impatto inflattivo che può derivare dall'aumento della domanda globale è ben presto riassorbito dalla crescita della produttività. Il contrario avviene quando il trasferimento - come purtroppo si è verificato largamente negli anni scorsi - è a favore di imprese decotte cui si consente così di sopravvivere.

L'espansione della spesa pubblica influisce sul livello dei prezzi anche per altre vie. Ipotesi meno semplicistiche di quelle formulate da Modigliani e Paoda Schioppa consentono di stabilire che l'effetto di spiazzamento della domanda privata ad opera della spesa pubblica non è mai completo: pertanto l'espansione della spesa sia che essa assuma la forma di domanda pubblica di beni o di trasferimenti alle famiglie e alle imprese provoca un deterioramento dei conti con l'estero il quale rende ad un certo punto inevitabile svalutazioni della lire che innescano processi inflazionistici. Queste considerazioni non hanno solo un rilievo teorico: come meglio vedremo, per il 1978 si prospetta il pericolo che l'ulteriore dequalificazione della spesa, le modalità di finanziamento che si finirà per adottare e il non improbabile ribaltamento delle aspettative abbiano ad aggravare gli effetti negativi del deficit del settore pubblico allargato: il contrario di quanto si è verificato nel 1976 e 1977. Tra gli effetti negativi vogliamo sottolineare l'aumento dei tassi o quanto meno il loro mantenimento agli attuali livelli giustamente ritenuti da molti troppo elevati, tali da avere conseguenze deleterie sullo sviluppo degli investimenti necessario a garantire il conseguimento degli obiettivi occupazionali. Non basta però sollecitare riduzioni nei tassi praticati dal sistema bancario. Occorre creare — anche e soprattutto attraverso il contenimento e la riqualificazione della spesa pubblica — le condizioni perchè la riduzione dei tassi possa realizzarsi senza quegli effetti negativi — sulla bilancia valutaria in particolare — che finirebbero per farla abortire.

Sottolineando gli effetti negativi che la politica finanziaria e fiscale dello Stato ha sul processo inflazionistico non abbiamo voluto negare che fattore rilevante nella determinazione e nella alimentazione del processo sia il troppo rapido e troppo concentrato nel tempo aumento dei salari in presenza dei fattori che ostacolano la crescita della produttività. In verità tra espansione della spesa pubblica e andamenti dei salari si stabiliscono complesse connessioni. Basti ricordare come l'insufficiente sviluppo di alcuni servizi pubblici (trasporti in particolare) e la mancata soluzione del problema della casa abbiano contribuito a provocare quello stato di frustrazione tra i lavoratori che i sindacati poi hanno cercato di compensare con più vigorose richieste di aumenti salariali.

Non giova però all'individuazione di una corretta politica fiscale e finanziaria ignorare gli effetti che l'espansione della spesa pubblica può avere sui processi inflazionistici: alcuni effetti essendo immediati (aumento del potere d'acquisto delle famiglie) altri effetti essendo mediati o ritardati (effetti sulla produttività e su un complesso di fattori che concorrono a determinare gli andamenti della bilancia dello Stato). È bene poi ricordare che l'impatto inflattivo della spesa pubblica dipende in larga misura non solo dal deficit del settore pubblico e dalla struttura della spesa e dalle modalità con cui essa viene finanziata, ma anche dagli effetti che la politica fiscale e finanziari, nel contesto della politica adottata, hanno sulle aspettative. È bene ricordare a questo punto l'influenza decisiva che -- come ha dimostrato Hicks — possono avere le aspettative sulla dinamica dei prezzi, sia direttamente e indirettamente, tramite gli effetti che i movimenti di capitale a breve hanno sulla bilancia dei pagamenti. Gli effetti sui prezzi di una espansione della spesa pubblica che appaia la conseguenza di una deficiente ca-

pacità di controllo da parte del Governo possono quindi risultare amplificate. Al contrario una politica di deciso contenimento della spesa può attenuare le aspettative inflazionistiche e quindi consentire che siano più facilmente raggiunti gli obiettivi proposti (come sostanzialmente è avvenuto nel 1977).

19. — Spesa pubblica e salari.

I limitati effetti che - sul livello della spesa globale — la politica di qualificazione della spesa può avere nel breve periodo rendono di ancora maggiore attualità il tema della politica salariale. Una vigorosa crescita dei salari sommandosi con una crescita della spesa pubblica che, per quanti sforzi si facciano, sarà sempre sostenuta, renderebbe l'acutizzazione del processo inflazionistico inevitabile anche per la necessità, che non potrebbe a lungo essere disattesa, di ristabilire la competitività delle nostre industrie attraverso svalutazioni della moneta. Un'eventualità questa che la svalutazione del dollaro in atto tende a ritardare o quanto meno a ridimensionare. Non si può però ignorare la possibilità che intensificandosi in Italia la reflazione in presenza di tendenze recessive dell'economia mondiale si inneschino processi atti a portare a svalutazioni della lira di dimensioni superiori a quelle fisiologiche. Una crescita troppo rapida dei salari, oltre ad amplificare l'impatto inflazionistico della spesa pubblica, potrebbe contribuire a rendere inevitabile una sua più rapida espansione, sia perchè diventerebbe più difficile contenere la crescita dei salari dei dipendenti pubblici, sia perchè, per far fronte alle situazioni di crisi delle aziende, verrebbe sollecitato un ancora più cospicuo aumento delle spese di trasferimento. Ecco così individuate altre relazioni che si possono stabilire tra dinamica salariale e spesa pubblica.

Per quanto riguarda la recente dinamica dei salari dei pubblici dipendenti — che dal primo posto tra le voci di spesa sono scesi al terzo posto — dobbiamo osservare con rammarico che è mancata una strategia

in grado di conciliare le esigenze e le aspettative delle varie categorie con quelle di una efficiente pubblica amministrazione. Alcune categorie hanno potuto sganciarsi ed ottenere trattamenti che ora suscitano richieste di bruschi adattamenti da parte delle altre. La spaccatura che si è determinata all'interno della classe lavoratrice si ritrova, sia pure attenuata e dovuta a ragioni specifiche, anche all'interno dei dipendenti pubblici. Solo una strategia globale che punti a una normalizzazione delle strutture retributive, in un tempo che non può essere brevissimo. ma che deve comunque essere preconfigurato, può consentire al Governo di contenere gli aumenti da concedere agli statali cui deve però essere offerta la prospettiva di un adeguamento delle retribuzioni in un ragionevole orizzonte temporale. Una concentrazione in un breve lasso di tempo degli aumenti salariali finirebbe in verità per mettere in moto reazioni nel sistema economico che ne vanificherebbero i risultati. Ma proprio per questo è necessaria una politica di contenimento della crescita dei salari nell'industria. Occorre poi considerare con particolare attenzione i pericoli di ulteriori sganciamenti di settori del pubblico impiego che potrebbero indurre reazioni a catena tali da rendere non più governabile questa voce della spesa pubblica. Per evitare questi pericoli è necessario che la strategia che il Governo dovrà adottare sia formulata chiaramente e in modo non equivoco annunciata e che alla sua realizzazione siano impegnati tutti i Ministri.

Una esigenza dovrà essere presente nella revisione delle strutture salariali del pubblico impiego: la necessità di garantire per certe qualificazioni retribuzioni che consentano anche per il futuro di mobilitare valide energie per uno svolgimento efficiente di quelle funzioni tecniche — come sono ad esempio quelle relative agli accertamenti tributari — da cui dipende il livello delle entrate e quello delle spese. Ed invero gli attuali livelli retributivi che risultano per alcune qualifiche del tutto inadeguati, mentre renderanno più difficile nel futuro disporre di elementi qualificati, hanno effetti negativi sull'efficienza della pubblica ammi-

nistrazione con riflessi sulla produttività del sistema economico: la bassa produttività a sua volta non consente aumenti nelle retribuzioni in misura adeguata. È questo uno dei tanti circoli viziosi che occorre affrontare e risolvere se si vuole superare l'attuale crisi strutturale della nostra economia. A tal fine occorre impostare seri programmi di riorganizzazione della pubblica amministrazione i quali potranno consentire di associare ai prevedibili incrementi di produttività adeguamenti anche cospicui nelle retribuzioni. Se una siffatta politica salariale riuscirà ad inquadrarsi in una politica di risanamento del sistema economico, potranno crearsi le premesse per un aumento dei dipendenti pubblici il cui numero in verità non appare in Italia eccessivo se comparato con quello di altri Paesi. I problemi più seri per quanto riguarda il pubblico impiego concernono infatti non tanto il livello quanto la struttura del pubblico impiego. Un esempio. Una migliore valorizzazione degli insegnanti elementari, che ad esempio è possibile ottenere con una norma che consenta scolaresche anche di trenta-trentacinque allievi (attualmente il passaggio da 25 a 26 allievi obbliga la creazione di due classi), si inscrive nella politica di riqualificazione della spesa che costituisce a sua volta un momento della politica di risanamento della economia. Orbene una siffatta politica potrà tra l'altro rendere possibile un maggiore sviluppo dei servizi sociali tra i quali la realizzazione della scuola a tempo pieno assume un particolare rilievo: contenendo la spesa oggi si rende quindi possibile in prospettiva un aumento del corpo insegnante.

Nel complesso l'aumento della spesa per il personale — che è stato come si è detto assai più contenuto di quello verificatosi in altre voci di spesa — è dovuto soprattutto all'aumento dell'occupazione nel settore pubblico. Particolarmente cospicuo l'aumento verificatosi nel numero degli insegnanti che è cresciuto nel periodo 1974-1976 di 300.000 unità. Le modalità con cui l'espansione dell'occupazione nel settore scuole si è verificata riflettono purtroppo un certo comportamento schizofrenico da parte del-

l'amministrazione centrale. Mentre si mantenevano del tutto inadeguati il numero dei posti messi a concorso (il Tesoro poteva così salvarsi l'anima) si consentiva l'opera di meccanismi più o meno automatici che aumentavano a vista d'occhio il precariato: quando le dimensioni del fenomeno apparivano socialmente inaccettabili si provvedeva a stabilizzare i precari o a immetterli in ruolo: la spesa pubblica allora aumentava per forza maggiore. Un siffatto modo di procedere non consentendo una tempestiva programmazione, contribuisce ad aumentare il grado di disordine e di inefficienza del sistema scolastico.

Trattando della spesa per il personale non possiamo non accennare alla situazione quanto mai deprecabile che si è creata in conseguenza delle inefficienze della pubblica amministrazione (che in parte sono dovute alla cattiva distribuzione del personale) per cui molti dipendenti pubblici attendono anni per poter riscuotere gli aumenti di salario cui hanno diritto o la pensione (tempi ancora più lunghi debbono attendere gli aventi diritto a pensioni di reversibilità). Mutamenti radicali appaiono quindi opportuni nel sistema di amministrazione dei dipendenti pubblici. Con strumenti e tecniche moderne è invero possibile garantire una pronta applicazione delle disposizioni con cui si modificano i livelli retributivi ed una rapida liquidazione delle pensioni.

Le assunzioni nella pubblica amministrazione - non solo e non tanto nelle amministrazioni centrali quanto negli enti locali — sono spesso effettuate in seguito alle pressioni che - per l'incapacità del sistema produttivo di creare posti di lavoro in misura adeguata - si esercitano sui pubblici amministratori (e sulle forze politiche che li scelgono e li condizionano) perchè siano essi ad espandere l'occupazione. Nel periodo 1970-1975 ha creato direttamente circa 730 mila nuovi posti di lavoro che rappresentano oltre il 70 per cento di nuovi posti di lavoro dipendente. Le modalità con cui la crescita dell'occupazione nel settore pubblico è avvenuta ha avuto però due conseguen-

ze negative. Da un lato ha favorito forme di clientelismo politico che hanno avuto effetti negativi di ritorno sulla stessa pubblica amministrazione; dall'altro ha sottratto di fatto l'espansione dell'occupazione nella pubblica amministrazione a quella programmazione che è necessaria per garantire livelli adeguati di efficienza. All'eccesso di occupati che si notano in certi settori fa infatti riscontro deficienza di addetti in altri servizi ad esempio -- e segnatamente -nell'amministrazione finanziario dello Stato. Orbene una amministrazione finanziaria che fosse più attrezzata (anche di uomini) e meglio organizzata potrebbe consentire un più efficiente controllo delle dichiarazioni dei redditi dei contribuenti con notevoli vantaggi per il fisco.

Queste considerazioni consentono di individuare una peculiare relazione circolare tra efficienza del sistema produttivo (e sua capacità di crescita) e dilatazione della spesa pubblica.

20. — Dinamica della spesa e tendenza al ristagno.

Come il Reviglio in una pregevole monografia ha dimostrato, l'espansione della spesa pubblica anche per le modalità con cui è avvenuta e per le caratteristiche strutturali assunte, ha indubbiamente contribuito a ridurre il tasso di crescita della produttività del sistema e quindi a provocare le pericolose tendenze recessive che le varie riprese drogate riescono solo temporaneamente a bloccare. « Un elevato e rigido disavanzo del settore pubblico, determinato in misura consistente dall'aumento di spese correnti che non accrescono la capacità produttiva del Paese, è, dunque, strutturalmente distorsivo. Nel medio periodo esso determina l'indebolimento delle strutture produttive e una caduta del tasso di sviluppo del sistema economico, con la progressiva emarginazione del nostro Paese dal mondo occidentale più avanzato e moderno. L'indebolimento delle strutture produttive porta necessariamente a cadere in fasi di depressione sempre più lunghe e di ripresa sempre più brevi; lungo un sentiero di stagnazione della base produttiva, accompagnato da inflazione e da disequilibrio nei conti con l'estero ».

Vale anche purtroppo — come avverte in sostanza lo stesso Reviglio — una relazione in un certo senso inversa. Le tendenze al ristagno dovute ad altri fattori diversi dalla spesa pubblica - che impediscono uno sviluppo dell'agricoltura in sintonia con le nuove esigenze e prospettive, una adeguata riorganizzazione dei servizi commerciali e soprattutto quelle ristrutturazioni dell'industria ed intensificazioni del progresso tecnico che sono necessarie per una migliore valorizzazione delle capacità imprenditoriali e delle risorse produttive — obbligano Governo ed enti locali ad effettuare spese pubbliche che hanno effetti negativi sulla produttività del sistema, anche per i riflessi sulla efficienza del sistema produttivo. Abbiamo già accennato al carattere di sussidi di disoccupazione che assumono molte pensioni di invalidità e alle ragioni « sociali » che spiegano l'eccessivo sviluppo e soprattutto la cattiva distribuzione dei dipendenti pubblici. In effetti il primo forte sbalzo che si è avuto nella spesa pubblica è stato la conseguenza della politica adottata nel 1972 per drogare la ripresa (da circa 600 miliardi il deficit dello Stato è passato ad oltre 5.500 miliardi). Il secondo sbalzo si è avuto nel 1975 quando il deficit si è quasi triplicato: anche allora l'obiettivo fondamentale della politica economica era bloccare le pericolose tendenze al ristagno e far riprendere l'economia.

Un programma di risanamento dell'economia che elimini i fattori maggiormente responsabili del ristagno può quindi facilitare il processo di contenimento e di riqualificazone della spesa pubblica.

Tra finanza pubblica e sviluppo economico si stabiliscono quindi relazioni circolari: sono queste relazioni a rendere urgente una seria programmazione in cui potrà e dovrà inserirsi il programma di rientro cui abbiamo accennato e di cui dovremo occuparci più avanti.

21. — Le riduzioni apportate nelle competenze per il 1978.

Come abbiamo già osservato - in virtù del disegno di legge n. 911 — le competenze per il 1978 sono state ridotte rispetto ai livelli che erano possibili sulla base di proiezioni del passato (tenendo conto delle leggi già approvate). In appendice viene riportato il dettaglio delle annualità previste da provvedimenti legislativi non iscritte nel conto capitale del progetto di bilancio per il 1978. I settori più colpiti da questi tagli sono l'edilizia, il commercio e alcuni settori della piccola impresa. Una politica di rilancio della piccola e media impresa, al fine di garantire una maggiore e più razionale valorizzazione di tutte le nostre capacità imprenditive, potrebbe consigliare ad esempio di riattivare la legge n. 374 del 1976 che stabiliva provvidenze a favore dei consorzi e delle società consortili tra piccole e medie imprese.

In non pochi casi queste decisioni di tagliare le competenze per il 1978 avranno scarsa influenza sui flussi effettivi di spesa del prossimo anno, in quanto le amministrazioni possono accelerare lo smaltimento dei residui. Un siffatto comportamento potrebbe essere stimolato proprio dall'articolo 1 della legge n. 951, in quanto esso potrebbe ingenerare il timore che gli altri tagli siano fatti alla massa spendibile.

Le proposte del Governo circa gli stanziamenti attinenti i vari Ministeri sono state discusse ed approvate, sia pure con riserve, dalle varie Commissioni in merito. Da alcune si è lamentato l'accumularsi di residui passivi (oltre 1.200 miliardi per l'agricoltura, la quale a causa di certi ostacoli amministrativi e procedurali e alle difficoltà di coordinamento delle varie decisioni non può avvalersi dei fondi del FEOGA della Comunità europea). Si sono lamentate insufficienze negli stanziamenti destinati a garantire un efficace svolgimento di alcune importanti funzioni (particolarmente inadeguati gli stanziamenti per l'ordine pubblico: per quanto riguarda la giustizia è auspicabile che alcune preannunciate riforme possano consentire lun'attività giudiziaria più snella ed efficiente). Per le nostre attività anche culturali all'estero in verità più che maggiori stanziamenti appare raccomandabile una migliore valorizzazione dei fondi disponibili. Per i beni culturali sono stati proposti cambiamenti nella struttura che non ne alterano il livello.

Dobbiamo purtroppo con la Commissione di merito lamentare la scarsa considerazione al problema portuale per il quale dal 1965 ad oggi sono stati stanziati solo 1.300 miliardi scarsamente impegnati. Si lamenta anche la scarsa attenzione al turismo.

Le Commissioni di merito hanno giustamente discusso le politiche dei vari settori che si riflettono o non si riflettono nella struttura del bilancio. Vogliamo qui sottolineare le gravi inefficienze dell'Azienda dei telefoni di Stato e delle poste. I ritardi che hanno ormai raggiunto dimensioni incredibili cominciano ad avere anche serie conseguenze per il sistema economico (costituiscono un non irrilevante fattore negativo per le nostre esportazioni). Sullo stato di disorganizzazione di questi settori, sul grave fenomeno dell'assenteismo e della inadeguata valorizzazione della mano d'opera disponibile appare ormai urgente una indagine seria che consenta di pervenire ad indicazioni operative efficaci. Per il settore telefonico occorre considerare l'opportunità di integrare le due branche così da creare le premesse per l'eliminazione di alcune delle attuali inefficienze.

22. — Valutazione del deficit del settore pubblico allargato.

La valutazione del *deficit* del settore pubblico allargato è stato uno dei momenti centrali della discussione sul bilancio. Nella relazione alla Commissione avevo stimato l'entità del *deficit* spontaneo quale può risultare se non vengono frapposti ostacoli all'effettuazione delle spese consentite. Avevo anche cercato di valutare il *deficit* probabile quale potrà risultare dall'azione normalmente oculata del Tesoro, la quale in verità nelle forme in cui oggi può verificarsi, rendendo più

difficile una rigorosa ricognizione ed un serio controllo della spesa, finisce per avere nel lungo periodo effetti negativi. Come abbiamo già ricordato la valutazione del deficit probabile, come pure quello programmato, coincidono con quelle che il Presidente Andreotti ha preannunciato nella presentazione del nuovo Governo alle Camere. Dobbiamo ribadire una osservazione già fatta: la valutazione del deficit è quanto mai incerta sia per le incertezze che presentano le stesse stime relative alle entrate fiscali — incertezze che potranno ridursi se il nostro sistema tributario potrà finalmente assestarsi e le nuove procedure di controllo diventare operative — sia per il « gioco » del Tesoro, sia per gli ostacoli di varia natura che certi provvedimenti che comportano nuove spese comportano, sia infine, per l'operare di meccanismi di indicizzazione i cui effetti non sono sempre prevedibili.

Nella nuova relazione sulla stima delle previsioni di cassa sono riportate valutazioni che appaiono nel complesso corrette se si prescinde da nuove probabili esigenze di spesa, a cui peraltro si fa cenno nel nuovo programma di Governo; esse saranno invero oggetto delle note di variazioni già preannunciate.

Della massa spendibile del 1977 che si stima di 80.600 miliardi — 22.390 essendo le disponibilità al 1º gennaio 1977 e 58.210 le gestioni di competenza del 1977 — non saranno impegnati, si stima, 27.040 miliardi. Le disponibilità all'inizio del 1978 superano quindi quelle che esistevano all'inizio del 1977 di 4.650 miliardi (2.550 esesndo spese correnti, 2.100 spese in conto capitale). In virtù dell'articolo 4 della legge 407 del 1977 sarà possibile considerare perenti residui passivi in conto capitale per una cifra che si stima di 1.200 miliardi. La massa spendibile che il 1978 eredita dal 1977 è quindi di 25.840 miliardi: una somma che proprio per l'eliminazione contabile delle partite con una anzianità di bilancio superiore ai cinque anni presenta come avverte la stessa relazione appena ricordata « un più elevato grado di liquidabilità ». Di questa massa spendibile nell'esercizio suppletivo risultano già erogati 7.290 miliardi, per cui il volume dei residui

passivi, quale risulterà a rendiconto, si stima di lire 18.550 miliardi. La somma di 25.840 miliardi riguarda per 15.280 miliardi spese correnti e per 10.550 miliardi spese in conto capitale.

Le somme stanziate nel bilancio che stiamo discutendo ammontano a 57.600 miliardi così strutturati:

Spese correnti:

stanziamenti specificatamente de-	
terminati	41.977
fondi aventi carattere globale	1.590
totale spese correnti	55.928
spese in conto capitale:	
stanziamenti specificatamente de-	
terminati	10.082
fondi aventi carattere globale .	1.590
totale spese c/c	11.672

Altre spese potranno essere effettuate previo approvvigionamento dei mezzi finanziari. Le spese di questo tipo che si prevede di effettuare nel 1978 non dovrebbero superare, se si esclude il finanziamento dei deficit ai comuni, i 5.550 miliardi che già nella Relazione programmatica era stato indicato come un tetto invalicabile. Per i comuni e le provincie si prevede una spesa globale di 13.500 miliardi coperte con risorse proprie per soli 2.775 miliardi. Mezzi sono assicurati dal bilancio dello Stato come apporto a titolo di entrate sostitutive di tributi soppressi (3.650 miliardi) e a titolo di contributo alle spese per l'istruzione (250 miliardi). Il deficit - che si pensava nella Relazione generale e programmatica di coprire con finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti — sarà invece posto direttamente a carico dello Stato che vi provederà appunto con ricorso a prestiti. Le spese che dovranno quindi essere finanziate con ricorso al mercato saranno pertanto 5.550 + 6.825 = 12.375. Nei 5.550 miliardi sono compresi 2.500 miliardi per finanziamento del Fondo Nazionale Ospedaliero (1.500 per spese del 1977 e 1.000 per il 1978).

Ed infatti la spesa ospedaliera è stimata per quest'anno 5.200 miliardi e dovrebbe essere coperta dai versamenti degli enti obbligati (per circa 4.040 miliardi), dallo Stato con le somme già iscritte in bilancio (160) e ancora dallo Stato con i mezzi ottenuti con il ricorso al credito (1.000). Il fabbisogno ospedaliero era stato da noi stimato sui 5.600 miliardi. La stima del Governo ci sembra ottimista, anche per la scarsa operatività delle misure intese a contenere queste spese che, come si è visto, si sviluppano a ritmi preoccupanti e che peraltro sono state solo annunciate. La riduzione delle giornate di degenza non avrà infatti effetti rilevanti sulle spese per il 1978 in quanto un tale intervento, consentendo di utilizzare meglio le strutture dell'ospedale, ha effetti soprattutto sul volume degli investimenti che si rendono necessari per adeguare le capacità alle richieste. Un efetto più rilevante potranno avere interventi volti a ridurre lo spreco soprattutto di medicinali: a questi interventi abbiamo già avuto occasione di accennare. Quest'anno però gli ospedali dovrebbero ricevere - salvo slittamenti di spesa all'anno prossimo non esclusi, anzi genericamente previsti come diremo meglio fra poco — 6.200 miliardi: una somma che si ritiene sufficiente anche se resterà ancora un elevato grado di indebitamento soprattutto verso i fornitori, un fenomeno delle cui conseguenze negative si è già parlato.

Fortemente dimensionato rispetto alle possibilità è il ricorso al mercato previsto per la riconversione industriale (1.000 miliardi invece dei 1.829) e per il rilancio dell'economia (leggi 492 e 493 del 1975) (300 miliardi sui 1.213,3 miliardi che la Relazione generale e programmatica indicava come quote arretrate di mutui da effettuare nel 1978).

Le ragioni di queste previsioni contenute è la difficoltà a realizzare gli interventi che dovrebbero essere così finanziati. Particolarmente impressionante la sorte delle leggi 492 e 493 che abbiamo già ricordate. Malgrado si trattava di leggi che avrebbero dovuto assicurare il finanziamento per progetti già predisposti, nel loro complesso sono state valorizzate a distanza di tre anni quasi per poco più del 5 per cento.

Delle somme che saranno reperite sul mercato le 1.500 destinate a coprire spese degli enti ospedalieri di competenza del 1977 sono considerate operazione di consodiamento e quindi non entrano nella configurazione della massa spendibile, determinata ai fini di valutare la quota delle risorse assorbita dal settore pubblico. Le spese finanziate da mutui che concorrono alla formazione della massa spendibile sono quindi 10.875 miliardi. La terza componente della massa spendibile è rappresentata dalle spese che iscrivibili in bilancio correlativamente all'acquisizione in entrata dei relativi mezzi di copertura non provenienti dal mercato (il grosso di queste spese è rappresentato dai fondi che dovrebbero pervenire allo Stato dagli enti mutualistici e dallo Stato passato agli ospedali). L'ammontare complesivo di queste « partite di giro » è di 4.106 miliardi. È in verità curioso considerare queste partite come parte della massa spendibile di cui si deve determinare la quota che sarà spesa nell'anno per valutare i probabili flussi di cassa. Una tale procedura però si giustifica in quanto queste somme non vengono erogate all'atto in cui pervengono dallo Stato, per cui debbono essere considerate contemporaneamente parte delle somme acquisibili dallo Stato e parte della massa spendibile.

La massa spendibile risulta quindi dalla somma dei residui (25.840), degli stanziamenti di competenza (57.600), delle spese finanziate da mutui (10.875) e delle « partite di giro » (4.106): in tutto: 98.421 miliardi. Tenendo conto che una parte dei residui è già stata spesa e che le spese da finanziare con mutui si debbono ritenere completamente erogabili nell'anno ed applicando i coefficienti di valorizzazione di quest'anno sulla parte restante della massa spendibile, non senza ignorare i motivi che possono far ritenere alcune voci suscettibili di più pronta erogazione, si perviene alla seguente stima dei flussi di spesa per lo Stato:

pagamenti correnti . L. 60.750 miliardi

» in conto capitale » 13.950 »

Totale pagamenti . L. 74.700 »

Assumendo come valida la previsione degli incassi (50.100) risulta un saldo netto da finanziare di 24.600. A questo saldo va aggiunto l'ammontare di spese aggiuntivo già preconfigurate per 1.230 miliardi. Il deficit del bilancio dello Stato risulterebbe così di 26.730 miliardi. Le componenti della gestione di Tesoreria si prospettano abbastanza diverse rispetto a quelle prospettate nella Relazione generale e programmatica. L'assunzione diretta dello Stato del compito di finanziamento del deficit dei comuni e delle provincie consente di prevedere un avanzo della Cassa depositi e prestiti (950). Il deficit delle aziende autonome appare aumentato a 500 miliardi (dai 450 previsti nella Relazione generale e programmatica, mentre per l'INPS si prevede di poter ridurre il deficit da 4.700 miliardi inizialmente previsti a 2.100 miliardi, con misure che vogliamo sperare siano prontamente ed efficacemente realizzate. Per la gestione di Tesoreria per cui si prospettava un deficit di oltre 12 mila miliardi, si può ora prevedere — sperando nell'efficacia delle misure ricordate - un deficit di 900 miliardi. Il fabbisogno di Tesoreria risulta così di 25.830+900=26.730 miliardi di lire. Per determinare il deficit del settore pubblico allargato occorre aggiungere al fabbisogno di Tesoreria il fabbisogno di altri enti publbici, finanziato con ricorso al credito: gli Enti locali, quelli mutualistici e l'Enel. Il fabbisogno dell'Enel (2.200 miliardi) risulta assai più elevato di quanto non si prevedesse nella Relazione generale e programmatica.

Nel complesso queste voci indicate nella Relazione generale e programmatica in 2.100 miliardi si stimano ora in 3.900 miliardi. Il deficit del settore pubblico allargato risulta quindi, tenendo conto degli apporti degli Istituti di credito speciale di 250 miliardi, 26.730+(3.900—250)=30.380 miliardi di lire.

Come abbiamo già osservato non è possibile attribuire al *deficit* del settore pubblico allargato così determinato il significato di « entità delle disponibilità creditizie assorbite dal settore pubblico » in concorrenza con il settore privato. Si fa notare nella più volte ricordata relazione del Ministero del tesoro sulla stima della previsione di cassa

per l'anno 1978 che alcune spese rappresentano finanziamenti che vanno alle imprese e che consentono a queste di ridurre il loro ricordo al credito: nella stessa relazione si valuta in 1.100 miliardi l'ammontare delle spese che hanno queste caratteristiche, per cui ai fini della determinazione della quota di credito assorbita dal settore pubblico, il deficit di quest'ultimo si può indicare in 29.280 miliardi, la cifra che abbiamo ricordato all'inizio della relazione. Dobbiamo però in proposito osservare che il ritardo con cui vengono pagati i fornitori degli Enti pubblici ha aspetti diametralmente opposti, obbligando operatori privati a ricorrere al credito in misura maggiore di quanto sarebbe altrimenti necessario. L'entità del deficit del settore publbico allargato dipenderà anche dalla struttura e dalle modalità della spesa.

23. — Gli interventi necessari a contenere il deficit.

Anche nel livello recentemente stimato dal Governo di 29 mila miliardi, il deficit del settore pubblico allargato appare di una entità tale da mettere in pericolo la stabilità della ripresa. Vi è ormai un generale accordo sul livello massimo - di 24 mila miliardi — che non si dovrebbe superare se non si vuole pregiudicare la ripresa ed accelerare il processo di dequalificazione della spesa. Come abbiamo già avuto occasione di sottolineare il problema che si deve affrontare, in verità, non è solo - e neppure tanto — quello del contenimento della spesa ma anche — e soprattutto — quello della sua riqualificazione. Di questo appare convinto il Governo che si propone infatti di ridurre il deficit, stimato sui 29 mila miliardi, a 20 mila miliardi, per creare spazio alla realizzazione di misure per il rilancio qualificato dell'economia per 4 mila miliardi: in tal modo il deficit verrà a stabilirsi sul livello programmato di 24 mila miliardi.

La riduzione del *deficit* dovrebbe essere attuata con tre ordini di operazioni:

a) aumento delle entrate per 3.000 miliardi circa;

- b) riduzione di spese per circa 3.000 miliardi:
- c) spostamento per 3.000 miliardi di spese al 1979.

Per quanto riguarda l'operazione di cui al punto c) si ritiene che purchè il rinvio sia mantenuto entro limiti tollerabili, essa non sollevi problemi particolari. Nel 1978 si sono collocate spese che avrebbero dovuto essere sostenute nel 1977 per 4 mila miliardi: nulla da dire se all'inizio del 1979 si sosterranno spese del 1978 per 3 mila miliardi.

Anche l'aumento che si prospetta nelle entrate appare ragionevole. Un'intensificazione della lotta contro l'evasione potrebbe contribuire per una quota non trascurabile a questo necessario aumento di entrate. Nuove imposte potrebbero invece bloccare il processo di ristrutturazione del nostro sistema fiscale che deve adeguarsi ai compiti che il nuovo sistema tributario comporta. Il gros so dell'aumento delle entrate fiscali dovrebbe invero essere assicurato dall'aumento delle tariffe dei servizi pubblici. Ciò anche per le ragioni che ha giustamente prospettato il collega Grassini nel suo intervento in Commissione. Lo stato di deficit cronico in cui versa il bilancio di aziende autonome e di enti produttori di servizi pubblici incoraggia lo spreco, le cui conseguenze possono facilmente nascondersi tra le perdite che tariffe ingiustificatamente basse comportano.

Urge quindi una revisione delle tariffe pubbliche. Particolarmente urgente quella delle tariffe dell'Enel. Nella attuale situazione italiana è semplicemente folle continuare ad assicurare l'energia elettrica ad un prezzo politico, notevolmente inferiore al costo, al 95 per cento delle famiglie e per consumi non essenziali. Altre revisioni si impongono delle tariffe dei servizi pubblici, in particolare dei trasporti. Mentre un lavoratore a Londra paga mediamente per l'abbonamento mensile ai trasporti pubblici 50.000 lire, un nostro lavoratore di una grande città spende per la stessa ragione circa 5.000 lire al mese. Un aumento di una certa consistenza dovrebbe quindi essere possibile, sia pure realizzato con una certa gradualità. Si potrebbe lasciare ai comuni l'opzione tra una adeguata revisione delle tariffe e l'applicazione di una addizionale su certe imposte. ad esempio sulle tariffe per l'energia elettrica. Se alla revisione delle tariffe dei trasporti pubblici si aggiungono revisioni di altri contributi pagati alle amministrazioni comunali (per la raccolta rifiuti, eccetera) si può stimare di poter ridurre il fabbisogno del settore pubblico di almeno 1.300 miliardi di lire. Altri 300-400 miliardi possono essere ottenuti con una revisione delle tariffe delle ferrovie: una tale operazione può contribuire a ridurre il deficit del settore pubblico allargato alla condizione che non si abbiano aumenti consistenti nei salari dei ferrovieri, i quali peraltro dovranno essere, sia pure progressivamente, adeguati ai ben più elevati salari dei ferrotranvieri, la dinamica di questi ultimi dovendo essere opportunamente contenuta.

Il proposito del Governo di ridurre le spese di 3.000 miliardi di lire non può non trovarci consenzienti. Restiamo in attesa di conoscere le modalità con cui si riuscirà ad assicurare che alle buone intenzioni seguino i fatti. Dobbiamo in proposito purtroppo esprimere le nostre preoccupazioni e perplessità. Come abbiamo già avuto modo di osservare, l'eliminazione dei molti sprechi del settore pubblico richiede:

- a) una maggiore responsabilizzazione degli enti locali quale può ottenersi con la concessione di una certa capacità impositiva che consenta quella rigorosa impostazione dei rapporti con lo Stato che abbiamo già avuto occasione di indicare;
- b) una strategia pluriennale che in sintonia con un programma di riorganizzazione della pubblica amministrazione consen-

ta — con la necessaria gradualità — riduzioni anche rilevanti in diverse voci di spesa; noi vogliamo sperare che il problema della riqualificazione della spesa pubblica da conseguire stabilmente con gli interventi appena ricordati sia al centro del programma triennale che il Governo ha preannunciato in collegamento con il bilancio per il 1979.

Particolare attenzione deve essere prestata al problema delle spese previdenziali e sanitarie.

È ormai urgente la revisione del sistema pensionistico. Come si è detto si tratta di una operazione che deve essere concepita in modo organico e con un adeguato orizzonte. Non è difficile stabilire il criterio cui questa riforma deve ispirarsi: lo Stato deve contribuire per una sola pensione per lavoratore, commisurata alle sue esigenze normali che dipendono anche dai livelli dei suoi stipendi nell'ultima fase della vita lavorativa. Dovrebbe poi essere concesso al lavoratore la possibilità, pagando il premio puro di avere una addizionale di pensione (per il caso che aspiri ad una vita più dispendiosa. entro certi limiti ragionevoli, per il periodo di ritiro dalla vita attiva). Ogni altra pensione dovrebbe poter essere ottenuta solo con contratti stipulati nel libero mercato. In attesa che la revisione graduale del sistema pensionistico possa rendere applicabili questi criteri, si potranno prendere diverse iniziative per consentire che una sola pensione possa essere indicizzata, quando l'altra pensione non è necessaria per garantire livelli ritenuti minimali (e fino a quando questo non si verifica una tale norma può offrire l'occasione per un censimento delle pensioni) e per avviare un processo di regolamentazione del cumulo, cominciando dalle pensioni di invalidità percepite da coloro che come invalidi hanno ottenuto un posto nella pubblica amministrazione, per adeguare i contributi di alcune categorie di lavoratori.

Con una serie di misure è possibile ridurre le spese sanitarie almeno con la necessaria gradualità, soprattutto razionalizzando gli investimenti nel settore.

Riduzioni nelle spese sono possibili con l'introduzione di un *ticket* per i medicinali e per le visite (da quest'ultimo essendo esonerate le categorie veramente non abbienti) e con un insieme di norme per eliminare alcuni sprechi degli ospedali e per ridurre le giornate di degenza. Occorre in proposito stabilire norme di comportamento (per quanto riguarda ad esempio gli esami preparato-

ri per gli interventi ed in genere tutte le attività che possono essere svolte in ambulatorio) e criteri di massima per le degenze nei diversi casi di malattia: perchè tutto ciò possa portare a risultati apprezzabili, occorre una maggiore responsabilizzazione dei sanitari (non dimenticando che la responsabilità comporta sempre un certo potere che può e che deve essere esercitato in modo da valorizzare tutte le competenze ed esperienze). Un maggiore coordinamento appare necessario anche tra le attività dei vari sanitari e dei vari reparti.

Difficile sarà quindi operare le necessarie riduzioni di spesa che sono state preannunciate. Ma difficile sarà anche - per quanto questo possa sembrare paradossale — aumentare certe spese destinate al rilancio qualificato dell'economia. Tra queste spese sembra compresa la fiscalizzazione degli oneri sociali: una misura che, allo stato attuale dell'economia, più che necessaria è inevitabile. Essa comporterà un impiego di risorse pubbliche per 1.700 miliardi. Il rilancio dell'edilizia, la revisione delle procedure per la ristrutturazione industriale, misure organiche atte a favorire la ristrutturazione finanziaria e la ripresa degli investimenti potrebbero essere altrettanti argomenti che interessano questa « voce » della spesa pubblica. Abbiamo usato il condizionale ad indicare che tali spese potranno essere effettuate solo se si creano le condizioni perchè le iniziative programmate possano concretamente essere realizzate. Ad esempio, per quanto riguarda l'edilizia non è certo la deficienza di finanziamenti - di cui peraltro dovrà essere modificata la struttura - ad impedire quegli interventi pubblici che si possono configurare più opportuni. Sono le norme urbanistiche che richiederanno qualche revisione (la necessità di pagare subito gli oneri per le infrastrutture specifiche e generiche rende impossibile a molti piccoli risparmiatori di costruirsi la casa) e la prassi adottata da regioni e comuni. A questi ostacoli si aggiungono quelli « istituzionali »: il blocco dei fitti non incoraggia certo il risparmio ad investirsi nell'edilizia che infatti è impegnata nella produzione di

case di lusso o di seconde case. L'approvazione di una ragionevole legge sull'equo canone appare quindi condizione necessaria per l'afflusso di risparmio in quantità adeguata alla casa. Una normalizzazione anche graduale degli affitti appare necessaria anche per poter realizzare entrate fiscali che diventeranno invero necessarie per normalizzare la finanza comunale. Con l'attuale sistema di blocco degli affitti il patrimonio immobiliare tassabile si stima intorno ai 50.000 miliardi invece dei 150.000 cui esso potrebbe essere portato.

A proposito dell'edilizia non si può non approvare la proposta contenuta nella relazione della « introduzione da un lato di strumenti finanziari indicizzati (tipo risparmio casa, dall'altro di contributi statali in conto interesse temporanei e decrescenti).

Un discorso a parte deve essere fatto per le partecipazioni statali. Gli stanziamenti previsti con la legge sulla ristrutturazione industriale sono insufficienti a garantire la stessa sopravvivenza della impresa a partecipazione statale. Basti pensare che per il solo settore siderurgico occorreranno 1.000 miliardi e che se si dovesse portare il grado di capitalizzazione delle imprese a partecipazione statale al livello delle imprese private (al 31 dicembre 1977) occorrerebbero 4.000 miliardi di cui la metà dovrebbe collocarsi nel 1978. Per la legge per la ristrutturazione industriale si prevede di disporre previo ricorso al mercato di 1.000 miliardi, di cui è da presumere che circa la metà sia da destinare alle partecipazioni statali. Poichè stime quanto mai prudenziali fanno ritenere che i fondi in dotazione dovrebbero essere aumentati di almeno 1.200-1.300 miliardi resta un buco di oltre 1.000 miliardi. Si deve poi tenere presente anche della somma necessaria per il contributo alla ricapitalizzazione della Montedison che deve essere dato dalle imprese a partecipazione statale. In totale quindi per le partecipazioni statali si deve preventivare un incremento del finanziamento pubblico di almeno 1.300 miliardi. Noi riteniamo assolutamente necessario che in proposito si facciano dei conti realistici per evitare che nell'illusione di

potere evitare certe spese si sia poi obbligati a decidere con l'acqua alla gola stanziamenti alla stregua di quanto è stato fatto per l'EGAM: in tal modo, mentre non si evita l'espansione della spesa pubblica, si rinuncia a programmarla ed a collegarla ad iniziative per garantire il risanamento delle partecipazioni statali e quindi la riduzione della spesa per i prossimi anni. È certo possibile che una parte degli investimenti nei fondi di dotazione sia realizzato senza aumentare la spesa pubblica; semplicemente riducendo i fondi destinati alla ristrutturazione delle imprese private il che non è invero auspicabile.

Se i tre ordini di interventi prospettati dal Governo consentiranno di destinare quattro miliardi agli interventi appena ricordati necessari per sostenere congruamente e qualificare la ripresa, il *deficit* del settore pubblico allargato potrà assestarsi sul livello programmato: nel contempo si potrà avviare un processo di riqualificazione della spesa che dovrà essere chiarito e consolidato nel piano triennale. Si pone allora il problema del credito che deve essere riservato al settore pubblico. Non è certo pensabile di poter mantenere il credito globale nei limiti di 34.000 miliardi indicati nella Relazione generale e programmatica.

Si è molto discusso in queste settimane sulla congruità o meno di un ammontare di credito per il settore privato di 16.000 miliardi, con il che il credito totale da rendere disponibile per i settori pubblico e privato sarebbe di 40 mila miliardi. Sulla questione si sono cimentati i nostri migliori monetaristi da Mario Monti, a Savona, ad Arfelli, a Padoa Schioppa. È difficile poter prestabilire parametri indipendentemente dalle modalità con cui si prevede potrà realizzarsi la ripresa. Se l'economia dovesse essere tirata da una domanda speculativa (ricostituzione di scorte) indotta dall'affermarsi di aspettative inflazionistiche, che non avrebbero difficoltà ad essere confermate dallo stesso processo che esse promuovono, probabilmente l'ammontare di credito da riservare al settore privato dovrebbe essere superiore a quello programmato. È probabilmente in

vista di questa modalità di ripresa — che dobbiamo riconoscerlo è purtroppo la più probabile — che è stato da alcuni proposto di abolire i massimali stabiliti per i crediti alle imprese. Noi riteniamo che tutto deve essere fatto per ottenere una ripresa diversamente qualificata: ed è in vista di questo obiettivo che riteniamo si debbano mantenere le attuali limitazioni all'espansione del credito e cercare invece, anche con la politica della spesa pubblica e con le politiche di ristrutturazione industriale e finanziaria, di influire piuttosto sulla struttura del credito.

24. — Considerazioni finali.

La gravità della situazione esige una particolare attenzione al bilancio che dobbiamo

discutere ed approvare. Ci siamo ormai inoltrati nel 1978 senza che sia stato ancora possibile adottare le misure necessarie per riportare la spesa pubblica sotto controllo. Il Governo si è impegnato a bruciare i tempi e a prospettare i risultati che si possono conseguire quest'anno con un provvedimento legislativo di variazione che dovrebbe essere predisposto entro maggio. Intanto il Parlamento — proprio attraverso la discussione sul bilancio, che si collega strettamente a quella delle linee di politica economica annunciate dal nuovo Governo Andreotti — può fornire al Governo le indicazioni necessarie a configurare interventi organici suscettibili di essere rapidamente approvati ed efficacemente attuati.

LOMBARDINI, relatore

TABELLA N. 1

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

BILANCIO DELLO STATO - PREVISIONE DI SPESA IN CONTO CAPITALE PER IL 1978 E SUA PROIEZIONE PER IL PERIODO 1979-1982: ANALISI PER IL SETTORE DI INTERVENTO (in milioni di lire)

SETTORE DI INTERVENTO	Esercizio 1978	Esercizio 1979	Esercizio 1980	Esercizio 1981	Esercizio 1982	
	1					
Agricoltura	655,852	631.061	609.096	444.199	488.950	
agricoltura	033,832	031.001	009,090	777.199	488.930	
Industria	2.812.757	2.673.294	1.943.533	1,087.965	930,783	
Trasporti e comunicazioni.	2.898.578	2.857.635	2.757.096	2.644.095	2.635.094	
Edilizia	1.777.800	1.276.891	1.244.114	1.030.480	653,276	
Ricerca scientifica ed altre spese per l'istruzione	365.628	365.628	365.628	365,628	365.628	
Opere igieniche e sanitarie .	13,561	74.559	74.758	69.757	66.757	
Opere idrauliche	145.264	141.471	111,831	141.980	205.452	
Addestramento professiona- le lavoratori	21.385	21.385	21.385	21.385	21.385	
Opere ed interventi pluriset- toriali	6.307.933	7,219,320	7.431.584	5.080.807	3.630.458	
Totale	14.998.758 (a)	15,261,244	14.559.025	10,886,296	8,997,783	

(a) Di cui:

— già iscritti in bilancio	L.	11.661.758
- da iscrivere previo ricorso al mercato	*	3.182.000
— senza copertura (quadrifoglio)	»	155.000
	L.	14.998.758
- annualità non iscritte (vedi analisi di dettaglio allegata)	*	636,012
	L.	15.634.770

TABELLA N. 2

BILANCIO DELLO STATO - ANNO SOLARE 1977 SOMME SPENDIBILI E PAGAMENTI SECONDO L'ANALISI ECONOMICA

(in miliardi di lire)

				• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		
·	Residui passivi al 1º-1-1977	Impegni di competenza dell'eser- cizio	Pagamenti del mese suppletivo 1976	Somme spendibili nell'anno solare 1977	Pagamenti dell'anno solare 1977	Rapporti percentuali tra pagamenti e somme spendibili
	1	2	3	4=1+2+3	5	5/4
Spese correnti	7.958	45.770	4.787	58.515	43,225	73,87
Organi costituzionali dello Stato		159	. —	159	159	100
Personale in servizio	1.049	10,035	431	11.515	10.164	88,26
Personale in quiescenza	116	2,438	602	3.156	2.182	69,14
Acquisto di beni e servizi	1.717	3.300	313	5.330	2.682	50,32
Trasferimenti correnti	2.221	21,300	3.249	26.770	18.520	69,18
Interessi	2.659	6.718	63	9.440	7.962	84,34
Poste correttive e compensative delle entrate	174	1.720	106	2,000	1.470	73,50
Ammortamenti		53	24	77	45	58,44
Somme non attribuibili	12	47	9	68	41	60,29
Spese in conto capitale	9.123	12.440	522	22.085	10,335	46,79
Costituzione di capitali fissi .	2,276	1.115	84	3,475	723	20,80
Trasferimenti di capitali	5.273	8.345	309	13.927	6.498	46,65
Partecipazioni azionarie e con- ferimenti	24	1.335		1.359	1,300	95,65
Anticipazioni per finalità produttive	131	380	1	512	147	28,71
Totale spese d'investimento .	7.704	11.175	394	19.273	8.668	44,97
Anticipazioni per finalità non produttive	1.419	1.265	128	2.812	1.667	59,28
In complesso	17.081	58,210	5,309	80,600	53.560	66,45
						00,73

TABELLA N. 3

BILANCIO DELLO STATO - ANNI SOLARI - RAPPORTI PERCENTUALI TRA PAGAMENTI E SOMME SPENDIBILI SECONDO L'ANALISI ECONOMICA PER IL QUINQUENNIO 1973-1977

	Anno 1973	Anno 1974	Anno 1975	Anno 1976	Anno 1977
Spese correnti	71,6	69,2	69,7	68,6	73,87
Spese corrent		09,2	05,7		73,07
Organi costituzionali dello Stato	100,	100,	98,4	100,-	100,-
Personale in servizio	80,8	84,4	84,6	84,6	88,26
Personale in quiescenza	76,–	71,8	61,6	70,1	69,14
Acquisto di beni e servizi	44,7	54,5	51,7	51,2	50,32
Trasferimenti correnti	74,4	71,7	71,5	73,2	69,18
Interessi	75,7	53,7	52,9	48,4	84,34
Poste correttive e compensative delle entrate	57,–	32,4	67,8	63,5	73,50
Ammortamenti	31,4	73,1	67,3	55,2	58,44
Somme non attribuibili	58,3	86,-	80,5	59,5	60,29
Spese in conto capitale	43,5	38,9	43,8	50,2	46,79
Costituzione di capitali fissi	18,7	22,9	21,-	22,8	20,80
Trasferimenti di capitali	37,5	40,-	46,4	52,3	46,65
Partecipazioni azionarie e conferimenti	99,8	53,9	70,1	98,3	95,65
Anticipazioni per finalità produttive	67,4	80,9	49,6	77,	28,71
Totale spese d'investimento	40,1	38,8	43,-	51,4	44,97
Anticipazioni per finalità non produttive	60,5	39,6	47,7	43,5	59,28
In complesso	62,1	60,-	62,-	63,1	66,45

Tabella N. 4

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

BILANCIO DELLO STATO - INCREMENTO PERCENTUALE PREVISTO TRA SOMME SPENDIBILI SECONDO L'ANALISI ECONOMICA NEGLI ANNI SOLARI 1977 E 1978

	1977	1978	Incremento percentuale
Spese correnti	58.515	73.310	25,28
Organi costituzionali dello Stato	159	171	7,54
Personale in servizio	11.515	13.500	17,23
Personale in quiescenza	3.156	3.765	19,29
Acquisto di beni e servizi	5,330	6.403	20,13
Trasferimenti correnti	26.770	36.810	37,50
nteressi	9.440	10.001	5,94
Poste correttive e compensative delle entrate	2.000	2.483	24,15
mmortamenti	77	97	25,97
omme non attribuibili	68	81	19,11
'pese in conto capitale	22.085	25,110	13,69
Costituzioni di capitali fissi	3.475	3.653	5,12
rasferimenti di capitali	13,927	16,018	15,01
artecipazioni azionarie e conferimenti	1.359	1.718	26,41
Anticipazioni per finalità produttive	512	687	34,17
Totale spese d'investimento	19.273	22,076	14,54
nticipazioni per finalità non produttive	2.812	2.984	6,11
omme non attribuibili		50	
In complesso	80.600	98.421	22,11

- Application of the control of the

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DETTAGLIO DELLE ANNUALITÀ PREVISTE DA PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI NON ISCRITTE NEL CONTO CAPITALE DEL PROGETTO DI BILANCIO PER IL 1978

	Milioni di lire
Lagra 1427/1020 Dianaciniani sulla comessioni di angre mubblishe	16
Legge 1137/1929 - Disposizioni sulle concessioni di opere pubbliche	16 174
Decreto legislativo luogotenenziale 305/1945 - Riparazione e ricostruzione di fabbricati distrutti dalla guerra	16
Decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato 261/1947 - Alloggio per i senza tetto per cause di guerra	1.089
Decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato 399/1947 - Provvidenze per agevolare la ripresa delle costruzioni edilizie	870
Decreto legislativo 136/1948 - Costruzione di serbatoi, laghi artificiali e nuovi impianti	
idroelettrici in Sardegna Decreto legislativo 688/1948 - Opere pubbliche ricadenti nei comuni compresi nella zona	204
della battaglia di Cassino	583
Leggi 408/1949 e 471/1950 - Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie	5,000
Leggi 409/1949 e 607/1954 - Ricostruzione delle abitazioni distrutte dalla guerra	13,310
Legge 460/1949 - Annualità trentennali per opere distrutte o danneggiate dalla guerra Leggi 589/1949 e 480/1950 - Provvedimenti per agevolare l'esecuzione di opere pub-	3.398
bliche di interesse degli Enti locali	3,192
Legge 443/1950 - Costruzione serbatoio di Forte Buso sul Travignolo (Trento) Leggi 984/1950; 980/1953; 134/1959; 171/1961; 1288/1961 e 931/1966 - Costruzione	135
di alloggi per i dipendenti statali e per il Centro di Ispra	919
Legge 61/1951 - Risanamento delle zone periferiche di Roma	160
Contributi in annualità per la costruzione di case popolari	25,459
Legge 103/1953 - Provvedimenti a favore della città di Roma	2,164
Legge 297/1953 - Provvedimenti a favore della città di Napoli	1.546
Legge 645/1954 - Provvidenze straordinarie a favore dell'edilizia scolastica Legge 1155/1960 - Costruzione e completamento della rete di fognatura della città di	11.194
Palermo	145
Legge 17/1962 - Piano per lo sviluppo della scuola	5,100
alloggi popolari	200
Legge 28/1962 - Risanamento di taluni mandamenti di Palermo	1,000
Legge 168/1962 - Costruzione edifici di culto	3,726
Legge 1073/1962 - Provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio 1962-1965 Legge 17/1963 - Provvedimenti concernenti opere di conto degli Enti locali di edilizia	147
popolare ed altri	1.835
Legge 75/1963 - Provvedimenti integrativi per l'edilizia scolastica	11.730
Leggi 1460/1963 e 218/1965 - Provvedimenti per l'edilizia economica e popolare Leggi 357/1964; 1077/1967; 91/1969; 1042/1970 e 837/1973 - Provvidenze a favore delle	11.821
zone del Vajont	5.867
Legge 1280/1964 - Provvidenze per il comune di Roma	5,600
Legge 1358/1964 - Provvidenze per l'edilizia scolastica	9,782
Legge 223/1965 - Revisione prezzi contrattuali per opere finanziate con leggi speciali	155
Legge 574/1965 - Modificazioni legge 589/1949 in materia edilizia ospedaliera	5.529
Legge 874/1965 - Provvidenze per la scuola per il periodo 1º luglio-31 dicembre 1965 Decreto-legge 1022/1965, conv. mod. legge 1179/1965 - Incentivazione dell'attività edi-	1.605
lizia	5.774
Legge 1213/1965 - Provvedimenti a favore della cinematografia	1.654
Legge 38/1968 - Costruzione e completamento delle reti di distribuzione idrica e di fognatura nell'interno degli abitanti	1.092
Decreto-legge 79/1968, convertito in legge 241/1968 e legge 21/1970 - Provvidenza per la ricostruzione e la ripresa economica dei comuni della Sicilia colpiti dai terremoti del	
1967 e 1968	1.383

Segue: DETTAGLIO DELLE ANNUALITÁ

	Milioni di lire
Legge 82/1968 - Concessione di contributi per la esecuzione di opere di edilizia ospeda-	
liera	5.781
Legge 422/1968 - Edilizia abitativa sovvenzionata	6.792
volazioni fiscali e sgravio oneri sociali per favorire nuovi investimenti nei settori del-	
l'industria, del commercio e dell'artigianato	700
Decreto del Presidente della Repubblica 1090/1968 - Attuazione della legge n. 129 del	
1963 relativa al piano regolatore generale degli acquedotti	2.291
Legge 383/1969 - Concessione di contributi per spese ospedaliere per gli anni 1969 e 1970 Decreto-legge 745/1970, convertito mod. legge 1034/1970 - Provvedimenti straordinari	5.405
per la ripresa economica	1.000
Decreto-legge 430/1971, convertito mod. legge 594/1971 - Provvidenze creditizie per fa-	4.000
vorire nuovi investimenti nei settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato	1.000
Legge 576/1971 - Concessione di mutui all'Istituto case popolari di Messina per far fronte ai disavanzi di gestione a tutto il 31 dicembre 1966	112
Legge 1101/1971 - Ristrutturazione, riorganizzazione e conversione dell'industria e del-	112
l'artigianato tessili	9.000
Legge 464/1972 - Contributi in conto interessi sui finanziamenti concessi per la riorga-	
nizzazione, ristrutturazione o conversione di aziende	7,000
Legge 684/1974 - Ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale	7,000
Legge 713/1974 - Finanziamenti a favore di piccole e medie imprese industriali, dell'ar-	
tigianato, del commercio, dell'esportazione e della cooperazione	2,000
Legge 47/1975 - Difesa dei boschi dagli incendi	200 10,000
Legge 153/1975 - Attuazione direttive CEE per la riforma dell'agricoltura Legge 184/1975 - Studi, ricerche, progettazione e avviamento alla produzione di aero-	10.000
mobili per percorsi internazionali	25,000
Legge 227/1975 - Programma di interventi straordinari per la meccanizzazione dei ser-	
vizi postali e telefonici	15.000
Legge 228/1975 - Rifinanziamento della legge n. 1101 del 1971	10.000
Legge 230/1975 - Rifinanziamento della legge 464/1972	28.000
Decreto-legge 377/1975 convertito mod. legge 493/1975: art. 6, b) - Concorso nel pa-	
gamento di interessi sui mutui integrativi in aggiunta alle somme stanziate dalla legge	4,000
179-1974	9.000
Legge 551/1975 - Prosecuzione di opere di edilizia ospedaliera universitaria	1.500
Legge 720/1975 - Provvidenze a favore delle costruzioni navali	13.000
Decreto-legge 156/1976 convertito mod. legge 350/1976 - Provvidenze a favore dell'in-	
dustria e dell'artigianato	30,000
Legge 183/1976, art. 15 e decreto del Presidente della Repubblica 902/1976, art. 25 -	200 000
Credito agevolato al settore industriale	200.000
Legge 203/1976 - Progettazione, costruzione e gestione di impianti di ricezione e di trattamento delle morchie e delle acque di zavorra e lavaggio delle petroliere	8,000
Legge 344/1976 - Incremento fondo speciale per lo sviluppo e il potenziamento delle	8,000
attività cinematografiche	500
Legge 352/1976 - Attuazione della direttiva comunitaria sull'agricoltura di montagna	
e di talune zone svantaggiate	19.000
Legge 374/1976 - Provvidenze a favore dei consorzi e delle società consortili tra piccole	1 000
e medie industrie	1.000
Legge 389/1976 - Provvidenze per lo sviluppo della pesca marittima Leggi di bilancio esercizi dal 1948-49 al 1975	1.500 68,657
Aggi di miancio cocicial dal 1770°77 al 1773	00,037
Totale	636.012

Sezione I

RELAZIONE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica (Tabella 4)

(RELATORE GIOVANNIELLO)

ONOREVOLI SENATORI. - Non è certamente in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica, che impegna poco meno dell'1,5 per cento del bilancio dello Stato, che si abbia titolo per un'ampia relazione che analizzi e critichi l'attività finanziaria dello Stato in ordine alla sua capacità di governare la società, disegnandone il futuro e lo sviluppo. Altra sede, la Relazione previsionale e programmatica e le relazioni generali sull'entrata e sulla spesa, daranno centamente a questa Commissione più ampi motivi e spunti nonchè più concreti elementi per un dibattito che vada nel profondo della struttura del bilancio per verificare la sua rispondenza alle esigenze della società.

Ma sarebbe grave omissione non cogliere anche questa occasione per avviare il dibattito generale sull'impegno programmatorio del Governo. E per quanto di specifico riguarda l'esame della Tabella n. 14 il dibattito non può che essere incentrato sugli strumenti tecnici e scientifici di cui una società ben governata dovrebbe dotarsi: il bilancio cioè e la programmazione.

Sono due aspetti dello stesso momento politico.

Cosa è in fondo il bilancio se non la rappresentazione finanziaria della programmazione? E come è possibile una programmazione senza strutture amministrative che oltre ad elaborare, gestiscano nel concreto, nella Ragioneria cioè, il bilancio?

Puntuale qui tornerebbe la considerazione circa l'opportunità della unificazione dei Ministeri economici e finanziari che però, a mio avviso, sarebbe opportunità molto discutibile perchè la pletoricità e l'inevitabile elefantiasi appesantirebbero ancora di più i meccanismi e gli strumenti, già di per sè poco agili, dell'apparato burocratico che sovrintende alla gestione del bilancio in un indirizzo programmatorio.

Questo è tanto più vero quanto più si coagula una volontà unitaria delle forze politiche che, nel Parlamento, ognuna con la sua sensibilità, al di là di chiusi schemi ideologici, ma nella chiara scelta di operane nel sistema per miglioranlo e renderlo più giusto, sappiano occupare tutte insieme il ruolo, oggi carente, della necessaria opposizione intesa come componente imprescindibile di autentica democrazia.

Soltanto quando il Parlamento, in un civile e costruttivo contraddittorio col Governo, fa rivivere il sistema democratico riattivando il ruolo di opposizione al potere esecutivo, solo allora le leggi diventano un punto certo di serietà programmatica e non più una congerie, una pletora di spese che

si accavallano, si sommano, si aggrovigliano e non sono certo programmazione.

Solo allora il CIPE, il CIPI, il CIPES, il CIPAA, e tutti gli strumenti per programmare; i vari comitati interministeriali per i prezzi, il credito; i vani piani settoriali, da quello chimico a quello sidenurgico, dal piano per l'edilizia a quello energetico, a quello agricolo-alimentare a quello per gli acciai speciali, a quello per la ricerca scientifica, se sarà fatto, possono trovare il momento unificante che eviti dispersioni e sovrapposizioni e, con la partecipazione più ampia e più critica, possano raggiungere gli scopi per cui furono voluti dalle leggi.

Ma, dicevamo, i due strumenti fondamentali per governare sono: il bilancio e la programmazione.

Se il bilancio-programma non vuole essere solo una finzione politica, ma trovarsi poi realizzato nel bilancio-consuntivo deve poter essere gestito con strumenti burocratici ed amministrativi fedeli e leali esecutori della volontà politica univoca che scaturirà dal rapporto dialettico Parlamento-Governo.

Deve poter essere gestito con una pubblica amministrazione che non faccia più della programmazione economica pura palestra di accademismo ideologico, ma razionalmente e con efficienza dia alla sua azione amministrativa una finalità di piano, specialmente in ordine alle decisioni di allocazione di risorse.

La programmazione non sarà più così il coacervo di progetti settoriali comunque perseguiti, col rischio di vederli realizzati in funzioni anticicliche, ma si potrà porre obiettivi di lungo termine con orientamenti flessibili e non contraddittori sanciti in bilancio, meglio se pluniennali, e comunque riscontrati nella copentura per leggi pluniennali di spesa.

Tanto più vero questo oggi che le Regioni, con la legge n. 382, hanno assunto la « pienezza delle funzioni previste dalla Costituzione » e con i trasferimenti ad esse dei vani « fondi » stanziati dal bilancio (si vedranno trasferito oltre un quinto del bilancio dello Stato) potranno recitare il ruolo di programmatori che la legge assegna loro,

così come chiaramente stabilisce il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977. « Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni », e queste a loro volta « determinano i programmi regionali di sviluppo in armonia con la programmazione economica nazionale e con il concorsi degli enti locali »; prospettiva questa che con puntualità viene ricordata nella Relazione previsionale e programmatica laddove, con pari puntualità, si correla tale evento con la legge n. 335 del 1976 che ha ad oggetto: « Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni » e che, con l'articolo 1, prevede l'adozione, accanto al bilancio annuale in termini di competenza e di cassa, di « un bilancio pluriennale, le cui previsioni assumono come termini di niferimento quelli del programma regionale di sviluppo e comunque in termine non superiore al quinquennio ».

Una programmazione dunque non più scritta a mo' di romanzo dai vari organismi di studio più o meno costituiti per legge, ma una realtà programmatoria che, oltre a sapere cogliere dalla gente, dai lavoratori e quindi dalle decisioni adeguatamente filtrate dagli enti locali e sintetizzate a livello politico intermedio (quello regionale) le idee più rispondenti alle esigenze e ai bisogni, oltre a cogliere e interpretare le attese e le speranze, sappia, questa programmazione, tramutare in cifre di bilancio, quindi in concretezza, non i sogni impossibili ma gli obiettivi reali.

Una programmazione che partendo dalle idee semplici ma concrete della società programma persegua lo sviluppo, che è prima di tutto riequilibrio sociale e quindi riequilibrio tra agricoltura e industria, tra città e campagna, tra impresa e lavoro; non lascia all'infilazione, sia essa per costi, per moneta o per spesa pubblica, la funzione di riequilibratrice di redditi così come malaccortamente la si era intesa, non valutando gli effetti penversi di recessione e disoccupazione che la seguivano; avvii il risanamento delle imprese e quello della fiinanza pubblica in funzione dello sviluppo economico

globale e guidi, col bilancio, le risorse per convertirle in obiettivi di sicura realizzazione, non ignorando che le risorse nazionali non sono solo risorse liquide, ma umanità, mentalità, valori.

Si può intravvedere qualche elemento di questo disegno nell'esigno bilancio della tabella 4?

Rispetto al bilancio 1977, le spese considerate nello stato di previsione fanno registrare una piccola variazione in diminuzione pari a 37,4 milioni per la parte corrente e una consistente variazione in aumento pari a 345 miliandi per il conto capitale.

Questa seconda, in aumento, è tutta per trasferimenti alle Regioni e niguarda il fondo di sviluppo (regolato dall'articolo 9 della legge n. 281 del 1970, indicizzato con la legge n. 356 del 1976) e il finanziamento delle attività agricole, regolato dalla legge 1º luglio 1977, n. 403, oltre a 30 miliardi in applicazione della legge 16 ottobre 1975, n. 493, per cui il fondo di sviluppo per il 1978 è dotato complessivamente di 765 miliardi che sono tutto il titolo II (spese d'investimento) della tabella 4 e tutte in trasferimenti.

La variazione in diminuzione di 37,4 milioni può stimolare qualche considerazione.

Rinviene dalla sommatoria del titolo I (spese correnti) che vede, fra le altre, due variazioni consistenti una in aumenti di 288 milioni per spese obbligatorie (stipendi e assegni fissi) per aumenti di indennità e miglioramenti e l'altra in diminuzione per 233 milioni riguardanti i capitoli 1134 e 1142: 1134 « Spese per l'elaborazione dei progetti pilota relativi a rillevanti obiettivi del programma economico nazionale e per studi, indagini e nilevazioni connesse»; 1142 « Spese per studi, indagini e rilevazioni ». Sono i due capitoli che hanno riscontro poi in consistenti residui passivi: i due capitoli infatti danno un complessivo residuo passivo di 4.445 milioni rispetto al totale dei residui del Ministero che è di 5.315,6 milioni.

Atteso che è indispensabile conoscere per programmare e quindi spendere per elaborare progetti, per operare indagini e rilevazioni, ha significato politico questa consistenza dei due residui maggiori che ineriscono proprio all'attività specifica del Ministero del bilancio e della programmazione?

Ed è da considerare significativo il fatto che tra i residui passivi sono riportati 500 milioni, pari a un quarto del contributo annuo, riguardanti l'ISPE (cioè proprio l'Istituto di studi per la programmazione economica)?

L'onorevole Ministro ha prevenuto queste domande nella sua recente esposizione economico-finanziaria al Senato quando afferma che alle « maggiori attività di coordinamento, cui, adeguandosi con le strutture, è chiamato a far fronte il Ministero del bilancio, si collega il riordinamento dell'ISPE, in armonia con la più intensa attività dell'ISCO e dell'ISTAT, per assicurare ai pubblici poteri la necessaria autonomia della informazione e della ricerca». Sono sue parole che indubbiamente significano impegno a non disperdere un patrimonio culturale e di strutture necessario per: « programmare la programmazione », e sono forse quel qualche elemento che ci fa sperare in una attività programmatoria più scientifica ma anche più umanamente concreta.

In questo spirito il dibattito in Commissione ha puntualizzato e approfondito l'esame della spesa specialmente in ordine a questi strumenti di programmazione che vanno riordinati e potenziati.

Da questo punto di vista occorre sottolineare che la caratteristica di strumento di trasferimento di risorse verso altri centri decisionali di spesa, che il bilancio di previsione dello Stato viene assumendo in modo sempre più marcato, propone in termini di estrema urgenza e concretezza l'esigenza di ricostituire un centro di sintesi in ordine alle scelte relative ai flussi finanziari pubblici. Se qualche apprezzabile passo in avanti sembra essere stato fatto in questo senso - sotto il profilo conoscitivo - con le recenti disposizioni che stabiliscono l'obbligo per il Tesoro di trasmettere al Parlamento i dati concernenti i nisultati e le stime di cassa della gestione del bilancio e della Tesoreria, ulteriori passi avanti sembrano necessari, anche attraverso una sollecita riforma della contabilità di Stato, sulla linea

delle novità introdotte dalla legge-quadro sulla contabilità delle Regioni a statuto ordinario cui prima facevo cenno.

È chiaro infatti, che accantonata l'idea, rivelatasi erronea, di una legge-quadro sulle procedure di programmazione, lo strumento tecnico-giuridico attraverso cui deve prendere consistenza e concretezza la proiezione contabile, a livello regionale e a livello statale, di una politica di programmazione, anche settoriale, è costituito oggi dalla tecnica del bilancio pluriennale, la quale dovrebbe altresì consentire una soluzione più corretta della spinosa questione della copertura delle leggi recanti spese pluriennali. Si tratta quindi di una prospettiva di grande interesse, immediatamente percornibile, lungo la quale i temi del governo dei flussi finanziari pubblici e del risanamento della spesa pubblica, potranno trovare una readistica ipotesi di soluzione. Ciò ovviamente non esclude che le forze politiche che sostengono l'Esecutivo sappiano trovare il necessario consenso tra le forze sociali per introdurre alcuni non più procrastinabili ritocchi ai settori nevralgici della legislazione di spesa, in particolare quello previdenziale e quello sanitario.

Queste considerazioni di ordine generale, valgono ad indicare la linea giusta entro cui dovrebbe svilupparsi l'azione del Ministero del bilancio, sul cui stato di previsione della spesa per il 1978, a nome della Commissione bilancio, presento una relazione complessivamente favorevole.

GIOVANNIELLO, relatore

Sezione II

RELAZIONE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali (**Tabella 18**)

(RELATORE SPEZIA)

ONOREVOLI SENATORI.

1. — Nel corso del 1977 sono intervenute alcune novità che hanno profondamente inciso sulla funzionalità delle partecipazioni statali.

Prima fra tutte vi è indubbiamente l'approvazione della legge 6 giugno 1977 n. 267 di soppressione dell'EGAM, ma non certamente meno importanti sono le norme della legge 12 agosto 1977 n. 675, sulla riconversione e ristrutturazione industriale, che riguardano direttamente le partecipazioni statali e segnatamente gli articoli 12, 13 e 14, i quali, accanto alle leggi di intervento per il Mezzogiorno, hanno concorso a dimensionare la risorta polemica sulla validità della formula.

È inoltre evidente la coincidenza di molte critiche anche sostanziali, con il momento di generale difficoltà per tutte le imprese; difficoltà che non potevano non gravare principalmente sulle partecipazioni statali, proprio per alcune particolarità che le distinguono dalle imprese private.

Difficoltà che derivano appunto dalla generale mancanza di disponibilità sul mercato finanziario di capitale di rischio, con conseguente caduta degli investimenti e sostegno di una parte di questi, (da parte delle aziende a partecipazione statale, che hanno potuto disporre di insufficienti fondi di dotazio-

ne) con il ricorso al costoso finanziamento a breve termine, contribuendo in tal modo ad un ulteriore deterioramento della situazione.

Le particolari difficoltà del momento hanno pertanto indotto a valutare con maggiore attenzione e penetrazione la necessità di uno strumento agile e veramente adeguato, per interventi urgenti e strategici del pubblico potere in campo economico.

Il sistema delle partecipazioni statali, assume ora contorni più precisi anche in virtù della dialettica sviluppatasi negli ultimi due anni; anche se i problemi sollevati sono, nella più parte, ancora da risolvere.

È comunque ormai ovvio il principio che impresa pubblica non è sinonimo di integrale proprietà pubblica dei mezzi di produzione; il concetto delle grandi nazionalizzazioni, per la sua intrinseca rigidità, dovuta alle
centralizzazioni ed alle burocratizzazioni insiti nel sistema, ha trovato e trova appunto
normalmente il suo superamento, nel contesto di una struttura produttiva come la
nostra che rimane prevalentemente privatistica, attraverso le partecipazioni statali.

Questo orientamento si è anche consolidato per la dimostrata, « costante riduzione della capacità della pubblica amministrazione di svolgere con successo le funzioni dello Stato moderno ».

2. — Fra i più importanti problemi ancora aperti, vi è senza dubbio il rapporto delle partecipazioni statali con il legislativo e l'esecutivo, che non può essere, allo stesso tempo, nè di completa autonomia e nè di completa subordinazione. Non può essere di autonomia totale, in quanto sono appunto le partecipazioni statali strumento per l'intervento pubblico; e non di subordinazione operativa, in quanto è proprio la sua peculiarità nei confronti del potere politico che lo richiede.

La soluzione di questo problema, che ha trovato un primo aggiustamento con il decreto del Presidente della Repubblica del 14 giugno 1967 n. 554 (cioè con la soppressione del Comitato permanente per le partecipazioni statali ed il deferimento dei suoi compiti al CIPE), ha avuto una sua più puntuale collocazione con la costituzione della Commissione parlamentare, prevista dall'articolo 13 della legge 12 agosto 1977 n. 675, per il peso che essa avrà sull'esame preventivo e consuntivo dei programmi, nei suoi rapporti con il Ministro, con gli amministratori ed i dirigenti delle aziende a partecipazione statale.

È pertanto necessario, al fine di evitare indebite interferenze del potere politico e nello stesso tempo fare in modo che esso possa svolgere nel modo più pieno e responsabile le sue funzioni, che sia tenuto distinto il momento pubblico, che si identifica con gli enti di gestione, dal momento privatistico, che è costituito dalle società operative.

Le direttive ed i controlli da parte del potere politico debbono pertanto riguardare gli enti di gestione.

Non che il momento delle società operative possa essere disgiunto da quello dell'ente di gestione, per cui la distinzione proposta potrebbe sembrare puramente teorica, ma perchè essa consente di mantenere in limiti opportuni l'intervento e quindi il condizionamento politico.

Un intervento, quest'ultimo, che dovrà consistere nella formulazione degli indirizzi agli enti di gestione e nel coordinamento e controllo sulla loro esecuzione.

Se il Governo ed il Parlamento escono da questi limiti, si creano le condizioni per la deresponsabilizzazione degli amministratori e dei dirigenti, in quanto il potere politico investe, in tal modo, l'ambito delle loro responsabilità.

3. — Per cui è innanzitutto necessario stabilire i termini precisi di tale intervento; stabilire cioè le procedure per la definizione degli indirizzi da parte del pubblico potere.

La risposta a questo interrogativo è unica ed obbligata: questo risultato si ottiene solo con il metodo della programmazione.

Non si può che constatare con soddisfazione che oggi non è più oggetto di irrisione chi con convinzione insiste su questa prospettiva.

Superata la infatuazione unilaterale e tecnocratica della programmazione attraverso un travaglio durato quasi 10 anni, si sta ora forse smaltendone completamente la conseguente irritazione ed il rigetto, per approdare ad un più concreto impegno programmatico.

Il segno più evidente di una rinnovata consapevolezza nei confronti di questa esigenza di fondo per lo sviluppo della democrazia (e non solo pertanto della economia) nel nostro Paese, è quello che ci è offerto dal completamento del disegno autonomistico previsto dai decreti della 382, che incardina nelle istituzioni la prospettiva di sviluppo, togliendola da un ambito puramente teorico e burocratico.

Infatti solo attraverso le istituzioni (e quindi a tutti i livelli istituzionali nei quali si articola lo Stato democratico) il fatto economico può diventare un fatto politico, cioè partecipato.

Un problema quindi che si pone in termini perentori, in quanto solo la programmazione (cioè un quadro comune di riferimento) può costituire reale garanzia di una autentica autonomia delle istituzioni, togliendo a questa fondamentale esigenza democratica, tutta la potenziale carica negativa che essa contiene, in un sistema politico di libertà quale il nostro è.

È una consapevolezza questa oggi fortunatamente più diffusa e che ha trovato riscontro specifico anche in alcune parti della Relazione previsionale programmatica del Governo e che trova ampia conferma in tutta la medesima relazione, che risponde a questa esigenza, attraverso la indicazione di settori prioritari di intervento ed il finanziamento di progetti.

È un passo certamente importante, che si muove nella direzione giusta, ma non è di per sè sufficiente.

È necessario procedere anche alla indicazione di parametri, per la localizzazione degli interventi settoriali.

Infatti limitandosi alla indicazione dei soli settori, si rischia di incentivare ulteriormente la espansione nelle aree forti, a scapito evidentemente di quelle più deboli; ed a questo fatto non si può peraltro ovviare con leggi speciali.

Il riequilibrio dei settori e del territorio attraverso l'uso programmato delle risorse, richiede infatti che si privilegino, assieme ai settori, le aree economicamente depresse del Paese (che sono principalmente, anche se non esclusivamente, quelle del Mezzogiorno).

4. — La indispensabilità della determinazione di questo quadro di riferimento, è ancora più evidente pertanto per la definizione degli interventi delle partecipazioni statali.

Se è risaputo che gli insediamenti produttivi spontanei tendono, per loro natura, allo squilibrio del territorio (in quanto cercano sempre le condizioni ottimali per ottenere il massimo profitto e quindi cercano la migliore disponibilità di manodopera, di servizi; di infrastrutture eccetera...), è altrettanto necessario che il potere pubblico si opponga a questo uso distorto delle risorse, che ha caricato di problemi di enorme portata diverse città del Nord.

È comunque evidente che contro tali errori, ben poco potrebbe il pubblico potere se potesse disporre solo delle possibilità di intervento che offrono i servizi nazionalizzati, mentre invece ben di più si può fare attraverso un adeguato uso delle partecipazioni statali. La programmazione è pertanto necessaria al sistema delle partecipazioni statali, non tanto per una esigenza di efficienza, ma per sostanziare le ragioni stesse della sua esistenza e per renderlo pertanto coerente con i suoi propri fini.

5. — In questa dimensione trova una sua giusta collocazione anche il delicato ed importante uso dell'istituto del salvataggio, attorno al quale si sono dette alcune cose giuste e molte altre romanzate, ma la cui necessità nel sistema delle partecipazioni statali nessuno può contestare, pur nella consapevolezza della sua estrema complessità e delicatezza.

Allorchè, ad esempio, lo si è utilizzato alcuni anni or sono nelle più avanzate regioni del Nord, in omaggio al principio della intoccabilità di ogni posto di lavoro anche quado esistevano, nelle stesse aree, concrete alternative di occupazione per un numero molto superiore di addetti, è evidente che se ne è fatto un uso distorto e negativo.

Ma il consenso ad intervenire o meno nelle singole situazioni non può essere lasciato alla decisione di volta in volta dell'uomo politico o dell'amministratore, ma deve invece derivare da un quadro generale (ma non generico) di scelte e di compatibilità, deciso con la partecipazione delle istituzioni, ed attraverso queste, di tutto il corpo sociale.

Ciò per evitare interventi indiscriminati che, ancora una volta, finirebbero per risolversi in un danno per le aree più deboli.

6. — Questo problema richiama pertanto quello degli oneri impropri e quindi quello dei fondi di dotazione.

Se è vero che « si riconosce che i fondi di dotazione svolgono funzioni analoghe al capitale di rischio », come ha osservato nelle sue conclusioni la Commissione Chiarelli, allora sarà anche necessario non gravare questi fondi di altri rischi oltre a quelli che già incidono anche sulle aziende private.

È necessario in sostanza, per serietà, finanziare al di fuori dei fondi di dotazione, tutti i cosiddetti oneri impropri.

Ciò perchè il fondo di dotazione, proprio per la caratteristica già accennata, deve ri-

sultare sufficiente a realizzare i programmi predisposti ed essere quindi erogato integralmente e con la opportuna tempestività, al fine di evitare che vengano (per l'insufficienza negli stanziamenti o per ritardi nelle erogazioni) compromessi, spesso sostanzialmente, programmi già iniziati (una ragione, anche questa, per programmare rigorosamente gli interventi).

C'è poi da sottolineare che proprio al fine di non compromettere i risultati della gestione, nel caso in cui non fosse stabilito un adeguato fondo di dotazione, gli enti sono spinti (e ciò avviene normalmente) a ricorrere al finanziamento a breve, per ultimare gli impianti (nuovi o in ristrutturazione) già iniziati, con conseguenti interessi aggiuntivi che gravano in modo improprio sul bilancio aziendale.

7. — Quali sono allora questi oneri impropri che possono gravare sulle aziende a partecipazione statale, configurandosi come veri e propri rischi suppletivi?

Ci si proverà ad elencarne almeno qualcuno, in considerazione del loro peso notevolmente negativo, in quanto possono, in certi casi (in molti casi), risultare determinanti ai fini della stessa validità aziendale, proprio perchè le aziende a partecipazione statale sono lo strumento fondamentale per la politica industriale (e produttiva in genere) del potere pubblico e pertanto più soggette ad interventi particolari.

Innanzitutto i già ricordati salvataggi; la dislocazione territoriale a fini di riequilibrio; i tempi interminabili per la decisione e la erogazione dei finanziamenti; finanziamenti a breve, necessari per l'ultimazione di impianti programmati e non adeguatamente finanziati con il fondo di dotazione; riflessi delle sottocapitalizzazioni (cioè inadeguatezza dei fondi di dotazione, rispetto al volume degli investimenti) degli anni precedenti, sulle difficoltà finanziarie del sistema.

A questo proposito, non sarà inutile ribadire la necessità (anche se poi dobbiamo constatare che « fatalisticamente » avviene regolarmente il contrario, come è avvenuto anche con l'ultima legge sulla ristrutturazione e riconversione industriale) di trovare il modo di rendere più agili le procedure e gli strumenti per le decisioni e la erogazione dei finanziamenti pubblici.

Le lungaggini burocratiche gravano su tutti i finanziamenti pubblici e quindi certamente anche sui contributi agevolati concessi ai privati, ma tolgono alle aziende a partecipazione statale, ogni possibilità di competere con le più snelle ed elastiche decisioni delle aziende private (destinatarie ormai peraltro di larghissima parte degli interventi pubblici).

8. — Il problema dei programmi e della conseguente realizzazione, richiama anche la responsabilità dei politici prima ed in secondo luogo quella degli amministratori e dei dirigenti e, quindi, il problema dei controlli.

È evidente che ai politici debbono rispondere gli amministratori, mentre i dirigenti debbono rispondere del loro operato direttamente agli amministratori. Non che sia vietato al potere pubblico di rivolgersi direttamente ai dirigenti; infatti l'articolo 13 della legge 22 agosto 1977 n. 675, prevede appunto che la Commissione parlamentare possa sentire anche i dirigenti, ma va da sè che i responsabili diretti sono, nei confronti del potere politico, gli amministratori.

Si pone allora il problema di come si debba pervenire alla loro scelta (in ordine alla quale la decisione ultima spetta comunque all'esecutivo) per coinvolgere in una qualche misura anche il Parlamento, senza peraltro sollevare l'esecutivo da alcun compito istituzionale.

A questo fine è stato presentato alla Camera dei deputati nel febbario scorso dal Ministro delle partecipazioni statali, un disegno di legge (n. 1110) sulla « Disciplina delle nomine negli enti di gestione e nelle società a partecipazione statale » e per la « Revisione degli Statuti degli enti e reinquadramento delle partecipazioni negli stessi ».

La Camera dei deputati ha nel frattempo approvato, nel mese scorso, un testo unificato di vari progetti di legge, recante: « Norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici » (n. 913), ora all'esame del Senato.

Con tale disegno di legge, si intende coinvolgere appunto il Parlamento (attraverso il parere delle Commissioni parlamentari competenti e quello della Commissione parlamentare prevista dall'articolo 13 della legge 675 del 1977, per gli enti di gestione), senza peraltro togliere alcunche alla responsabilità decisionale del Governo.

Mentre non si può non prendere atto con soddisfazione di questa ulteriore valorizzazione della sede parlamentare, resta da sottolineare la urgente necessità di provvedere a definire anche le norme per la revisione degli statuti, al fine di una loro omogeneizzazione nell'ambito di tutte le partecipazioni statali.

9. — Vi è poi il problema dei controlli, che Governo e Parlamento debbono mettere doverosamente e rigorosamente in atto.

È ovvio che per pretendere rigorosità dagli esecutori e svolgere controlli seri e severi, è necessario che prima Governo e Parlamento predispongano programmi chiari e finanziamenti adeguati, erogati con tempestività.

Solo dopo queste premesse, Governo e Parlamento possono e debbono pretendere la congruità delle realizzazioni e delle gestioni; diversamente si rischia di condurre al massacro una classe dirigente che, nella quasi totalità, tanto prestigio e tanti frutti positivi ha recato al Paese.

Solo dopo avere predisposto quindi per gli amministratori condizioni sufficienti, potremo intervenire anche pesantemente nei confronti di chi utilizzasse in modo improprio la sua posizione di dirigente pubblico.

In questi casi, anzi, dovremmo potere almeno evitare sconcertanti decisioni, relativamente alle liquidazioni degli interessati.

C'è ancora da aggiungere che il Ministero dovrebbe potere avere la possibilità di esercitare i controlli non solo sulla gestione degli enti, ma anche direttamente sulle società: a questa seconda esigenza si oppongono invece, oltre la nota carenza di personale, anche preclusioni sul piano giuridico, non avendo il Ministero la veste di azionista.

10. — A dimostrare ancora la rinnovata consapevolezza sulla opportunità di un rilancio della formula delle partecipazioni statali, vi è anche la ripresa di una vivace dialettica sulla ristrutturazione degli enti.

È una prospettiva che ha senza dubbio preso nuovo slacio dalle decisioni sull'EGAM, ma l'interesse e la dimensione degli interventi su questo punto meritano anche alcune altre considerazioni.

Innanzitutto c'è da osservare che rimane valida, sul piano organizzattivo e decisionale, la formula degli enti di gestione capigruppo; enti che, dopo la soppressione dell'EGAM e le decisioni sul'EAGAT e sull'EAGC, saranno ridotti a tre: IRI, ENI e EFIM.

È questo appunto l'aspetto sul quale più si è soffermata l'analisi degli osservatori, i quali hanno formulato al riguardo proposte notevolmente articolate, sia sul numero ottimale degli enti di gestione che sulla loro composizione (anche se c'è da osservare che nel caso della paventata soluzione degli enti di settore, questi diventano due aspetti del medesimo problema).

Mentre non sembra il caso, specie dopo le recenti decisioni, di attardarsi nella disputa sul numero degli enti di gestione, è senz'altro necessario dire qualcosa sulla scelta mono o poli-settoriale.

Da ciò che è stato appena detto, è evidente che si ritiene opportuna e giusta la scelta poli-settoriale, per diverse ragioni.

La poli-settorialità agevola ovviamente le economie di scala nella integrazione intersettoriale; sollecita la concorrenza interna ed internazionale, evitando il formarsi, all'interno del Paese, di monopoli che, nella fattispecie, fungerebbero di fatto nel tempo quali e proprie nazionalizzazioni di settore; offre maggiori e migliori possibilità di mercato all'ente di gestione; pone più chiaramente la classe manageriale di fronte a precise responsabilità, nel confronto appunto con la concorrenza.

Mentre si ritiene valida la scelta poli-settoriale, si deve subito dire che non si può confondere questa con la indiscrimnata eterogenità dei settori, per cui in fase di ristrutturazione generale, sarà necessario ap-

punto eliminare, in ogni ente attraverso nuovi accorpamenti, le punte di maggiore disarmonia.

11. — Un ennesimo problema sul tappeto è costituito dai cosiddetti smobilizzi; di aziende cioè che, acquisite a suo tempo dalle partecipazioni statali, potrebbero ora essere rimesse alla impreditoria privata.

C'è indubbiamente una immediata reazione negativa nei confronti di una tale prospettiva, ma considerando invece la funzione specifica delle partecipazioni statali ed il fatto che nel passato il maggior numero di acquisizioni è avvenuto nel centro-nord e particolarmente nel Nord del Paese, è invece evidente che è questo un punto da considerare ed approfondire per le possibilità che offre di avere a disposizione nuovi finanziamenti da impiegare con migliore opportunità.

12. — Nell'attuale fase di sviluppo della vita democratica nel nostro Paese, vi è un punto nodale di fronte al quale si trovano tutte le forze politiche, sindacali ed imprenditoriali e che oltre ad investire direttamente il mondo produttivo, coinvolge in larga parte il futuro della nostra democrazia.

Si tratta della instaurazione di un nuovo tipo di rapporto all'interno dell'azienda; di una diversa cittadinanza aziendale del lavoratore; del « diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende », come recita l'articolo 46 della Costituzione.

È una facoltà che configura però oggi più che un diritto, un dovere, sia da parte dei lavoratori che degli imprenditori, per il recupero di una dimensione aziendale collaborativa, che possa non solo trovarsi in sintonia con un ambiente generale di autentica democrazia, ma ne possa anzi essere uno dei punti di forza per un suo ulteriore sviluppo.

Nel corso dell'audizione del Presidente della Pirelli, svoltasi nel luglio scorso in questa stessa sede, abbiamo sentito esporre su questo punto interessanti novità, che prendevano l'avvio in quei giorni in alcune aziende del gruppo, tese appunto al superamento di un rapporto basato esclusivamente sulla conflittualità, di un accordo cioè intervenuto con i sindacati sulle cosiddette « isole di lavoro », per il superamento del cottimo individuale.

È questo un primo passo nella direzione auspicata e non è certo questa nostra la sede per approfondire un problema tanto complesso e carico di implicazioni di ogni genere, ma è evidente che le aziende a partecipazione statale non dovrebbero essere seconde ad alcuno su di un punto così qualificante ed importante.

13. — Si intendono rilevare ora alcuni dati significativi dalla Relazione programmatica del Ministero, per un quadro sintetico di valutazione.

Nel 1976, contro una previsione di 4.100 miliardi, ne sono stati investiti 3.800. Nonostante la differenza non sia trascurabile, è certo rilevante se si tiene conto anche della erosione dovuta all'inflazione, ma ove si consideri le difficoltà che hanno condizionato gli investimenti, l'ammnotare sembra di apprezzabile entità. Non si può non ricordare infatti che nel 1976, il fabbisogno finanziario delle partecipazioni statali — di cui come si è visto 3.800 miliardi per investimenti — è stato di 5.658 miliardi e che lo si è fronteggiato per il 57,5 per cento con ricorso all'indebitamento, in prevalenza (38,2 per cento del totale) a breve, per il 35,1 per cento mediante autofinanziamento e solo per il 5,2 per cento con l'apporto dello Stato.

Purtroppo ad essere sacrificato, per l'oggettiva impossibilità di avviare nuove iniziative, è stato il Mezzogiorno, ove la quota di investimenti localizzabili ad esso riservata è scesa al 37 per cento.

L'IRI, contro una previsione di 2.585 miliardi ne ha investiti 2.460, di cui 724 nelle industrie manifatturiere e 1.753 nei servizi e infrastrutture. In particolare appare deludente il flusso degli investimenti nella meccanica, ove a fronte dei previsti 152 miliardi se ne sono spesi 114. Sulla forte differenza ha inciso la situazione dell'Alfa Sud, la cui attività produttiva si svolge secondo ritmi e modi ancora lontani dalle possibilità produttive degli impianti.

Gli investimenti complessivi dell'ENI si sono scostati di poco, in termini monetari, dalle previsioni: 1.116 miliardi contro 1.162. All'estero, a riconferma dell'impegno dell'Ente nel campo dell'approvvigionamento energetico del Paese, sono stati investiti 295 miliardi.

Anche l'EFIM ha rispettato, in termini monetari le previsioni di investimento: 145 miliardi contro 141. Un sensibile scostamento di segno positivo (circa 20 miliardi) si è avuto nella meccanica, mentre modeste flessioni, nei confronti delle formulazioni previsionali, sono state registrate negli altri settori.

Nel quinquennio 1977-1981, l'intero sistema delle partecipazioni statali investirà oltre 20 mila miliardi, di cui 17.300 in territorio nazionale e 2.700 all'estero. Dell'ammontare destinato al territorio nazionale, 5.800 miliardi — pari al 40 per cento degli investimenti complessivi a localizzazione influenzabile — interesseranno il Mezzogiorno.

Nel 1977, le partecipazioni statali investiranno 4.280 miliardi: 3.697 in territorio nazionale, di cui 965 — pari al 32 per cento del totale localizzabile — nel Mezzogiorno; 583 all'estero.

Nello stesso anno si stima che gli investimenti dell'IRI ammontino complessivamente a 2.716 miliardi, di cui 630 nel Mezzogiorno e 66 all'estero. Alla metallurgia e siderurgia saranno destinati 442 miliardi; 134 alla meccanica; 96 all'elettronica; 1.200 alle telecomunicazioni; 442 nei trasporti marittimi; 117 nelle autostrade.

L'ENI, a sua volta, dovrebbe investire 1.397 miliardi, di cui 252 nel Mezzogiorno e 515 all'estero. I maggiori investimenti riguardano: le fonti di energia, con oltre 600 miliardi in Italia e più di 500 all'estero, e la chimica con 210 miliardi circa.

L'EFIM investirà 160 miliardi, di cui 83 nel Mezzogiorno. Alla meccanica verranno destinati 54 miliardi, 32 all'alluminio e 30 ai servizi, compreso il turismo.

Nel 1978, le partecipazioni statali nel loro insieme investiranno 4.170 miliardi, di cui 1.000 nel Sud (35,3 per cento del totale localizzabile) e 6.00 all'estero.

Nello stesso anno l'IRI investirà poco meno di 2.500 miliardi, riservandone 604 al Mezzogiorno e una quarantina alle proprie attività all'estero. I maggiori investimenti riguardano la siderurgia e metallurgia con 380 miliardi, la meccanica con 143, l'elettronica con 95, i telefoni con 1.250, i trasporti marittimi con 336 e le autostrade con poco meno di 100.

L'ENI prevede di investire 1.443 miliardi, di cui 305 nel Mezzogiorno e 558 all'estero. Nelle fonti di energia gli investimenti, oltre a quelli all'estero testè indicati, riguarderanno il territorio nazionale per 617 miliardi. Nella chimica saranno investiti 233 miliardi.

Gli investimenti dell'EFIM saranno pari a 233 miliardi di cui 131 nel Mezzogiorno: 55 miliardi saranno investiti nell'alluminio; 48 nella meccanica; 33 nell'industria alimentare e 38 nei servizi vari, fra cui il turismo.

14. — Esaminando infine la tabella 18 del bilancio dello Stato, cioè la parte relativa allo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali, balza con estrema evidenza la disparità fra i problemi posti, la struttura del Ministero e le disponibilità finanziarie; dicotomia quest'ultima solo in parte attenuata da altri stanziamenti già decisi (e per i quali, ancora una volta si deve richiamare la negatività degli interminabili tempi di erogazione) con leggi ordinarie dello Stato.

È evidente soprattutto la inadeguata struttura del Ministero a fronteggiare le gravi responsabilità che lo investono e che ancora maggiormente l'attendono.

Torna comunque preciso dovere mettere in risalto la primaria incongruità dei compiti in materia di programmazione e quindi di indirizzo e la assoluta impossibilità di farvi fronte con l'attuale struttura degli uffici.

È vero che, come si è già detto, gli interventi delle partecipazioni statali sono una tessera (anche se importante) di un più vasto e globale mosaico, ma è pur vero che questa considerazione riguarda solo gli impegni di più largo respiro, che debbono trovare però una loro specificità nelle partecipazioni statali.

Ciò è tanto più importante, proprio ed anche ai fini di un sicuro e corretto controllo.

In sostanza bisogna mettere in grado il Ministero di avere i suoi studi e di costituir-si « all'interno », le sue prospettive, senza dovere ricorrere ai ben più attrezzati uffici studi degli Enti di gestione; diversamente tutte le potenziali conflittualità, tendono ad essere sanate al loro manifestarsi e non certo a vantaggio del potere decisionale del Ministero; e ciò anche certamente nella più normale delle situazioni.

Soprattutto questa dovrebbe essere la nostra preoccupazione.

E non sarebbero certo nuovi accorpamenti ministeriali, a risolvere questa fondamentale esigenza.

Il totale della competenza per l'anno 1978 è pertanto di lire 310.085.769.000 (contro 58.775.014.000 del 1977), di cui 2.085.769.000 lire per spese correnti (contro 1.775.014.000 del 1977) e lire 308.000.000.000 per spese in conto capitale (contro 57.000.000.000 del 1977).

Le spese in conto capitale consistono in 305 miliardi da erogare al Comitato di liquidazione dell'EGAM, in applicazione della legge 6 giugno 1977 n. 267, e 3 miliardi per la realizzazione di un progetto di riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis e per assicurare la manutenzione delle miniere di Seruci e Nuraxi Figus (legge 8 febbraio 1977

n. 18, modificata dalla legge 6 giugno 1977 n. 267).

Al totale di 308 miliardi, si giunge peraltro attraverso la non iscrizione, ai sensi dell'articolo 208 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1978, dello stanziamento di 25 miliardi previsto dalla legge 26 maggio 1975 n. 184.

Una non iscrizione che presupponeva quindi l'approvazione del disegno di legge governativo n. 911, recante « Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato » che, come è noto, è divenuto la legge n. 951 del 1977.

Le spese correnti si identificano quasi integralmente con spese per il personale, per cui vengono ad essere confermati i rilevi precedenti.

Volendo infatti stralciare dalle spese generali, tutto ciò che può avere anche una pur minima parvenza promozionale, si ha un totale di spesa di lire 34.450.000 (riguardante i capitoli 1091-1092-1100-1102 e 1107).

Concludo questa relazione favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali, presentata a nome della Commissione, ribadendo la più che avvertita necessità di riportare concretamente il sistema delle partecipazioni statali al centro dello sviluppo economico del Paese.

GIOVANNI SPEZIA, relatore

DISEGNO DI LEGGE

(Stato di previsione dell'entrata).

Art. 1.

È autorizzato l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle imposte e delle tasse di ogni specie e il versamento nelle casse dello Stato delle somme e dei proventi dovuti per l'anno finanziario 1978, giusta l'annesso stato di previsione per l'entrata (*Tabella n.* 1).

È altresì autorizzata l'emanazione dei provvedimenti necessari per rendere esecutivi i ruoli delle imposte dirette pertinenti il medesimo anno.

(Totale generale della spesa).

Art. 2.

E approvato in lire 60.405.924.063.000 il totale generale della spesa dello Stato per l'anno finanziario 1978.

(Stato di previsione del Ministero del tesoro e disposizioni relative).

Art. 3.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del tesoro, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 2).

Art. 4.

Ai sensi dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1955, n. 1312, la spesa occorrente per il funzionamento della Corte costituzionale è stabilita, per l'anno finanziario 1978, in lire 4.500.000.000.

Art. 5.

Ai sensi dell'articolo 1 della legge 8 febbraio 1973, n. 17, l'assegnazione a favore del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è stabilita, per l'anno finanziario 1978, in lire 1.900.000.000.

Art. 6.

L'assegnazione a favore dell'Istituto centrale di statistica, di cui al regio decreto-legge 27 maggio 1929, n. 1285, per l'anno finanziavio 1978, è autorizzata in lire 24 miliardi e 402.800.000 ivi comprese le assegnazioni di cui ai regi decreti 2 giugno 1927, n. 1035, per le spese di formazione delle statistiche agrarie e forestali, e 8 giugno 1933, n. 697, per il servizio della statistica del lavoro italiano all'estero.

Art. 7.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1978. la concessione di contributi da parte del Tesoro dello Stato a favore del Fondo per il culto, per porre lo stesso in grado di adempiere ai suoi fini di istituto, nei limiti dei fondi iscritti e che si renderà necessario iscrivere al capitolo n. 4493 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Art. 8.

Ai sensi dell'articolo 7 della legge 16 settembre 1960, n. 1014, l'ammontare del contributo dello Stato nelle spese per l'istruzione pubblica statale di pertinenza dei comuni e delle province è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 250 miliardi.

Art. 9.

Ai sensi dell'articolo 1 della legge 22 giugno 1954, n. 385, la sovvenzione straordinaria a favore del Gruppo medaglie d'oro al valore militare è stabilita, per l'anno finanziario 1978, in lire 24.000.000.

Art. 10.

Ai sensi dell'articolo 17, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649, l'ammontare dei contributi da corrispondere alle gestioni previdenziali per porre le stesse in condizione di provvedere all'erogazione delle prestazioni agli aventi diritto, è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 12.500.000.000.

Art. 11.

Ai sensi dell'articolo 24 del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974, n. 216, la somma occorrente per sopperire agli oneri connessi al funzionamento della Commissione nazionale per le società e la borsa è stabilita, per l'anno finanziario 1978, in lire 3.000.000.000.

Art. 12.

Ai sensi dell'articolo 11 della legge 5 luglio 1966, n. 526, lo stanziamento occorrente per l'assunzione, a carico del Tesoro dello Stato, del servizio per capitale e interessi dei prestiti contratti dal comune di Venezia per il finanziamento di opere dirette alla salvaguardia del carattere lagunare e monumentale della città, è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 2.457.597.000.

Art. 13.

In relazione all'articolo 18 del decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 82, ed agli impegni in materia di personale non statale addetto agli istituti scientifici ed ai centri di studio, di cui al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1167, l'assegnazione dei fondi a favore del Consiglio nazionale delle ricerche, è stabilita, per l'anno finanziario 1978, in lire 215.000.000.000, ivi compresa la somma di lire 45 miliardi da riferire al finanziamento degli oneri destinati alla realizzazione dei « programmi finalizzati », approvati dal Comitato interministe-

riale per la programmazione economica (CIPE).

II Ministro incaricato per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica cura che la realizzazione dei programmi finalizzati sia conforme alle indicazioni formulate dal CIPE, riferendo ogni semestre allo stesso Comitato sullo stato dei programmi. Per lo svolgimento di tali attribuzioni si avvale dell'opera di apposita commissione interministeriale i cui membri sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su sua proposta, sentite le Amministrazioni interessate alla realizzazione dei programmi.

Art. 14.

Per l'ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti alle province, ai comuni ed ai consorzi di bonifica, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 21 luglio 1960, n. 739, è autorizzato il limite di impegno di lire 50 milioni per l'anno finanziario 1978.

Le annualità occorrenti per l'ammortamento dei mutui di cui al precedente comma saranno stanziate al capitolo n. 5930 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro a partire dall'anno 1978 e fino al 2007.

Art. 15.

In relazione all'andamento dei programmi spaziali nazionali di cui alla legge 2 agosto 1974, n. 388, la spesa per l'attuazione dei programmi stessi, per l'anno finanziario 1978, è stabilita in lire 30.000.000.000.

Art. 16.

Per l'anno finanziario 1978 è autorizzato il rimborso all'Azienda nazionale autonoma delle strade — a carico del capitolo n. 7734 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il detto anno finanziario — dell'onere di lire 26.244.577.000 relativo all'ammortamento dei mutui contratti dall'Azienda stessa per la costruzione dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria.

Art. 17.

Per l'anno finanziario 1978 è autorizzato il rimborso all'Azienda nazionale autonoma delle strade — a carico del capitolo n. 7788 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il detto anno finanziario — ai sensi dell'articolo 2 del decretolegge 10 febbraio 1977, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1977, numero 106, dell'onere di lire 56.000.000.000 relativo all'ammortamento dei mutui contratti dalla Società autostrade romane e abruzzesi (SARA) per la costruzione ed esercizio delle autostrade Roma-Alba Adriatica e Torano-Pescara.

Art. 18.

Ai sensi dell'articolo 6 della legge 16 luglio 1974 n. 407, modificata dalla legge 13 aprile 1977, n. 216, la somma occorrente per fronteggiare le spese relative al programma europeo di cooperazione scientifica e tecnologica (COST), derivante dall'attuazione della legge stessa, è stabilita, per l'anno finanziario 1978, in lire 60 milioni.

Art. 19.

Ai sensi dell'articolo 4 della legge 27 gennaio 1962, n. 7, lo stanziamento occorrente per l'assunzione, a carico del Tesoro dello Stato, del corso delle emissioni, nonchè del servizio per capitale ed interessi delle obbligazioni emesse dal comune di Napoli, per l'esecuzione di opere pubbliche straordinarie di sua competenza, è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 12 miliardi e 70 milioni.

Art. 20.

Il contributo a favore dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, calcolato ai sensi dell'articolo 26, lettera a), della legge 7 febbraio 1961, n. 59, modificata dall'articolo 3 della legge 21 aprile 1962, n. 181, resta determinato, per l'anno finanziario 1978, in lire 537.515.460.000.

Art. 21.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a concedere all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni anticipazioni, anche in quote mensili, fino all'importo massimo di lire 559.025.258.000 a copertura del disavanzo di gestione dell'amministrazione stessa per l'anno 1978.

Le anticipazioni di cui sopra saranno corrisposte nelle forme, alle condizioni e con le modalità che verranno stabilite con apposite convenzioni da approvarsi con decreti del Ministro del tesoro di concerto con quello delle poste e delle telecomunicazioni.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a corrispondere, per il periodo 1º gennaio 1978-31 agosto 1978, mensilmente, un dodicesimo dell'importo complessivo di cui al primo comma, anche nelle more del perfezionamento delle convenzioni di cui al comma precedente.

Art. 22.

Per l'anno finanziario 1978, le somme do vute dalle singole amministrazioni statali a quella delle poste e delle telecomunicazioni, ai sensi degli articoli 15, 16, 17 e 19 del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, nonchè per la graduale regolazione di partite pregresse, restano stabilite nel complessivo importo di lire 112.169.000.000 e sono poste a carico del Ministero del tesoro.

Di detto importo lire 110.669.000.000 sono destinate per i fini di cui ai citati articoli 15, 16, 17 e 19 del predetto testo unico e lire 1.500.000.000 alla graduale regolazione di partite pregresse.

Art. 23.

Ai sensi dell'articolo 10 — secondo comma — della legge 23 dicembre 1975, n. 698, il fondo speciale da ripartire tra le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, nonchè tra le province di Trento e Bolzano per

il trasferimento delle funzioni dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 70.163.000.000.

Art. 24.

Ai sensi dell'articolo 9 della legge 18 novembre 1975, n. 764, l'apporto dello Stato per sopperire alle occorrenze relative alla liquidazione dell'ente « Gioventù italiana » da versare al conto di tesoreria di cui all'articolo 14 della legge 4 dicembre 1956, n. 1404, è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in li-1e 1.000 000.000, ed è iscritto al capitolo numero 4585 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario. Allo stesso capitolo è iscritta la somma di lire 34 miliardi da versare al predetto conto di tesoreria per le occorrenze relative alla liquidazione dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia.

Art. 25.

Ai sensi dell'articolo 3, quarto comma, della legge 3 febbraio 1976, n. 11, la somma occorrente per dare esecuzione agli accordi previsti dall'articolo 1 della legge stessa è determinata, per l'anno finanziario 1978, in lire 10.812.000.000 ed è iscritta al capitolo n. 4499 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario.

Art. 26.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a concedere all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato anticipazioni, anche in quote mensili, fino all'importo massimo complessivo di lire 1.231.595.333.000, a copertura del disavanzo di gestione dell'Azienda stessa per l'anno 1978.

Le anticipazioni di cui sopra saranno corrisposte nelle forme, alle condizioni e con le modalità che verranno stabilite con apposite convenzioni da approvarsi con decreti del

Ministro del tesoro di concerto con quello dei trasporti.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a corrispondere, per il periodo 1º gennaio 1978-31 agosto 1978, mensilmente, un dodicesimo dell'importo complessivo di cui al primo comma, anche nelle more del perfezionamento delle convenzioni di cui al comma precedente.

Art. 27.

Per l'anno finanziario 1978, le somme da corrispondere da parte del Ministero del tesoro all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, in relazione al regolamento (CEE) 1192/69 del Consiglio in data 26 giugno 1969, relativo alle norme per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie (categorie II, III, IV, X, XIV e XV), ed al regolamento (CEE) 1191/69 del 26 giugno 1969, riguardante l'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, restano determinate rispettivamente in lire 366.456.813.000 ed in lire 559.746.491.000.

Art. 28.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento, agli appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1978, del fondo iscritto al capitolo n. 6851 del medesimo stato di previsione per le spese inerenti all'organizzazione e al funzionamento dei commissariati del Governo presso le regioni a statuto ordinario e per quelle relative alle commissioni di controllo.

Art. 29.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento ad appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, per l'anno finanziario 1978, del fondo iscritto al

capitolo n. 6852 del medesimo stato di previsione per le spese inerenti al funzionamento dei tribunali amministrativi regionali.

Art. 30.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento delle somme occorrenti per l'effettuazione delle elezioni politiche e amministrative dal fondo iscritto al capitolo n. 6853 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1978 a capitoli, anche di nuova istituzione, degli stati di previsione del medesimo Ministero del tesoro e dei Ministeri delle finanze, di grazia e giustizia e dell'interno per lo stesso anno finanziario, concernenti competenze ai componenti i seggi elettorali, nomine e notifiche dei presidenti di seggio, compensi per lavoro straordinario, compensi agli estranei all'Amministrazione, missioni, premi, indennità e competenze varie alle forze di polizia. trasferte e trasporto delle forze di polizia, rimborsi per facilitazioni di viaggio agli elettori, spese di ufficio, spese telegrafiche e telefoniche, fornitura di carta e stampa di schede, manutenzione ed acquisto di materiale elettorale, servizio automobilistico.

Art. 31.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento delle somme occorrenti per l'attuazione di referendum dal fondo iscritto al capitolo n. 6861 dello Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1978 ai capitoli, anche di nuova istituzione, degli stati di previsione del medesimo Ministero del tesoro e dei Ministeri delle finanze, di grazia e giustizia e dell'interno per lo stesso anno finanziario, concernenti competenze ai componenti i seggi elettorali, nomine e notifiche dei presidenti di seggio, compensi per lavoro straordinario, compensi agli estranei all'Amministrazione, missioni, premi, indennità e competenze varie alle forze di polizia, trasferte e trasporto delle forze di polizia, rimborsi per facilitazioni di viaggio agli elettori, spese di ufficio, spese telegrafiche e telefoniche, fornitura di carta e stampa di schede, manutenzione ed acquisto di materiale elettorale, servizio automobilistico.

Art. 32.

Il Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri interessati, è autorizzato a provvedere:

- a) alla ripartizione del fondo di lire 15.411.386.000 iscritto al capitolo n. 6445 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1978 in applicazione dell'articolo 56 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, sulla concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra, modificato dalla legge 31 luglio 1954, numero 607, fra le diverse categorie di interventi, distintamente per indennizzi e contributi, in relazione anche alle forme di pagamento stabilite dall'articolo 31 della legge medesima;
- b) alla determinazione dell'importo eventualmente da trasferire ad altri dicasteri, per l'applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 73 della legge citata.

In corrispondenza dei provvedimenti di cui al comma precedente è data facoltà al Ministro del tesoro di introdurre in bilancio, con propri decreti, le occorrenti variazioni.

Art. 33.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, fra gli stati di previsione delle varie Amministrazioni statali i fondi iscritti ai capitoli nn. 6681, 6741, 6771, 6857, 6858, 6862, 9002 dello stato di presione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1978.

Il Ministro del tesoro è, altresì, autorizzato ad apportare, con propri decreti, ai bilanci delle aziende autonome le variazioni connesse con le ripartizioni di cui al comma precedente.

Art. 34.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento, agli appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1978, dei fondi iscritti ai capitoli nn. 6801, 9517, 6802 e 9525 del medesimo stato di previsione per gli oneri relativi alle operazioni finanziarie previste da specifiche disposizioni legislative.

Il Ministro del tesoro è, altresì, autorizzato a provvedere, con propri decreti, in relazione all'effettiva incidenza delle operazioni finanziarie previste dalle varie disposizioni legislative, a variazioni compensative tra capitoli concernenti spese per interessi di debiti, tra questi capitoli e quelli relativi a rimborso di prestiti e viceversa, nonchè tra capitoli attinenti a rimborso di prestiti, iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1978.

Art. 35.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, in relazione alla definizione dei rispettivi fabbisogni, a variazioni compensative tra il capitolo n. 4516 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e i capitoli nn. 1901 e 1979 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

Art. 36.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento dai capitoli nn. 6856, 9001, 9516 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1978 a quelli delle Amministrazioni interessate, nonchè ai bilanci delle Amministrazioni con ordinamento autonomo, delle somme necessarie per l'applicazione di provvedimenti perfezionati in legge, recanti oneri considerati nelle dotazioni dei capitoli medesimi.

Art. 37.

A valere sui fondi stanziati sui capitoli numeri 1108, 1445, 1507, 1574, 1635, 1717, 1795, 2007, 2075, 2233, 2959, 3344, 3587, 3848, 4027, 5040, 5279, 5872 e 6253 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1978, il Ministro per il tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione del Ministero medesimo le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

Art. 38.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento ad appositi capitoli, anche di nuova istituzione, degli stati di previsione della spesa dei Ministeri interessati, per l'anno finanziario 1978, dello stanziamento iscritto al capitolo n. 8905 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, per l'attuazione della legge 2 maggio 1976, n. 183, concernente disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-1980.

Art. 39.

Il Ministro del tesoro ha facoltà di emettere, per l'anno finanziario 1978, buoni ordinari del tesoro per un importo netto massimo di 8.000 miliardi di lire secondo le norme e con le caratteristiche che per i medesimi saranno stabilite con suoi decreti, anche a modificazione, ove occorra, di quelle previste dal regolamento per la contabilità generale dello Stato.

Tali modificazioni possono anche riguardare la scadenza dei buoni, nonchè l'ammissione a rimborso delle ricevute provvisorie rilasciate nell'anno finanziario 1977 ed esercizi precedenti e non sostituite con i titoli medesimi.

Il limite dei buoni ordinari del Tesoro che può tenersi in circolazione nell'anno finanziario 1978 è stabilito nella somma di lire 48.000 miliardi.

È data facoltà, altresì, al Ministro del tesoro di autorizzare, eccezionalmente, con

decreto motivato, il rimborso anticipato dei buoni, nonchè di provvedere, con proprio decreto, alla determinazione delle somme da corrispondere all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per le prestazioni rese ai fini dell'eventuale collocamento dei buoni ordinari del Tesoro.

Art. 40.

Ai sensi dell'articolo 17, lettera b), della legge 24 maggio 1977, n. 227, concernente disposizioni sull'assicurazione e sul finanziamento dei crediti inerenti alle esportazioni di merci e servizi, all'esecuzione di lavori all'estero, nonchè alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale, il limite degli impegni assumibili in garanzia ai sensi dell'articolo 3 della legge stessa, resta fissato, per l'anno finanziario 1978, in lire 2.500 miliardi per le garanzie di durata superiore a ventiquattro mesi.

Art. 41.

Alle spese di cui ai capitoli numeri 4498, 4499, 4543, 6171, 6254, 6403 e 6445 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nel secondo comca dell'articolo 36 e nell'articolo 61-bis del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 42.

Alle spese di cui al capitolo 6771 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nel secondo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, le somme conservate, in forza del precedente comma, nel conto dei residui passivi.

Art. 43.

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate spese obbligatorie e d'ordine quelle descritte nell'elenco n. 1, annesso allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Art. 44.

I capitoli riguardanti spese di riscossione delle entrate per le quali, ai termini dell'articolo 56 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, possono essere autorizzate aperture di credito a favore di funzionari delegati, sono quelli indicati nell'elenco n. 2, annesso allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Art. 45.

I capitoli della parte passiva del bilancio a favore dei quali è data facoltà al Governo di iscrivere somme con decreti da emanare in applicazione del disposto dell'articolo 41, primo e secondo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono quelli descritti, rispettivamente, negli elenchi nn. 3 e 4 annessi allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Art. 46.

Il fondo di riserva per le spese impreviste, da utilizzare ai termini dell'articolo 42 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 10 miliardi.

Art. 47.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a dare attuazione alla decisione del Consiglio delle Comunità europee 22 marzo 1971, nu-

mero 71/143/CEE relativa all'istituzione di un meccanismo di concorso finanziario a medio termine, ed a tal fine ad effettuare nell'anno 1978, in una o più volte, operazioni finanziarie per l'acquisizione di un netto ricavo corrispondente all'ammontare del concorso dell'Italia, mediante la contrazione di mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, o con altri istituti di credito a medio o lungo termine, a ciò autorizzati in deroga anche a disposizioni di legge o di statuto, l'emissione di buoni pluriennali del tesoro o di speciali certificati di credito. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi dal secondo al nono, della legge 4 agosto 1975, n. 403. Agli oneri relativi agli interessi, alle spese ed all'aventuale rata capitale derivanti dalle operazioni finanziarie suddette si farà fronte con una maggiorazione delle relative emissioni. Il Ministro del tesoro è altresì autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 48.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a dare attuazione ai regolamenti del Consiglio delle Comunità europee del 17 febbraio 1975, numero 397/75 e n. 398/75 relativi all'istituzione di un sistema di prestiti comunitari e a tal fine ad effettuare nell'anno 1978, in una o più volte, operazioni finanziarie per l'acquisizione di un netto ricavo corrispondente all'ammontare della garanzia accordata dall'Italia per il rimborso dei prestiti, mediante la contrazione di mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, o con altri istituti di credito a medio o lungo termine, a ciò autorizzati in deroga anche a disposizioni di legge o di statuto, l'emissione di buoni plurienali del tesoro e di speciali certificati di credito.

Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi dal secondo al nono, della legge 4 agosto 1975, n. 403. Agli oneri relativi agli interessi, alle spese ed all'eventuale rata capitale derivanti dalle operazioni finanziarie suddette si farà fronte con una maggiorazione delle relative emissioni.

Il Ministro del tesoro è altresì autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 49.

Per le operazioni di spesa connesse all'accertamento di somme a titolo di « risorse proprie » delle Comunità europee, si applicano le procedure previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1973, n. 532.

Le somme accertate nei mesi di novembre e dicembre 1977, a titolo di « risorse proprie » delle Comunità europee, sono riferite alla competenza dell'anno finanziario 1978, ai fini della correlativa spesa.

Gli importi compensativi monetari riscossi all'esportazione verso i Paesi terzi che, a norma del regolamento CEE n. 1409/75 della Commissione, risultano compensati con le restituzioni all'esportazione dichiarate dall'Italia per lo stesso periodo, sono versati al conto di tesoreria denominato « Ministero del tesoro-FEOGA, Sezione garanzia ». Conseguentemente, i relativi importi sono assegnati all'organismo incaricato del pagamento delle restituzioni all'esportazione.

Le operazioni di spesa di cui ai precedenti commi sono imputate alla dotazione di cui al capitolo n. 5971 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1978.

Art. 50.

In relazione all'andamento dei proventi per « risorse proprie » (prelievi agricoli, dazi, importi compensativi, diritti di compensazione, contributi zucchero) quale risulta con riferimento alla previsione, il Ministro del tesoro, al fine di assicurare la necessaria tempestività di erogazione degli stessi proventi per « risorse proprie » alla Commissione delle Comunità europee — giusta quanto previsto dal regolamento n. 2/71 del Consiglio e successive modificazioni — è autorizzato, in deroga all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1974, n. 727, ad adeguare, con propri decreti, la previsione

dei capitoli nn. 3970, 3971, 3972, 3980, 3981, 3982, 3983 e 3988 dello stato di previsione dell'entrata e del correlativo capitolo n. 5971 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, a quelle che potranno essere le risultanze di gestione.

Art. 51.

Gli importi di compensazione monetaria riscossi negli scambi fra gli Stati membri restano accertati sul capitolo di entrata numero 1472 e sono correlativamente versati, in applicazione del regolamento CEE n. 1823/73 della Commissione, al conto di tesoreria denominato « Ministero del tesoro - FEOGA, Sezione garanzia », ai fini della successiva assegnazione all'organismo incaricato del pagamento degli importi monetari. La conseguente spesa trova imputazione a carico dello stanziamento di cui al capitolo n. 5924 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1978.

Gli importi di compensazione monetaria accertati nei mesi di novembre e dicembre 1977 sono riferiti alla competenza dell'anno 1978 ai fini della correlativa spesa, da imputare alla dotazione del citato capitolo numero 5924.

Per le operazioni di spesa di cui al presente articolo, si applicano le procedure previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1973, n. 532.

Art. 52.

Gli importi degli aiuti per il latte scremato in polvere destinato all'alimentazione degli animali e per il latte scremato trasformato in alimenti composti, previsti dal regolamento CEE n. 804/68 del Consiglio in data 27 giugno 1968 e successive modificazioni ed integrazioni, recuperati all'atto dell'esportazione dagli uffici doganali e da questi versati con imputazione all'apposito capitolo n. 3709 dello stato di previsione dell'entrata, sono correlativamente iscritti, con decreti del Ministro del tesoro, ad apposito capitolo dello stato di previsione della spesa

del Ministero del tesoro per essere riassegnati all'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) a reintegro degli aiuti erogati per conto delle Comunità europee.

(Stato di previsione del Ministero delle finanze e disposizioni relative).

Art. 53.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero delle finanze, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 3).

Art. 54.

La composizione della razione viveri per gli allievi del Corpo della guardia di finanza e le integrazioni di vitto ed i generi di conforto per i militari del corpo medesimo in speciali condizioni di servizio, sono stabiliti, per l'anno finanziario 1978, in conformità delle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso anno.

Art. 55.

Ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 aprile 1959, n. 189, il numero degli ufficiali di complemento del Corpo della guardia di finanza da mantenere in servizio di prima nomina, per l'anno finanziario 1978, è stabilito in 100.

Art. 56.

Ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 651, la somma da assegnare al fondo speciale per il graduale e proporzionale risanamento dei bilanci dei comuni e delle province che non sono in pareggio economico sarà stabilita, per l'anno finanziario 1978, al momento in cui i relativi disavanzi saranno noti e sarà iscritta mediante prele-

vamento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

Art. 57.

In attesa della definizione del provvedimento legislativo concernente la riforma della finanza locale, è autorizzata l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1978, degli stanziamenti — pari a quelli previsti dalla legge 23 dicembre 1976, n. 874, concernente approvazione del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1977 — occorrenti per l'attribuzione di somme agli Enti indicati nell'articolo 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni previsti a norma del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638.

Art. 58.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, a variazioni compensative tra i capitoli nn. 1975, 1976, 1977, 1978, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984 e 1985 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno 1978, concernenti somme da attribuire alle Camere di commercio, alle Aziende autonome di soggiorno, cura o turismo, ai comuni, alle province ed a talune Regioni in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni.

Art. 59.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle variazioni compensative che si rendessero necessarie tra i capitoli nn. 5475 e 5476 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1978.

Art. 60.

Le somme iscritte ai capitoli nn. 1107, 1108, 1109 e 1110 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1978 in relazione alle spese autorizzate dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825, prorogata dalla legge 4 agosto 1975, n. 397, dalla legge 27 marzo 1976, n. 60 e dalla legge 13 aprile 1977, n. 114, possono essere trasferite, con decreti del Ministro del tesoro, a capitoli di spesa del predetto stato di previsione concernenti altri servizi del Ministero stesso.

Il Ministro del tesoro è autorizzato, altresì, a provvedere con propri decreti, a variazioni compensative tra i citati capitoli nn. 1107, 1108, 1109 e 1110 del predetto stato di previsione della spesa, concernenti spese per l'espletamento di concorsi, per corsi di formazione e di addestramento, per l'espletamento di corsi e seminari, per la divulgazione del nuovo sistema tributario e per il funzionamento del Comitato tecnico per l'attuazione della riforma tributaria.

Art. 61.

Alle spese di cui ai capitoli nn. 2704, 2811, 3105 e 6041 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nel secondo comma dell'articolo 36 e nell'articolo 61-bis del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 62.

Alle spese di cui al capitolo n. 7901 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze si applicano, per l'anno finanzario 1978, le disposizioni contenute nel quarto e quinto comma dell'articolo 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 63.

A valere sui fondi stanziati sui capitoli nn. 1094, 3465, 3859, 4298, 4660 e 5383 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa

del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

Art. 64.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, su proposta del Ministro delle finanze, alle variazioni compensative che si rendessero necessarie tra i capitoli nn. 1090, 3128, 3462, 3855, 4656, 5388 e 6041 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1978, concernenti spese relative al funzionamento dei centri meccanografici.

Art. 65.

L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato è autorizzata ad accertare e riscuotere le entrate e a provvedere allo smaltimento dei generi dei monopoli medesimi secondo le tariffe vigenti, nonchè a pagare le spese per l'anno finanziario 1978 ai termini del regio decreto-legge 8 dicembre 1927, n. 2258, convertito nella legge 6 dicembre 1928, n. 3474, in conformità degli stati di previsione annessi a quello della spesa del Ministero delle finanze (Appendice n. 1).

Art. 66.

Alle spese di cui al capitolo n. 193 dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nell'articolo 4 della legge 4 aprile 1912, n. 268.

(Stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica e disposizioni relative).

Art. 67.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del bilancio e della programmazione economica, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 4).

Art. 68.

Le quote variabili del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, sono stabilite, per l'anno finanziario 1978, in lire 45 miliardi ed in lire 75 miliardi, rispettivamente, ai sensi della lettera b) e della lettera c) dell'articolo 2 della legge 10 maggio 1976, n. 356.

La quota di cui al predetto articolo 2, lettera b), ha natura di acconto: al relativo conguaglio si provvede dopo l'acquisizione dei dati che appariranno sulla Relazione generale sulla situazione economica del paese per l'anno 1977.

La quota di cui al predetto articolo 2, lettera c), corrisponde agli stanziamenti previsti per l'anno finanziario 1978 dalle leggi 2 marzo 1974, n. 78 e 6 giugno 1974, numero 317.

Art. 69.

Alle spese di cui ai capitoli nn. 1134 e 1142 dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nel secondo comma dell'articolo 36 e nell'articolo 61-bis del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 70.

A valere sui fondi stanziati sul capitolo n. 1140 dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo

n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

(Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia e disposizioni relative).

Art. 71.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero di grazia e giustizia, per l'an no finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 5).

Art. 72.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena e le integrazioni di vitto ed i generi di conforto per il personale del Corpo degli agenti medesimi, in speciali condizioni di servizio, sono stabiliti, per l'anno finanziario 1978, in conformità delle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso anno.

Art. 73.

A valere sui fondi stanziati sui capitoli nn. 1100 e 1592 dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

Art. 74.

Le entrate e le spese degli Archivi notarili, per l'anno finanziario 1978, sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi a quello della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Appendice n. 1). (Stato di previsione del Ministero degli affari esteri e disposizioni relative).

Art. 75.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero degli affari esteri, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 6).

Art. 76.

Ai sensi dell'articolo 64 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, lo stanziamento del capitolo n. 1685 dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri, per l'anno finanziario 1978, concernente il fondo di anticipazione per le spese urgenti del Ministero e degli uffici diplomatici e consolari, è fissato in lire 4.000.000.000.

Art. 77.

Ai sensi dell'articolo 9, primo comma, lettera b), della convenzione internazionale per la costituzione dell'Istituto italo-latino americano, ratificata con legge 4 ottobre 1966, n. 794, la quota speciale da versare dall'Italia è stabilita, per l'anno finanziario 1978, in lire 1.000.000.000.

Art. 78.

Ai sensi dell'articolo 4, secondo comma, della legge 9 giugno 1977, n. 358, lo stanziamento del capitolo n. 8251 dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'anno finanzianio 1978, concernente il contributo all'Agenzia spaziale europea (ASE), è previsto in line 55 miliardi.

Art. 79.

Ai sensi dell'anticolo 7, ultimo comma, della legge 14 marzo 1977, n. 73, lo stanziamento del capitolo n. 1135 dello stato di previsione della spesa del Ministero degli

affari esteri per l'anno finanziario 1978, concernente le spese per il funzionamento del Comitato previsto dall'articolo 7 della detta legge 14 marzo 1977, n. 73, è fissato in lire 200 milioni.

Art. 80.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, su proposta del Ministro degli affari esteri, le variazioni compensative che si rendessero necessarie tra i capitoli n. 1503 e n. 2503 concernenti, rispettivamente, l'indennità al personale in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria e gli assegni di sede al personale in servizio nelle istituzioni culturali e scolastiche all'estero.

Art. 81.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, su proposta del Ministro degli affari esteri, dal capitolo n. 1501 ai capitoli nn. 1017 e 1503 i fondi occorrenti per l'attuazione della legge 17 luglio 1970, n. 569, riguardante modifiche delle norme concernenti il personale assunto a contratto dalle rappresentanze diplomatiche e dagli uffici consolari.

Art. 82.

Il contributo dello Stato a favore dell'Istituto agronomico per l'oltremare, di cui all'articolo 12 della legge 26 ottobre 1962, n. 1612, è determinato, per l'anno finanziario 1978, in lire 390.000.000.

Art. 83.

A valere sui fondi stanziati sul capitolo n. 1110 dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

Art. 84.

È approvato il bilancio dell'Istituto agronomico per l'oltremare, per l'anno finanziario 1978, annesso allo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri (Appendice n. 1).

(Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione e disposizioni relative).

Art. 85.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero della pubblica istruzione, per l'anno finanziario 1978 in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 7).

Art. 86.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1978, l'assegnazione di lire 43.000.000 per i servizi già in gestione al soppresso Ministero dell'assistenza post-bellica, demandati al Ministero della pubblica istruzione per effetto dell'articolo 8 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 febbraio 1947, n. 27.

Art. 87.

Ai sensi dell'articolo 3, secondo comma, della legge 28 giugno 1977, n. 394, lo stanziamento relativo alle spese per l'attività sportiva universitaria e per i relativi impianti, nonchè per il funzionamento dei comitati che sovraintendono alle attività medesime, è stabilito per l'anno finanziario 1978 in lire 1.600.000.000.

Art. 88.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, le variazioni compensative che si rendessero necessarie tra i capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubbli-102 -

ca istruzione riguardanti assegnazioni per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi e competenze varie, rispettivamente, al personale docente e al personale non docente degli istituti e scuole di istruzione tecnica, professionale ed artistica dotati di personalità giuridica e autonomia amministrativa.

Art. 89.

Ai sensi dell'articolo 1, terzo comma, della legge 12 febbraio 1975, n. 32, il contributo a favore dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 22.500.000.000.

Art. 90.

A valere sui fondi stanziati sui capitoli nn. 1119 e 1754 dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione, per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

(Stato di previsione del Ministero dell'interno e disposizioni relative).

Art. 91.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero dell'interno, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 8).

Art. 92.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1978, l'assegnazione di lire 12.200 milioni per gli interventi assistenziali ai sensi della legge 8 dicembre 1970, n. 996, nonchè per altre esigenze di carattere straordinario od urgente o di carattere perequativo in relazione alle necessità degli enti assistenziali nelle diverse regioni.

Art. 93.

I capitoli a favore dei quali possono effettuarsi i prelevamenti dal fondo a disposizione di cui all'articolo 1 della legge 12 dicembre 1969, n. 1001, sono, per l'anno finanziario 1978, quelli descritti nell'elenco n. 1 annesso allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno.

Art. 94.

Lo stanziamento di cui all'articolo 1 della legge 15 giugno 1959, n. 451, occorrente a fronteggiare le momentanee deficienze di fondi presso i reparti del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e le scuole di polizia, in ordine ai periodici accreditamenti sui vari capitoli di spesa, è fissato, per l'anno finanziario 1978, in lire 1.000 milioni.

Lo stanziamento di cui all'articolo 1 della legge 2 dicembre 1969, n. 968, occorrente per provvedere, nei casi di calamità pubbliche, alle momentanee deficienze di fondi presso le scuole centrali antincendi e i comandi provinciali dei vigili del fuoco rispetto ai periodici accreditamenti sui vari capitoli di spesa, è fissato, per l'anno finanziario 1978, in lire 200 milioni.

Art. 95.

La composizione della razione viveri in natura per gli allievi del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e le integrazioni di vitto ed i generi di conforto per gli agenti del Corpo medesimo, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'anno finanziario 1978, in conformità delle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso anno.

Art. 96.

Il comandante generale dell'Arma dei carabinieri può provvedere, su delega del Ministro dell'interno, direttamente all'amministrazione dei capitoli di propria competenza dello stato di previsione della spesa del Mini-

stero dell'interno, con facoltà analoghe a quelle dei dirigenti generali.

Art. 97.

Sono autorizzati l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate del Fondo per il culto, nonchè il pagamento delle spese, relative all'anno finanziario 1978, in conformità degli stati di previsione annessi a quello della spesa del Ministero dell'interno (Appendice n. 1).

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate « spese obbligatorie e d'ordine » del bilancio del Fondo per il culto, quelle descritte nell'elenco n. 1 annesso al bilancio predetto.

Art. 98.

I pagamenti sul capitolo n. 188 dello stato di previsione della spesa del Fondo per il culto possono imputarsi ai fondi iscritti nell'anno finanziario 1978, senza distinzione dell'esercizio al quale si riferiscono gli impegni relativi.

Art. 99.

Sono autorizzati l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, nonchè il pagamento delle spese del Fondo medesimo, per l'anno finanziario 1978, in conformità degli stati di previsione annessi a quello della spesa del Ministero dell'interno (*Appendice n.* 2).

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate « spese obbligatorie e d'ordine » del bilancio del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, quelle descritte nell'elenco n. 1, annesso al bilancio predetto.

Art. 100.

Sono autorizzati l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate dei Patrimoni riuniti ex economali, di cui all'articolo 18 della legge 27 maggio 1929, numero 848, nonchè il pagamento delle spese dei Patrimoni predetti, per l'anno finanziario 1978, in conformità degli stati di previsione annessi a quello della spesa del Ministero dell'interno (*Appendice n.* 3).

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate « spese obbligatorie e d'ordine » del bilancio dei Patrimoni riuniti ex economali, quelle descritte nell'elenco n. 1, annesso al bilancio predetto.

I capitoli dello stato di previsione della spesa dei Patrimoni riuniti ex economali a favore dei quali è data facoltà di iscrivere somme in applicazione del disposto dell'articolo 41, secondo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono quelli descritti nell'elenco n. 2 annesso al bilancio predetto.

(Stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici e disposizioni relative).

Art. 101.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero dei lavori pubblici, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 9).

Art. 102.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1978, la spesa di lire 129.700.000.000, per provvedere ai sottoindicati interventi:

a) a cura ed a carico dello Stato, e con pagamenti non differiti, a lavori di carattere straordinario concernenti sistemazione, manutenzione, riparazione e completamento di opere pubbliche esistenti;

- b) al recupero, alla sistemazione e alla rinnovazione dei mezzi effossori, nonchè alle escavazioni marittime;
- c) alle necessità più urgenti in caso di pubbliche calamità, ai sensi del regio decreto-legge 9 dicembre 1926, n. 2389, convertito nella legge 15 marzo 1928, n. 833, e del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 1010;
- d) agli oneri relativi a concorsi e sussidi previsti da leggi organiche;
- e) all'esecuzione dei lavori a totale carico dello Stato e per la concessione dei sussidi previsti dalla legge 4 aprile 1935, n. 454, dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 3 settembre 1947, n. 940, e dalle leggi 29 luglio 1949, n. 531, 28 dicembre 1952, n. 4436, 18 aprile 1962, n. 168, e 18 luglio 1962, n. 1101, nonchè dall'articolo 1 della legge 27 febbraio 1958, n. 141, limitatamente alla riparazione o ricostruzione di fabbricati urbani o rurali.

Art. 103.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1978, la spesa di lire 1.500.000.000, di cui lire 500.000.000 in dipendenza degli oneri derivanti dalla legge 31 luglio 1954, n. 607, per provvedere, in relazione ai danni prodotti da eventi bellici, alla riparazione ed alla ricostruzione di beni dello Stato, agli interventi di interesse pubblico, nonchè in base alle disposizioni vigenti contenute nella legge 26 ottobre 1940, n. 1543 — integrata, per quanto riguarda il ripristino degli edifici di culto e di quelli degli enti di beneficenza e di assistenza, dal decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 35, e dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 maggio 1947, n. 649, ratificati, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 1950, n. 784, e, per quanto attiene agli edifici di culto diverso dal cattolico, dal decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 736 —; nel decreto legislativo luogotenenziale 10 maggio 1945, n. 240; nei decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261 e 21 ottobre 1947, n. 1377, ratificati, con modificazioni, dalla legge 19 ottobre 1951, n. 1217; nella legge 25 giugno 1949, n. 409, modificata, per quanto riguarda i piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra, dalla legge 27 ottobre 1951.

- n. 1402, e nelle leggi 27 dicembre 1953, n. 968, e 31 luglio 1954, n. 607:
- a) alla ricostruzione dei beni degli enti pubblici locali e delle istituzioni pubbliche di beneficenza ed assistenza, degli edifici di culto, degli edifici scolastici e delle scuole governative industriali, commerciali, agrarie ed artistiche di proprietà delle scuole stesse, nonchè dei beni delle università e degli istituti di istruzione universitaria;
- b) alla concessione di contributi in capitale ai proprietari che provvedono direttamente alle riparazioni dei propri alloggi danneggiati dalla guerra;
- c) alla concessione di contributi straordinari in capitale previsti dal primo e secondo comma dell'articolo 56 del predetto decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261;
- d) all'esecuzione dei piani di ricostruzione.

Art. 104.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1978, la spesa di lire 2.500.000.000, per provvedere alla concessione di contributi per la costruzione di edifici di culto in attuazione della legge 18 dicembre 1952, n. 2522, modificata dalla legge 18 aprile 1962, n. 168, e per la ricostruzione di quelli di cui all'articolo 9 della predetta legge 18 aprile 1962, n. 168.

Art. 105.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1978, la spesa di lire 1.000.000.000 per provvedere alla concessione di contributi in capitale a favore dei comuni, dei loro consorzi e degli altri enti autorizzati, ricadenti nei territori delle regioni a statuto speciale o aventi carattere interregionale, per la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione degli acquedotti previsti nel piano regolatore generale degli acquedotti, nonchè delle fognature occorrenti per lo smaltimento delle acque reflue aventi carattere interregionale di cui agli articoli 14 e 15 del decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 1968, n. 1090, concernente norme delegate previste dall'articolo 5 della legge 4 febbraio 1963, n. 129.

Art. 106.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1978, la spesa di lire 2.000.000.000 per provvedere alla concessione di contributi a fondo perduto a favore dei lavoratori dipendenti o autonomi di cui all'articolo 49 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Art. 107.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1978, la spesa di lire 1.000.000.000 per il completamento di opere di pubblica utilità in applicazione dell'articolo 59 della legge 29 aprile 1949, n. 264, e per l'impianto di nuovi cantieri scuola.

Art. 108.

È stabilito, per l'anno finanziario 1978, il limite di impegno di lire 2.000.000.000 per l'attuazione dei piani di ricostruzione degli abitati danneggiati da eventi bellici di cui alla legge 27 ottobre 1951, n. 1402.

Art. 109.

È stabilito, per l'anno finanziario 1978, il limite di impegno di lire 250.000.000 per pagamenti differiti relativi a sovvenzioni e contributi dipendenti dal testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1175, da leggi speciali e dalla legge 29 maggio 1951, n. 457.

Art. 110.

È stabilito, per l'anno finanziario 1978, il limite di impegno di lire 10.000.000.000, ai sensi dell'articolo 19 del decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, convertito, con modificazioni, nella legge 27 giugno 1974, n. 247, e dell'articolo 4-bis del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 658, convertito, con modificazioni, nella legge 15 febbraio 1975, n. 7, per le maggiori spese derivanti da aggiudicazione di appalto con offerta anche in aumento, da revisione di prezzi o da lavori che si rendessero necessari in corso d'opera.

Art. 111.

Agli oneri dipendenti dall'applicazione delle leggi 9 maggio 1950, n. 329, 23 ottobre 1963, n. 1481 e 19 febbraio 1970, n. 76, concernenti la revisione dei prezzi contrattuali, si provvederà, per le opere manutentorie a carico degli stanziamenti dei correlativi capitoli di parte corrente dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, e per le opere di carattere straordinario a carico degli stanziamenti corrispondenti alle autorizzazioni di spesa fissate negli articoli precedenti.

Art. 112.

Il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle variazioni, nello stato di previsione dell'entrata ed in quello della spesa del Ministero dei lavori pubblici, connesse con l'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2, articolo 21, primo comma, che disciplina la cessione in proprietà degli alloggi di tipo economico e popolare e dell'articolo 3 della legge 2 aprile 1968, n. 516, integrato dall'articolo 2 della legge 28 luglio 1971, n. 576.

Art. 113.

Il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, con propri decreti, è autorizzato a provvedere:

alle variazioni compensative fra i capitoli nn. 2001 e 2101 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1978, in relazione ad eventuali modifiche che si rendesse necessario apportare al riparto dello stanziamento di cui all'articolo 137 del nuovo codice della strada:

alle variazioni compensative fra i capitoli nn. 1025, 1026, 1027 e 1139 ed a quelle fra i capitoli nn. 9009 e 9154 del medesimo stato di previsione, in relazione ad eventuali modifiche che si rendesse necessario apportare al riparto degli stanziamenti previsti dall'articolo 34 della legge 5 febbraio 1970, n. 21,

— 106 **—**

modificato dall'articolo 17 del decreto-legge 1º giugno 1971, n. 289, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 1971, n. 491, nonchè dall'articolo 13 della legge 14 ottobre 1974, n. 504 e dalla legge 6 giugno 1975, numero 206:

alle variazioni compensative fra i capitoli nn. 9017, 9018, 9024 e 9044 del medesimo stato di previsione, in relazione ad eventuali modifiche che si rendesse necessario apportare al riparto dello stanziamento previsto dall'articolo 19 della legge 26 maggio 1975. n. 183:

alle variazioni compensative fra i capitoli nn. 7916 e 8001 del medesimo stato di previsione, in relazione ad eventuali modifiche che si rendesse necessario apportare al riparto dello stanziamento previsto dall'articolo 6 della legge 5 agosto 1975, n. 412;

alle variazioni compensative fra i capitoli nn. 9016, 9023 e 9160 del medesimo stato di previsione, in relazione ad eventuali modifiche che si rendesse necessario apportare al riparto dello stanziamento previsto dalla legge 2 aprile 1976, n. 105;

alle variazioni compensative fra i capitoli nn. 9019 e 9162 del medesimo stato di previsione, in relazione ad eventuali modifiche che si rendesse necessario apportare al riparto dello stanziamento previsto dall'articolo 7 — primo comma — della legge 26 aprile 1976, n. 176;

alle variazioni compensative fra i capitoli nn. 9051 e 9175 ed a quelle fra i capitoli nn. 7006 e 7007 del medesimo stato di previsione, in relazione ad eventuali modifiche che si rendesse necessario apportare al riparto degli stanziamenti previsti, rispettivamente, dagli articoli 1 e 14 della legge 29 aprile 1976, n. 178;

alle variazioni compensative fra i capitoli nn. 7709, 7717 e 7718 del medesimo stato di previsione, in relazione ad eventuali modifiche che si rendesse necessario apportare al riparto dello stanziamento previsto dalla legge 28 aprile 1976, n. 237;

alle variazioni compensative tra i capitoli nn. 8404, 8441 e 8442 del medesimo stato di previsione in relazione ad eventuali modifiche che si rendesse necessario apportare al riparto dello stanziamento previsto dalla legge 1º luglio 1977, n. 404.

Art. 114.

A valere sui fondi stanziati sul capitolo n. 1122 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

Art. 115.

Per l'attuazione dell'articolo 17, primo comma, del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito, con modificazioni, nella legge 16 ottobre 1975, n. 492, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 9448 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1978, la quota parte dei residui esistenti alla chiusura dell'esercizio finanziario 1977 sui capitoli numeri 7254, 7764, 8562, 8886, 8887, 8888, 8889 e 8896 del medesimo stato di previsione.

Art. 116.

È approvato il bilancio dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, per l'anno finanziario 1978, annesso allo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 29 della legge 7 febbraio 1961, n. 59 (Appendice n. 1).

Per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio determinate da impreviste e maggiori spese di personale e di carattere generale è iscritto, nel bilancio dell'Azienda medesima, l'apposito fondo di riserva di cui al capitolo 242.

I prelevamenti dal detto fondo, nonchè le iscrizioni ai competenti capitoli delle somme prelevate, saranno disposti con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei lavori pubblici di concerto con quello del tesoro. Tali decreti verranno comunicati al Parlamento unitamente al conto consuntivo dell'Azienda stessa.

Art. 117.

Alle spese di cui ai capitoli 149 e 163 dello stato di previsione della spesa dell'Azienda nazionale autonoma delle strade si applicano, per l'anno 1978, le disposizioni contenute nel secondo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, nonchè quelle previste dalla legge 24 febbraio 1971, n. 92.

Art. 118.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, alle variazioni negli stati di previsione dell'entrata e della spesa dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, per l'anno finanziario 1978, che si rendessero necessarie sulla base delle convenzioni di mutuo di cui al secondo comma dell'articolo 28 della legge 7 febbraio 1961, n. 59.

Art. 119.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a riassegnare, con propri decreti, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, ai competenti capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Azienda nazionale autonoma delle strade per l'anno 1978 le somme versate da terzi allo stato di previsione dell'entrata dell'Azienda medesima per lo stesso anno 1978 a titolo di risarcimento dei danni arrecati al patrimonio stradale.

Art. 120.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a riassegnare, con propri decreti, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, ai competenti capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Azienda nazionale autonoma delle strade per l'anno 1978 le somme anticipate sul prezzo contrattuale alle imprese appaltatrici o fornitrici di beni e servizi recuperate ai sensi del settimo comma dell'articolo 12 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 modificato dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627 e versate allo stato di previsione dell'entrata dell'Azienda medesima per lo stesso anno 1978.

Art. 121.

Il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle variazioni compensative tra i capitoli nn. 503, 504, 505 e 509 dello stato di previsione della spesa dell'Azienda nazionale autonoma delle strade per l'anno finanziario 1978 in relazione ad eventuali modifiche che si rendesse necessario apportare alle dotazioni dei capitoli medesimi.

(Stato di previsione del Ministero dei trasporti e disposizioni relative).

Art. 122.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero dei trasporti, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 10).

Art. 123.

Alle spese di cui ai capitoli n. 7202 e numero 7203 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nel quarto e quinto comma dell'articolo 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 124.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, su proposta del Ministro dei trasporti, variazioni compensative fra gli stanziamenti dei capitoli nn. 1510 e 1511 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti.

Art. 125.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, su proposta del

Ministro dei trasporti, le variazioni di bilancio nello stato di previsione dell'entrata ed in quello della spesa del Ministero dei trasporti occorrenti per gli adempimenti previsti dalla legge 6 giugno 1974, n. 298.

Art. 126.

L'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato è autorizzata ad accertare ed a riscuotere le entrate ed a pagare le spese, concernenti l'anno finanziario 1978, ai termini della legge 7 luglio 1907, n. 429, in conformità degli stati di previsione annessi a quello della spesa del Ministero dei trasporti (Appendice n. 1).

Art. 127.

L'ammontare del fondo di dotazione dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, di cui all'articolo 17 della legge 7 luglio 1907, n. 429, rimane stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 35.500.000.000.

Art. 128.

I capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, per l'anno finanziario 1978, a favore dei quali è data facoltà al Ministro del tesoro di iscrivere somme con decreti da emanare in applicazione del disposto dell'articolo 41, secondo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono quelli descritti nell'elenco n. 1 annesso al bilancio dell'Azienda medesima.

(Stato di previsione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e disposizioni relative).

Art. 129.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (Tabella n. 11).

Art. 130.

L'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni è autorizzata ad accertare e riscuotere le entrate ed a pagare le spese relative all'anno finanziario 1978, ai termini del regio decreto-legge 23 aprile 1925, numero 520, convertito nella legge 21 marzo 1926, n. 597, in conformità degli stati di previsione annessi a quello della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (Appendice n. 1).

Art. 131.

I capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1978, a favore dei quali è data facoltà al Ministro del tesoro di inscrivere somme con decreti da emanare in applicazione del disposto dell'articolo 41, secondo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono quelli descritti nell'elenco n. 1 annesso al bilancio dell'Amministrazione medesima.

Art. 132.

Alle spese di cui ai capitoli n. 501 e n. 502 dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nel quarto e quinto comma dell'articolo 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 133.

I capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1978, per i quali il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni può autorizzare le direzioni provinciali a utilizzare fondi della cassa vaglia, per sopperire a tempo-

ranee deficienze di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 12 agosto 1974, n. 370, sono i seguenti: n. 101, n. 102, n. 103, n. 108, n. 109, n. 110, n. 111, n. 112, n. 113, n. 117, n. 118, n. 119, n. 121, n. 123, n. 124, n. 129, n. 132, n. 133, n. 134, n. 136, n. 137 e n. 138.

Art. 134.

L'Azienda di Stato per i servizi telefonici è autorizzata ad accertare e riscuotere le entrate ed a pagare le spese relative all'anno finanziario 1978, ai termini del regio decretolegge 14 giugno 1925, n. 884, convertito nella legge 18 marzo 1926, n. 562, in conformità degli stati di previsione annessi a quello della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (Appendice n. 2).

Art. 135.

I capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, per l'anno finanziario 1978, a favore dei quali è data facoltà al Ministro del tesoro di inscrivere somme con decreti da emanare in applicazione del disposto dell'articolo 41, secondo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono quelli descritti nell'elenco n. 1 annesso al bilancio dell'Azienda medesima.

Art. 136.

Alle spese di cui ai capitoli n. 197, n. 198, n. 296, n. 300 e n. 305 dello stato di previsione della spesa dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nel secondo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 137.

Alle spese di cui ai capitoli n. 531, n. 532, n. 539 e n. 542 dello stato di previsione della spesa dell'Azienda di Stato per i servizi tele-

fonici si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nel quarto e quinto comma dell'articolo 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 138.

I capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici per l'anno finanziario 1978, per i quali il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni può autorizzare le direzioni provinciali a utilizzare fondi della cassa vaglia, per sopperire a temporanee deficienze di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 12 agosto 1974, n. 370, sono i seguenti: n. 101, n. 102, n. 103, n. 104, n. 106, n. 107, n. 108, n. 109, n. 113 n. 114, n. 115, n. 116, n. 117, n. 120, n. 121, n. 123, n. 124, n. 125, n. 126, n. 127, n. 128, n. 129 e n. 171.

(Stato di previsione del Ministero della difesa e disposizioni relative).

Art. 139.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero della difesa, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 12).

Art. 140.

Sono autorizzate per l'anno finanziario 1978 le seguenti spese:

lire 135.000.000.000 per la costruzione e l'ammodernamento di mezzi navali della Marina militare, ai sensi dell'anticolo 4 della legge 22 marzo 1975, n. 57;

lire 168.200.000.000 per l'ammodernamento dei mezzi dell'Aeronautica militare, ai sensi dell'articolo 2 della legge 16 febbraio 1977, n. 38;

lire 120.000.000.000 per l'ammodernamento dei mezzi dell'Esercito, ai sensi dell'articolo 2 della legge 16 giugno 1977, n. 372;

lire 1.000.000 per l'applicazione dei cippi di frontiera;

lire 10.924.140.000 per studi ed esperienze;

lire 650.000.000 per la difesa aerea;

dei servizi dell'Arma dei carabinieri, lire 63.707.952.000 per il completamento dei materiali e delle infrastrutture dell'Esercito, lire 18.499.000.000 per il completamento dei materiali e delle infrastrutture della Marina, lire 74.568.000.000 per il completamento dei materiali e delle infrastrutture della Marina, lire 74.568.000.000 per il completamento dei materiali e delle infrastrutture dell'Aeronautica, comprese, in questi importi, le spese per dotazioni e scorte di tutti i materiali connessi con i mezzi acquisiti o ammodernati in base alle citate leggi n. 57 del 1975, n. 38 del 1977 e n. 372 del 1977.

Art. 141.

Il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro della difesa, è autorizzato ad apportare, con propri decreti, variazioni compensative tra i capitoli nn. 4001, 4002, 4003, 4011, 4031 e 4051 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1978.

Art. 142.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad introdurre, con propri decreti, nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, per l'anno finanziario 1978, le variazioni compensative connesse con l'attuazione dei regi decreti legislativi 14 maggio 1946, n. 384 e 31 maggio 1946, n. 490; dei decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato 13 maggio 1947, n. 500 e 5 settembre 1947, n. 1220; del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 810 e del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1472 nonchè delle leggi 10 aprile 1954, numero 113 e 31 luglio 1954, n. 599.

Art. 143.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, a variazioni compensative tra i capitoli nn. 2107 e 4622 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, per l'anno finanziario 1978, concernenti oneri fiscali e doganali relativi ai carbolubrificanti acquistati per le esigenze della difesa e da versare in conto entrate dello Stato.

Art. 144.

Alle spese di cui ai capitoli nn. 1801, 1831, 1833, 1871, 2801, 4001, 4002, 4003, 4011, 4012, 4031, 4032, 4051, 4052 e 5031 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nel secondo comma dell'articolo 36 e nell'articolo 61-bis del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Inoltre, alle spese per le infrastrutture multinazionali NATO sostenute a carico degli stanziamenti del capitolo n. 4001 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa e del capitolo n. 6741 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, si applicano le procedure NATO di esecuzione delle gare internazionali emanate dal Consiglio Atlantico.

Art. 145.

Le somme occorrenti per provvedere — ai sensi dell'articolo 3 del regio decreto-legge 5 dicembre 1928, n. 2638, dell'articolo 6 della legge 22 dicembre 1932, n. 1958, e dell'articolo 241 del regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1976, n. 1076 alle momentanee deficienze di cassa degli enti, istituti e stabilimenti militari rispetto alle anticipazioni di fondi e alle speciali esigenze previste dall'articolo 247 del citato regolamento di amministrazione, nonchè per provvedere al fondo scorta per le navi, per i corpi, per gli enti e per i distaccamenti a terra della Marina militare, sono

fissate, per l'anno finanziario 1978, come segue:

Esercito		L.	9.150.000.000;
Marina		»	12.500.000.000;
Aeronautica		»	6.650.000.000;
Arma dei carabi	i-		
nieri		>>	4.700.000.000.

Alle gestioni fuori bilancio derivanti dai movimenti finanziari ed economici delle attività relative ai circoli, alle sale di convegno e mense per ufficiali e sottufficiali, nonchè alle mense aziendali, ai soggiorni marini e montani, agli stabilimenti balneari, agli spacci e sale cinematografiche istituiti presso enti, comandi e unità militari, ai posti di mistoro, alle case del soldato e foresterie, operanti nell'ambito dell'Amministrazione militare e sprovviste di personalità giuridica, si applica la disciplina prevista dall'articolo 9 — secondo e quarto comma — della legge 25 novembre 1971, n. 1041, ancorchè le gestioni medesime risultino alimentate in tutto o in parte con fondi non statali.

Art. 146.

I capitoli a favore dei quali possono effettuarsi i prelevamenti dal fondo a disposizione di cui agli articoli 20 e 44 del testo unico approvato con il regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, ed all'articolo 7 della legge 22 dicembre 1932, n. 1958, sono, per l'anno finanziario 1978, quelli descritti negli elenchi numeri 1 e 2 annessi allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa.

Art. 147.

Il numero massimo di militari specializzati e di militari aiuto-specialisti, in servizio presso l'amministrazione dell'Esercito, della Marina militare e dell'Aeronautica militare è fissato, per l'anno finanziario 1978, come appresso:

a) militari specializzati:

Esercito					n.	21.000;
Marina .					»	17.000;
Aeronautio	ca	•			>>	34.500;

b) militari aiuto-specialisti:

Esercito					n.	40.000;
Marina			•		»	13.000;
Aeronautica	L				»	17.280.

Art. 148.

Il numero massimo dei sottotenenti di complemento dell'Arma aeronautica — ruolo naviganti — da mantenere in servizio a norma dell'articolo 1, secondo comma, della legge 21 maggio 1960, n. 556, è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in 70 unità.

Art. 149.

Il numero massimo degli ufficiali di complemento della marina militare da trattenere in servizio a norma dell'articolo 2 della legge 29 giugno 1961, n. 575, è stabilito, per l'anno finanziario 1978, come appresso:

sottotenenti di v	asc	ell	0	∋ ഉ	rac	di		
corrispondenti							n.	20;
guardiamarina							»	50.

Art. 150.

Il numero massimo degli ufficiali di stato maggiore di complemento della marina militare piloti da mantenere in servizio a norma dell'articolo 3 della legge 21 febbraio 1963, n. 249, è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in 70 unità.

Art. 151.

Il numero massimo degli ufficiali di complemento da ammettere alla ferma volontaria a norma dell'articolo 5 della legge 28 marzo 1968, n. 371, è stabilito, per l'anno finanziario 1978, come appresso:

Esercito	(c	on	ıpr	esi	i	ca	rat	i-		
nieri)			•	•					n.	100;
Marina									»	24;
Aeronaut	ica	į.							»	70.

Art. 152.

La forza organica dei sergenti, dei graduati e militari di truppa dell'Esercito in ferma volontaria ed in rafferma, per l'anno finanziario 1978, è fissata, a norma dell'articolo 9, ultimo comma, della legge 10 giugno 1964, n. 447, come appresso:

sergenti n. 7.000; graduati e militari di truppa » 21.000.

Art. 153.

Il numero globale dei capi di prima, seconda e terza classe e dei secondi capi della Marina militare è stabilito, per l'anno finanziario 1978, a norma dell'articolo 18, secondo comma, della legge 10 giugno 1964, n. 447, in 9.465 unità.

Art. 154.

La forza organica dei sergenti, dei sottocapi e comuni del corpo equipaggi militari marittimi, in ferma volontaria o in rafferma, è determinata, per l'anno finanziario 1978, a norma dell'articolo 18, quarto comma, della legge 10 giugno 1964, n. 447, come appresso:

sergenti n. 7.000; sergenti raffermati di leva . » 600; sottocapi e comuni volontari » 4.000; sottocapi raffermati di leva . » 1.200.

Art. 155.

A norma dell'articolo 27, ultimo comma, della legge 10 giugno 1964, n. 447, la forza organica dei sergenti, graduati e militari di truppa dell'Aeronautica militare in ferma o rafferma è fissata, per l'anno finanziario 1978, come appresso:

sergenti n. 9.000; graduati e militari di truppa » 1.300.

Il contingente degli arruolamenti volontari, come carabinieri ausiliari, per la sola ferma di leva, di giovani appartenenti alla classe che viene chiamata alle armi, è stabilito, a norma dell'articolo 3 della legge 11 febbraio 1970, n. 56, in 6.300 unità.

Art. 156.

Il numero massimo degli ufficiali e dei sottufficiali da ammettere al trattenimento in servizio a norma del primo comma dell'articolo 2 e del secondo comma dell'articolo 18 della legge 20 dicembre 1973, n. 824, è fissato, per l'anno finanziario 1978, come appresso:

Ufficiali:

Esercito (com Marina Aeronautica	٠.	esi			•		30 ; 12; 60.
Sottufficiali:							
Esercito						n.	9;
Marina						»	3;
Aeronautica	٠	,		•		»	2.

Art. 157.

La composizione della razione viveri in natura, ai militari che ne hanno il godimento, nonchè le integrazioni di vitto e i generi di conforto da attribuire ai militari in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, a norma del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 1950, n. 807, in conformità delle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1978 (Elenco n. 3).

(Stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e disposizioni relative).

Art. 158.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Ta*bella n. 13).

Art. 159.

Ai sensi dell'articolo 11 della legge 31 marzo 1971, n. 144, l'assegnazione a favore dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) per le spese generali di funzionamento è stabilita, per l'anno finanziario 1978, in lire 12.700.000.000.

Art. 160.

Ai sensi dell'articolo 27, quarto comma, della legge 25 novembre 1971, n. 1096, il contributo a favore dell'Istituto conservatore dei registri di varietà dei prodotti sementieri è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 100.000.000.

Art. 161.

Le integrazioni di vitto e i generi di conforto per i sottufficiali, le guardie scelte, le guardie e gli allievi guardia del Corpo forestale dello Stato, in speciali condizioni di servizio, sono stabilite, per l'anno finanziario 1978, in conformità delle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso anno.

Art. 162.

A valere sui fondi stanziati sul capitolo n. 1118 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

Art. 163.

È approvato il bilancio dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali, per l'anno finanziario 1978, annesso allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, ai termini dell'articolo 10 della legge 5 gennaio 1933, n. 30 (Appendice n. 1).

Art. 164.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti, nell'anno finanziario 1978, le eventuali variazioni al bilancio dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali comunque connesse con l'attuazione delle norme di cui all'articolo 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281, nonchè con l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, emanato ai sensi dell'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

(Stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e disposizioni relative).

Art. 165.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 14).

Art. 166.

A valere sui fondi stanziati sui capitoli nn. 1099, 3537, 4550 e 5046 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

Art. 167.

Il contributo dello Stato al Comitato nazionale per l'energia nucleare previsto dal secondo comma dell'articolo 1 della legge 22 dicembre 1975, n. 726, è complessiva-

mente stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 131,8 miliardi, di cui lire 60 miliardi relative all'autorizzazione di spesa di lire 240 miliardi per il quadriennio 1975-78 e lire 71,8 miliardi a valere sulla autorizzazione di spesa di lire 200 miliardi.

(Stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e disposizioni relative).

Art. 168.

E autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Ta*bella n. 15).

Art. 169.

Il contributo dello Stato alla Cassa unica per gli assegni familiari, per la corresponsione degli assegni stessi ai lavoratori dell'agricoltura è stabilito, per l'anno finanziario 1978, ai termini dell'articolo 23 della legge 17 ottobre 1961, n. 1038, in lire 11 miliardi 380.000.000.

Art. 170.

Il contributo dello Stato all'Istituto nazionale della previdenza sociale per la gestione dei « sussidi straordinari di disoccupazione », previsto dall'articolo 43 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 100.000.000.

Art. 171.

Il contributo dello Stato al « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori », previsto dall'articolo 62 della legge 29 aprile 1949, n. 264, e successive modificazioni è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 20.000.000.000.

Art. 172.

Il Ministro del tesoro è autorizzato, per l'anno finanziario 1978, su proposta dei Ministri interessati, a trasferire, dai fondi iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale — rubrica Ispettorato del lavoro — allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, le somme occorrenti per il trattamento economico del personale dell'Ispettorato tecnico dell'industria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 maggio 1953, n. 1265.

Art. 173.

Il contributo dello Stato all'Istituto nazionale della previdenza sociale per la gestione dell'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, previsto dall'articolo 20 della legge 3 giugno 1975, n. 160, è stabilito, per l'anno 1978, in lire 480.000.000.0000.

Art. 174.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad introdurre, con propri decreti, nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'anno finanziario 1978, le variazioni compensative connesse con l'inquadramento, nel ruolo dei collocatori comunali, dei corrispondenti di cui all'articolo 12 della legge 16 maggio 1956, n. 562, ai termini dell'articolo 11 della legge 21 dicembre 1961, n. 1336.

Art. 175.

A valere sui fondi stanziati sui capitoli nn. 1099, 1535 e 2535 dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione

della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

Art. 176.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1978, delle somme versate sul capitolo n. 2376 del bilancio dell'entrata dai contravventori alle disposizioni regolanti il collocamento dei lavoratori in agricoltura ai sensi della legge 8 agosto 1972, n. 459.

Art. 177.

In relazione al disposto dell'articolo 12-bis della legge 17 agosto 1974, n. 386, ed alla eventuale soppressione degli enti mutualisti ci ivi indicati, i contributi dello Stato erogati agli enti stessi, per l'anno finanziario 1978, devono essere utilizzati per dodicesimi.

(Stato di previsione del Ministero del commercio con l'estero e disposizioni relative).

Art. 178.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del commercio con l'estero, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella numero* 16).

Art. 179.

A valere sui fondi stanziati sul capitolo n. 1101 dello stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

Art. 180.

I contributi dello Stato nelle spese di funzionamento dell'Istituto nazionale per il commercio con l'estero e per le spese relative all'organizzazione ed al funzionamento degli uffici all'estero sono stabiliti, per l'anno finanziario 1978, ai termini dell'articolo 3 della legge 31 maggio 1975, n. 185, rispettivamente, in lire 22.000 milioni ed in lire 13.323,5 milioni.

(Stato di previsione del Ministero della marina mercantile e disposizioni relative).

Art. 181.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero della marina mercantile, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 17).

Art. 182.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1978, la spesa di lire 100.000.000 per le sistemazioni difensive previste dal regio decreto-legge 19 settembre 1935, n. 1836, convertito nella legge 9 gennaio 1936, n. 147, e successive modificazioni e dalla legge 27 dicembre 1973, n. 878.

Art. 183.

La somma di cui all'articolo 1 della legge 6 agosto 1954, n. 721, occorrente per provvedere alle momentanee deficienze di fondi delle capitanerie di porto, rispetto ai periodici accreditamenti sui vari capitoli di spesa, è fissata, per l'anno finanziario 1978, in lire 120.000.000.

Art. 184.

Alle spese di cui ai capitoli nn. 2066 e 3061 dello stato di previsione della spesa

del Ministero della marina mercantile si applicano, per l'anno finanziario 1978, le di sposizioni contenute nel secondo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 185.

A valere sui fondi stanziati sul capitolo n. 1101 dello stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

(Stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali e disposizioni relative).

Art. 186

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero delle partecipazioni statali, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella* n. 18).

Art. 187.

A valere sui fondi stanziati sul capitolo n. 1099 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

(Stato di previsione del Ministero della sanità e disposizioni relative).

Art. 188.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero della sanità, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 19).

Art. 189.

Lo stanziamento di lire 10.500.000.000, iscritto al capitolo n. 1576 dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'anno finanziario 1978, quale fondo nazionale ospedaliero, è comprensivo della somma di lire 5.000.000.000 destinata, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 33 della legge 12 febbraio 1968, n. 132, alla concessione di contributi diretti a fronteggiare esigenze funzionali degli enti ospedalieri in condizioni di particolari necessità in rapporto alle finalità di cui all'articolo 2 della legge medesima.

Art. 190.

La somma autorizzata dalla legge 30 marzo 1971, n. 118, per l'assistenza sanitaria protesica, specifica, generica, farmaceutica, specialistica ed ospedaliera a favore dei mutilati ed invalidi civili è elevata, per l'anno finanziario 1978, di lire 113.100.000.000.

Art. 191.

Ai sensi dell'articolo 14, punto 6, del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264, l'apporto integrativo dello Stato a favore del fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera, è stabilito, per l'anno finanziario 1978, in lire 100.000.000.000 ed è iscritto al capitolo numero 1578 dello stato di previsione del Ministero della sanità per il medesimo anno finanziario.

Art. 192.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad iscrivere, con propri decreti, al capitolo n. 2535 dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'anno finanziario 1978. le somme — corrispondenti ai versamenti che affluiranno al capitolo n. 3612 dello stato di previsione dell'entrata per il medesimo anno finanziario — occorrenti per

l'organizzazione relativa ai servizi per la vaccinazione obbligatoria contro la tubercolosi, ai sensi dell'articolo 10 della legge 14 dicembre 1970, n. 1088.

Art. 193.

Alle spese di cui ai capitoli nn. 4039 e 4081 dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nel secondo comma dell'articolo 36 e nell'articolo 61-bis del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 194

Per l'anno finanziario 1978 la somma da erogare per compensi per iniziative e prestazioni dirette all'incremento delle attività dell'Istituto superiore di sanità, ai sensi dell'articolo 54 della legge 7 agosto 1973, n. 519, è stabilita, tenuto conto del secondo comma dell'articolo 25 della legge 15 novembre 1973, n. 734, in lire 1.000.000.000.

Art. 195.

Per l'anno finanziario 1978 il contributo dovuto dall'Italia al Centro internazionale per le ricerche sul cancro e stabilito, ai sensi dell'articolo 2 della legge 21 aprile 1977, n. 164, in lire 275.000.000.

Art. 196.

A valere sui fondi stanziati sui capitoli nn. 1101 e 4536 dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

(Stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo e disposizioni relative).

Art. 197.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del turismo e dello spettacolo, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 20).

Art. 198.

Alle spese di cui ai capitoli nn. 2562, 2563 e 2564 dello stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo, si applicano, per l'anno finanziario 1978, le disposizioni contenute nel secondo comma dell'articolo 36 e nell'articolo 61-bis del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 199.

A valere sui fondi stanziati sul capitolo n. 1100 dello stato di previsione della spesa del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

(Stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali e disposizioni relative).

Art. 200.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero per i beni culturali e ambientali, per l'anno finanziario 1978, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n.* 21).

Art. 201.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1978, la spesa di lire 15.000.000 per la pubblicazione dei carteggi del Conte di Cavour e per il funzionamento della Commissione a tale scopo istituita.

Art. 202.

Ai sensi dell'articolo 3, primo comma, della legge 27 maggio 1975, n. 190, l'assegnazione per le spese occorrenti al funzionamento della biblioteca nazionale centrale « Vittorio Emanuele II » di Roma è stabilita, per l'anno finanziario 1978, in lire 850.000.000.

Art. 203.

Ai sensi dell'articolo 22 — primo comma — del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, l'assegnazione per le spese occorrenti al funzionamento dell'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche; dell'Istituto centrale per la patologia del libro; dell'Istituto centrale per il restauro e dell'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione è stabilita, per l'anno finanzianio 1978, rispettivamente in lire 100 milioni, lire 100 milioni, lire 200 milioni e lire 100 milioni.

Art. 204.

A valere sui fondi stanziati sul capitolo n. 1067 dello stato di previsione della spesa del Ministero per i beni culturali e ambientali, per l'anno finanziario 1978, il Ministro del tesoro è autorizzato a trasferire, con propri decreti, al capitolo n. 5053 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro le somme occorrenti per l'acquisto di mezzi di trasporto.

(Quadro generale riassuntivo).

Art. 205.

È approvato il quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1978 con le tabelle allegate.

(Disposizioni diverse).

Art. 206.

È data facoltà al Ministro del tesoro di emettere durante l'anno finanziario 1978 buoni poliennali del tesoro, a scadenza non superiore a nove anni, con l'osservanza delle norme di cui alla legge 27 dicembre 1953, n. 941 e, in quanto applicabili, di quelle di cui alla legge 23 febbraio 1958, n. 84, nonchè certificati speciali di credito del tesoro di durata non superiore a ventiquattro mesi.

L'ammontare globale di detti buoni poliennali e certificati speciali di credito del Tesoro non può superare la differenza tra il totale complessivo delle entrate e delle spese — maggiorata dell'importo dei buoni poliennali scadenti nel corso dell'anno finanziario — ed è devoluto, al netto degli oneri di cui ai successivi commi, a copertura della differenza e del rimborso suddetti.

Detti buoni poliennali del tesoro possono essere anche utilizzati per l'eventuale rinnovo dei buoni poliennali del tesoro 5 per cento e 7 per cento in scadenza al 1° aprile 1978 e 5,50 per cento in scadenza al 1° gennaio 1979.

Con decreti del Ministro per il tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, saranno determinati i prezzi di emissione, i tassi di interesse, i tagli e le caratteristiche dei certificati di credito del tesoro, i piani di rimborso dei medesimi, nonchè ogni altra condizione e modalità relative al collocamento — anche tramite consorzi, pure di garanzia — all'emissione ed all'ammortamento anche anticipato dei titoli stessi.

I certificati medesimi e relative cedole sono equiparati a tutti gli effetti ai titoli di debito pubblico e loro rendite, e godono delle garanzie, privilegi e benefici ad essi concessi, eccettuato il versamento delle cedole di interessi in pagamento delle imposte dirette.

I certificati predetti possono essere sottoscritti, in deroga ai rispettivi ordinamenti, anche dagli enti di qualsiasi natura esercenti il credito, l'assicurazione e la previdenza, nonchè dalla Cassa depositi e prestiti.

Agli oneri derivanti dall'emissione e dal collocamento dei buoni previsti dal primo comma, ivi compreso l'importo relativo a rate di interessi pertinenti all'anno 1978, si farà fronte, giusta quanto disposto dall'articolo 4 della citata legge 27 dicembre 1953, n. 941, con una aliquota dei proventi dell'emissione stessa.

Agli oneri relativi agli interessi, alle spese e all'eventuale rata capitale dei certificati speciali di credito previsti dal primo comma si provvede con una maggiorazione dell'ammontare della relativa emissione.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 207.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad effettuare nell'anno finanziario 1978 le operazioni di ricorso al mercato dei capitali previste da specifiche disposizioni legislative, ancorchè riferite, dalle medesime disposizioni, alla competenza di esercizi precedenti.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 208.

Le somme da iscrivere negli stati di previsione della spesa delle singole Amministrazioni in dipendenza di speciali disposizioni legislative, ancorchè facenti riferimento anche agli esercizi finanziari 1977-78 e 1978-79, restano stabilite, per l'anno finanziario 1978, nell'importo degli stanziamenti autorizzati con gli stati di previsione medesimi.

Art. 209.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere per l'anno finanziario 1978, con propri decreti, alle variazioni di bilancio occorrenti per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione.

Art. 210.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento dagli stati di previsione della spesa delle varie amministrazioni statali a quello del Ministero del tesoro delle somme iscritte in capitoli concernenti spese inerenti ai servizi e forniture considerati dal regio decreto 18 gennaio 1923, n. 94, e relative norme di applicazione.

Art. 211.

Il Ministro del tesoro, sentito il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, provvede, con propri decreti da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, alla individuazione dei capitoli di spesa di investimento e per ciascuno di essi, alla indicazione delle somme da destinare agli interventi nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, ai sensi dell'articolo 7 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

Il Ministro del tesoro, con propri decreti, provvederà, altresì, anche con variazioni compensative nel conto dei residui, a trasferire dai capitoli individuati con i decreti di cui al comma precedente ad apposito capitolo, da istituire nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ed in quelli della spesa delle amministrazioni

ed aziende autonome, l'importo differenziale tra le somme indicate per ciascuno dei predetti capitoli e quelle effettivamente destinate agli interventi nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, da devolvere per il finanziamento degli interventi di cui all'articolo 2 della legge 6 ottobre 1971, n. 853

Art. 212.

Agli effetti di cui al quarto comma dell'articolo 129 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato col regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 e successive modificazioni ed aggiunte, negli elenchi n. 8 e n. 9 annessi allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono indicate le sezioni e le categorie in cui viene ripartita la spesa del bilancio per l'anno finanziario 1978.

Tale ripartizione è realizzata nei riassunti per sezioni e per categorie che completano ciascuno stato di previsione della spesa, nel cui ambito, e per ciascun titolo di bilancio, le categorie della spesa sono raggruppate in rubriche.

Art. 213.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento di somme tra i capitoli concernenti « Trattamenti provvisori di pensione ed altri assegni fissi non pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa » iscritti negli stati di previsione della spesa dei singoli Dicasteri.

Analogo trasferimento può essere effettuato tra i capitoli stessi e quello n. 4351 iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, concernente « Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa ».

Art. 214.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio occorrenti per l'attuazione di quanto disposto dall'articolo 3 della legge 2 marzo 1963, n. 283, sull'organizzazione e lo sviluppo della ricerca scientifica in Italia.

Art. 215.

Ai fini degli adempimenti relativi al finanziamento del « Fondo nazionale per la assistenza ospedaliera » di cui al decretolegge 8 luglio 1974, n. 264 convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 1974, n. 386, è autorizzata l'estinzione dei titoli di pagamento tratti, nell'anno finanziario 1978, per contributi o apporti dello Stato a favore degli organismi del sistema mutualistico, mediante commutazione in quietanza d'entrata, con imputazione al capitolo numero 3615 « Somme da versare al fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera ai sensi dell'articolo 13 e articolo 14 (punti 1-2-3 e 4) del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264, convertito con modificazioni in legge 17 agosto 1974, n. 386 » dello stato di previsione della entrata per l'anno finanziario 1978.

La commutazione può aver luogo fino a concorrenza delle somme che i predetti organismi del sistema mutualistico sono tenuti a versare al fondo ai sensi del citato articolo 14 del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264.

Art. 216.

I contributi iscritti in bilancio, per l'anno finanziario 1978, a favore degli enti indicati nella tabella B del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, concernente l'attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, debbono essere erogati mensilmente per dodicesimi.

QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO DEL BILANCIO PER L'ANNO FINANZIARIO 1978

QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO DEL

ENTRATA TITOLO I. — ENTRATE TRIBUTARIE	42.725.000.000.000	
Titolo II. — Entrate extra tributarie	4.222.084.219.000	46.947.084.219.000
Spese correnti	45.688.314.105.000 	
Titolo III. — Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e	RIMBORSO DI CREDITI	75.948.152.000
Accensione di prestiti	OLI I, II E III LESSIVO ENTRATE	47.023.032.371.000 809.000.000.000 47.832.032.371.000

BILANCIO PER L'ANNO FINANZIARIO 1978

\$	1	
SPESA		
TITOLO I. — Spese correnti (o di funzionamento e mantenimento):	1	
Tesoro	22,067,330,178,000	
Organi costituzionali dello Stato	22.007.330.170.000	
Organi e Servizi generali dello Stato 170.832.000.000		
Amministrazione del Tesoro 7.948.627.919.000		
Altri servizi		
Pensioni e danni di guerra 552.059.786.000		
Interessi sui prestiti 8,498,927,853,000		
Fondo per i provvedimenti legislativi in corso 1.941.437.600.000		
Fondi di riserva		
Finanza regionale e locale 2.484.878.593.000		
Ammortamenti di beni mobili	Ī	
Finanze	4.855.841.961.000	
Servizi	1.055.011.501.000	
Finanza regionale e locale 3 167 988 160 000	İ	
Finanza regionale e locale		
Bilancio e programmazione economica	6.534.450.000	
Grazia e giustizia	549.001.452.000	
Affari esteri	240.910.820.000	
Pubblica istruzione	7.410.461.611.000	
Interno	1.385.372.751.000	
	1	
Sicurezza pubblica 912.595.762.000 Assistenza e beneficenza 389.161.882.000	1	
Assistenza e senencenza		
Lavori pubblici	86.696.799.000	
Trasporti	381.861.276.000	
Poste e telecomunicazioni	464,892,000	
Difesa	4.276.191.129.000	
Agricoltura e foreste	161.631.335.000	·
Industria, commercio e artigianato	24,020,423,000	
Lavoro e previdenza sociale	2,767,564,580,000	
Servizi	2	
Previdenza ed assistenza		l'
Commercio con l'estero	53.837.657.000	1
Marina mercantile	218.815.805.000	
Partecipazioni statali	2.085.769.000	
Sanità	899.182.429.000	
Turismo e spettacolo	153,151,700,000	
Beni culturali e ambientali	147.357.088.000	
Bon cultural c amortinal ,	45,688,314,105,000	45.688.314.105.000
	45.088.314.105.000	43.000.314.103.000
Trunca II Congress of the control of		
TITOLO II. — SPESE IN CONTO CAPITALE (o di investimento):	1	
Tesoro	8.296.258.466.000	
Organi e servizi generali dello Stato 245.000.000.000	1	
Amministrazione del Tesoro 4.597.447.875.000		
Altri servizi		
Anticipazioni a copertura disavanzi gestione		
di aziende autonome		
177 of a force 11 at 1 that 11 at 200 400 000 000		
Fondo per i provvedimenti legislativi in corso 1.630.150.000.000		
Finanza regionale e locale	40 407 400 000	
Finanza regionale e locale	12.185.100.000	
Finanza regionale e locale	765.000.000.000	
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000	
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 55.500.000.000	
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 55.500.000.000 187.500.000.000	
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 55.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000	
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 55.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000	
Finanza regionale e locale. 26.500.000.000 Finanze Bilancio e programmazione economica Grazia e giustizia Affari esteri Pubblica istruzione Interno Lavori pubblici Trasporti	765.000.000.000 7.500.000.000 55.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000	
Finanza regionale e locale. 26.500.000.000 Finanze Bilancio e programmazione economica Grazia e giustizia Affari esteri Pubblica istruzione Interno Lavori pubblici Trasporti Difesa	765.000.000.000 7.500.000.000 55.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000	
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 55.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000	
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 55.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000	
Finanza regionale e locale. 26.500.000.000 Finanze Bilancio e programmazione economica Grazia e giustizia Affari esteri Pubblica istruzione Interno Lavori pubblici Trasporti Difesa Agricoltura e foreste Industria, commercio e artigianato Lavoro e previdenza sociale	765.000.000.000 7.500.000.000 55.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000	
Finanza regionale e locale. 26.500.000.000 Finanze Bilancio e programmazione economica Grazia e giustizia Affari esteri Pubblica istruzione Interno Lavori pubblici Trasporti Difesa Agricoltura e foreste Industria, commercio e artigianato Lavoro e previdenza sociale Marina mercantile	765.000.000.000 7.500.000.000 55.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000	
Finanza regionale e locale. 26.500.000.000 Finanze Bilancio e programmazione economica Grazia e giustizia Affari esteri Pubblica istruzione Interno Lavori pubblici Trasporti Difesa Agricoltura e foreste Industria, commercio e artigianato Lavoro e previdenza sociale Marina mercantile Partecipazioni statali	765.000.000.000 7.500.000.000 7.500.000.000 187.500.000.000 1.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000 308.000.000.000	
Finanza regionale e locale. 26.500.000.000 Finanze Bilancio e programmazione economica Grazia e giustizia Affari esteri Pubblica istruzione Interno Lavori pubblici Trasporti Difesa Agricoltura e foreste Industria, commercio e artigianato Lavoro e previdenza sociale Marina mercantile Partecipazioni statali Sanità	765.000.000.000 7.500.000.000 7.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000 308.000.000.000 4.500.000.000	
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 7.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000 308.000.000.000 4.500.000.000 15.150.500.000	
Finanza regionale e locale. 26.500.000.000 Finanze Bilancio e programmazione economica Grazia e giustizia Affari esteri Pubblica istruzione Interno Lavori pubblici Trasporti Difesa Agricoltura e foreste Industria, commercio e artigianato Lavoro e previdenza sociale Marina mercantile Partecipazioni statali Sanità	765.000.000.000 7.500.000.000 7.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000 308.000.000.000 4.500.000.000 15.150.500.000 575.000.000	
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 7.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000 308.000.000.000 4.500.000.000 15.150.500.000	11.911.757.831.000
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 7.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000 308.000.000.000 4.500.000.000 15.150.500.000 575.000.000	11.911.757.831.000 57.600.071.936.000
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 7.500.000.000 187.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000 308.000.000.000 4.500.000.000 15.150.500.000 575.000.000 11.911.757.831.000 57.600.071.936.000	57,600,071,936,000
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 7.500.000.000 187.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000 308.000.000.000 4.500.000.000 15.150.500.000 575.000.000 11.911.757.831.000 57.600.071.936.000 2.805.852.127.000	57,600,071,936,000 2,805,852,127,000
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 7.500.000.000 187.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000 308.000.000.000 4.500.000.000 15.150.500.000 575.000.000 11.911.757.831.000 57.600.071.936.000 2.805.852.127.000 60.405.924.063.000	57,600,071,936,000
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 7.500.000.000 187.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000 308.000.000.000 4.500.000.000 15.150.500.000 575.000.000 11.911.757.831.000 57.600.071.936.000 2.805.852.127.000 60.405.924.063.000 47.832.032.371.000	57,600,071,936,000 2,805,852,127,000
Finanza regionale e locale	765.000.000.000 7.500.000.000 7.500.000.000 187.500.000.000 187.500.000.000 100.000.000 1.188.844.286.000 78.605.000.000 37.621.350.000 459.604.129.000 399.333.000.000 20.385.000.000 75.096.000.000 308.000.000.000 4.500.000.000 15.150.500.000 575.000.000 11.911.757.831.000 57.600.071.936.000 2.805.852.127.000 60.405.924.063.000	57,600,071,936,000 2,805,852,127,000

ALLEGATO 1 AL QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO

RIPARTIZIONE PER MINISTERI DELLE SPESE CORRENTI E DI QUELLE IN CONTO CAPITALE PREVISTE PER L'ANNO FINANZIARIO 1978 CLASSIFICATE PER VOCI FUNZIONALI

Totale delle spese correnti ed in conto capitale		2.590.626 14.130.541 30.363.589 3.167.988 646.380 4.868.027	771.534 556.501 256.501 7.597.962 1.385.473 1.275.541 460.466 4.313.812 621.236 621.236 2.787.950 53.838 2.93.912 168.302 147.932	621.145 1.617.977 1.418.037 8.949.118 1.044.049 5.633.857 4.846.970 6.729.170 6.506.956 14.776.921 57.600.072
Oneri non riparti- bili		(a) 14.130.541 646.380		14.776.921
Interventi a favore della finanza regionale e locale			735.000	6.506.956
Azione ed interventi nel campo econo-		4.898.845 88.646	62.898 240.565 ———————————————————————————————————	6.729.170
Trassporti e comuni-		3,924.562	30.000 	4.846.970
Azione ed inter- venti nel campo sociale	lire)	1.509.802	24,051 24,051 389,162 6,360 ————————————————————————————————————	5,633,857
Azione ed in- terventi nel campo delle abita- zioni	oni di	638.304	404,648 	1.044.049
Istru- zione e cultura	(milioni	587.890	47.878 7.597.962 48. 426.732 ————————————————————————————————————	8,949,118
Rela- zioni interna- zionali		1,256,453	161.584	1,418,037
Sicu- rezza pubblica			705.381	1.617.977
Giusti-			551.145	621.145
Difesa nazio- nale		16,600	3.578.141	1.861.131 3.594.741
Ammi- nistra- zione generale		809.966 964.507	6.534 20 20 70.267 9.500 1 337	1.861.131
MINISTERI		Tesoro Finanze	grice grice ist	

(a) Di cui milioni 3.571.588 concernono accantonamenti negli appositi fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso.

ALLEGATO 2 AL QUADRO GENERALE RIASSIUTIVO (I)

DI QUELLE IN CONTO CAPITALE PREVISTE PER L'ANNO FINANZIARIO 1978 CLASSIFICATE SOTTO IL PROFILO ECONOMICO SPESE CORRENTI E RIPARTIZIONE PER MINISTERI DELLE

				J 2	SPESE C	ORRENT	I			
MINISTERI	Servizi degli Personale Organi costi- tuzionali servizio dello Stato	.E.	Personale in quiescenza	Acquisto di beni e servizi	Trasfe- rimenti	Interessi	Poste correttive e compensative delle entrate	Ammor- tamenti	Somme non attribuibili	Totale
-					milioni	di lire)				
Tesoro Finanze Bilancio e programmazione	170.892	138.336 713.112	2.155.563	340.087 178.991	5.899.849	8.498.928 23.830	833.500 626.898	39.234 25.809	3.990.941 752	22.067.330 4.855.842
Affari esteri Pubblica istruzione Interno Lavori pubblici Trasporti Poste e telecomunicazioni Difesa Agricoltura e foreste Industria, commercio e artigianato		533.536 131.231 6.823 774 746.38 44.105 29.890 1.769.486 72.717	7.290 3.119 27.690 4.205 1.776 134.956 6.620	170.024 170.024 13.582 210.195 199.727 36.994 16.708 16.708 13.760 13.760	18.136 68.976 350.000 406.720 1.241 333.472 1 43.368 68.428		4.000 1.250 2 2 15 33.000		15 10 3.598 	249.001 240.911 7.410.462 1.385.373 86.697 381.861 4.276.191 161.631
Lavoro e previdenza sociale Commercio estero Marina mercantile Partecipazioni statali Sanita Turismo e spettacolo Beni culturali e ambientali		89.056 3.763 11.470 1.655 16.589 2.400 75.576	450 505 946 1.660 304 796	10.705 424 11.395 328 169.341 1.959 49.362	2. 667, 352 49, 146 194, 885 710, 248 148, 488 21, 612				1.343	2.767.565 53.838 218.816 2.086 899.182 153.152
	170.892	11.034.898	2.388.068	3.726.633	14. 264. 929	8.522.758	1.498.800	65.043	4.016.293	45.688.314

(a) Di cui milioni 1.941.438 concernono accantonamenti nell'apposito fondo speciale in relazione a provvedimenti legislativi in corso e milioni 1.300,000 un fondo da ripartire in relazione alla nuova misura dell'indennità integrativa speciale da corrispondere al personale statale in attività di servizio ed in quiescenza

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	_
	Ξ
	RIASSUNTIVO
1	GENERALE
	CUADRO
,	¥
(٧
	Degue: ALLEGATO 2 AL QUADRO
t	Segre:

_		2	NOU NI MW	TO CAPIT	ALE		
Beni ed opere immobiliari a transcrico diretto dello Stato	Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carrico diretto dello Stato	Trasferimenti	Partecipazioni azionarie e conferimenti	Concessione di crediti ed anti- cipazioni per finalità produttive	Concessione di crediti ed anti-cipazioni per finalità non produttive	Somme non attribuibili	Torale
			(milioni	di lire)			
	1.500	4.463.605	45.130	000.99	1.839.874	(a) 1.880.150	8.296.259
	.1	765.000	ļ		1	1	765.000
		7.500			1 1]]	7.500
	l	177.500		1			187.500
	400	100 483 353	1 1		1 1		1 188 845
	132	65.573	1	ŀ	1	1	78.605
	36.400	1.221	1	1 2	1	1	37.621
	l	423.044		33.000]	1	459.004
	113	399.220		1	1	1	399.333
		20.303					20.303
	7	73.752	1	1,000	1	I	75.096
	1	305.000	3.000	1	!	1	308.000
	2.500	2.000	1	l	1	•	4.500
	1	15.150		!			15.150
	41.047	7.257.535	48.130	102.000	1.839.874	1.880.150	11.911.758

(a) Di cui milioni 1.630.150 riguardano gli accantonamenti nell'apposito fondo speciale in relazione a provvedimenti legislativi in corso.