

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 444-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORI GENERALI ZUGNO e FORMICA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 28 gennaio 1969
(V. Stampati nn. 311 e 311-bis)*

**presentato dal Ministro del Tesoro
e « ad interim » del Bilancio e della Programmazione Economica**

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 29 gennaio 1969*

Comunicata alla Presidenza il 14 febbraio 1969

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969

Nel presente stampato sono pubblicate anche le relazioni sugli stati di previsione della spesa dei Ministeri del tesoro (relatore Belotti), delle finanze (relatore Corrias Efisio), del bilancio e della programmazione economica (relatore Cifarelli) e delle partecipazioni statali (relatore Buzio).
I pareri delle Commissioni permanenti sugli altri stati di previsione della spesa e gli ordini del giorno accolti dal Governo o approvati dalle Commissioni sono contenuti nell'Allegato.

INDICE

RELAZIONE GENERALE SUL BILANCIO

1. — Relazione sullo stato di previsione dell'entrata (relatore generale Zugno)	Pag.	3
2. — Relazione sullo stato di previsione della spesa (relatore generale Formica)	»	23
Sez. I — Relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro (relatore Belotti)	»	67
Sez. II — Relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze (relatore Corrias Efsio)	»	115
Sez. III — Relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica (relatore Cifarelli)	»	125
Sez. IV — Relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali (relatore Buzio)	»	127
DISEGNO DI LEGGE	»	137

RELAZIONE SULLO STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA**(RELATORE GENERALE ZUGNO)**

ONOREVOLI SENATORI. — L'approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-'70 ha costituito certamente in questo dopoguerra il fatto politico, economico e sociale di maggior rilievo e ha decisamente caratterizzato la volontà politica di forze democratiche, che intendono realizzare un progresso non solo in termini produttivistici e tecnologici, ma anche di perequazione e di giustizia sociale, cioè in termini di vera civiltà. Si tratta di un modo nuovo, moderno di pensare la realtà in un dato ordine, al fine di realizzare sia pur gradualmente un « superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali... mediante una politica costantemente rivolta alla piena occupazione e alla più alta ed umana valorizzazione delle forze del lavoro ». Ora tale processo, anche se si è innestato in politiche di programmazione settoriali e territoriali che hanno indubbiamente inciso nella realtà socio-economica italiana, sta gradualmente affermandosi e permeando tutte le espressioni della vita economica e sociale del Paese.

Bisogna anche tener presente, da parte di coloro che — davanti a un programma impegnativo che postula profondi rinnovamenti e trasformazioni che esigono almeno « un orizzonte di tempo di 15-20 anni » — sono pronti dopo appena un anno a fare le diagnosi più sottili per dimostrare che « le finalità del piano » non sono state raggiunte o rispettate: bisogna — dico — essere obiettivi e tener presente che le stesse strutture più importanti per l'attuazione del piano non sono state ancora realizzate: è il caso del decentramento regionale (che entrerà in vigore nel prossimo novembre), delle norme sulla programmazione, note come le norme sulle procedure, che il Governo ha già approvato dal-

l'agosto '68 e che sono davanti alla nostra Assemblea; senza parlare della riforma fiscale (che esigerà pure una sua gradualità) per una più alta giustizia, non solo in questo settore, ma anche per dare alla pubblica amministrazione uno strumento notevole di tutta la politica economica attiva finalizzata al piano.

Ora, è indubbio che uno dei momenti più importanti per la realizzazione dei fini programmatici (strumento valido anche rispetto al vero grande fine di tutta la società, l'uomo, la dignità dell'uomo, il più alto livello di vita e di cultura, cioè di civiltà, dell'uomo, compatibili con il più alto livello di libertà) è quello della formazione e della discussione e, quindi, del controllo da parte del Parlamento del bilancio dello Stato. Vorrei ancora aggiungere che tali responsabilità per un cammino verso le finalità suindicate non possono essere soddisfatte solo dal Governo attraverso il bilancio: lo spirito della programmazione, l'armonizzazione di tutti gli sforzi di tutto il Paese verso i traguardi di piena occupazione, di perequazione e di giustizia debbono animare tutti i centri decisionali, e i pubblici, si intende, in prima linea, ma decisamente pure tutti gli altri a cominciare dai sindacati dei lavoratori (essendo i lavoratori i primi veri interessati nel breve ma soprattutto nel lungo periodo all'attuazione completa del piano per garantirsi la sicurezza del lavoro, un crescente livello di retribuzione reale, che esigono stabilità monetaria, ecc.), ai sindacati dei datori di lavoro, ma anche alle imprese stesse, specie alle maggiori che hanno certamente una « responsabilità sociale », per cui lo stesso mondo imprenditoriale dovrà sempre più condividere con il mondo politico l'impegno di affrontare

e superare i grandi problemi di interesse collettivo, in armonia con gli obiettivi del programma. Da qui la pratica delle contrattazioni con le forze sindacali ed economiche a cui lo Stato chiede (per esempio alle imprese industriali) di adeguare i loro programmi di investimento alle esigenze degli obiettivi del piano, mentre ai sindacati chiede l'accettazione di una politica dei redditi sulla base della quale possano essere soddisfatti, con graduale progressione in relazione allo sviluppo della produttività e del reddito, i miglioramenti salariali e i bisogni dei pensionati. Ma bisogna che resti ben chiaro che responsabile degli obiettivi del piano, e quindi della sua attuazione, sono gli organi politici, dal Governo al Parlamento, e che nel Parlamento soprattutto sta la responsabilità di eventuali distorsioni e, certamente, nella maggioranza anzitutto, ma anche in tutte le forze dell'opposizione, dal momento che la programmazione è una legge dello Stato che almeno moralmente impegna in Parlamento tutte le forze politiche. Solo così si realizza quanto diceva giustamente l'onorevole La Malfa a proposito degli incontri cosiddetti triangolari: « vogliamo uno Stato che abbia sempre presente gli interessi generali di tutta la nazione e di tutti i lavoratori »; solo così si possono evitare, anche nella opinione pubblica, confusioni di organi che sono e devono rimanere distinti e magari scavalcamenti — forieri sempre di sfiducia e di disordine — di organi costituzionali come lo stesso Parlamento. Nelle contrattazioni doverose del Governo anche con i partiti e con i sindacati deve quindi sempre essere evitato anche un aperto superamento del Parlamento, che è sovrano nella interpretazione della volontà popolare e primo responsabile delle scelte politiche definitive che devono presiedere alla soluzione dei problemi in armonia alle finalità del programma economico. Ho voluto dire quanto sopra perché ritengo che particolarmente quest'anno il Governo abbia presentato un bilancio che, come diceva alla Camera il ministro Colombo, « non soltanto è uno dei bilanci di attuazione del programma 1966-70 ma anche raccorda in se stesso gli obiettivi di lungo e di breve periodo » in quanto recepisce pure una serie di

nuove spese che, all'atto in cui il bilancio fu redatto, il Governo ritenne utile di stanziare al fine di rinvigorire l'andamento della economia che « stava perdendo di ritmo ».

Previsioni delle entrate

Per l'anno finanziario 1969 il bilancio prevede una entrata complessiva di L. 9.719 miliardi circa contro una spesa complessiva di L. 11.418 miliardi e un conseguente disavanzo finanziario di L. 1.699 miliardi pari al 14,9% delle spese complessive. Bisogna rilevare che il disavanzo è aumentato rispetto al 1968 di L. 549 miliardi, in corrispondenza però di maggiori rimborsi di prestiti da effettuare nell'esercizio 1969: mentre nel 1968 si sono rimborsati prestiti per L. 147 miliardi; nel 1969 sono previsti rimborsi per L. 696 miliardi circa. Bisogna anche rilevare che le previsioni delle entrate e della spesa suindicata non comprendono un importo complessivo di L. 872,6 miliardi corrispondente a ricavi di mutui già autorizzati con varie leggi (che prevedono altresì le relative spese di finanziamento) ma che verranno iscritte in bilancio nel corso dell'esercizio dopo la provvista degli occorrenti mezzi finanziari. È una prassi ormai confermata che, come diceva nei giorni scorsi in una udienza conoscitiva alla nostra Commissione il Ragioniere generale dello Stato prof. Stammati parlando dei residui passivi, trova il suo fondamento in una rigida interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione per cui non si considera valida la copertura stessa, quando si deve ricorrere per esempio al mercato finanziario, se non quando le obbligazioni o i certificati di credito sono stati emessi. Anzi, sulla base di tali procedure — per la differenza di tempo intercorrente tra lo stanziamento di legge e il reperimento delle relative coperture — il prof. Stammati parlava di « residui di stanziamento » aventi un carattere solo apparente di residui ma non le precise caratteristiche sostanziali indicate dal regolamento della contabilità generale dello Stato; e si tratta di somme che toccano oltre il 40% del totale dei residui che, com'è noto, ammontavano al 31 dicembre 1967 a L. 5.168 miliardi. In-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dubbiamente la emissione di obbligazioni comporta da parte del Tesoro, dei suoi organi responsabili e delle autorità monetarie la scelta di tempi e di modalità che non alterino gli equilibri del mercato finanziario e monetario. Ma certamente, sia pure in un tempo non precisamente determinabile, la provvista dei mezzi finanziari deve essere fatta, come la spesa relativa è certamente già determinata dalla legge. E poiché la legge di approvazione del bilancio è solo una legge formale prendendo forza di impegno gli stanziamenti da apposite leggi sostanziali, ritengo sommestamente, che le entrate e le spese relative disposte da leggi perfezionate prima della presentazione del bilancio potrebbero essere iscritte nel bilancio stesso.

D'altronde non influirebbero sulla entità del disavanzo e si soddisferebbe al criterio di universalità del bilancio stesso come alla sua chiarezza. Ecco ora alcune caratteristiche delle entrate del 1969:

1) considerando da un lato le sole entrate tributarie ed extra-tributarie che ammontano a L. 9.641 miliardi circa e dall'altro le spese correnti che ammontano a lire 8.893 miliardi risulta un avanzo (= risparmio pubblico) di L. 748 miliardi: le spese correnti cioè assorbono il 92,2% delle entrate effettive (nel 1968 tale percentuale era del 91,2%: le spese correnti sono aumentate da L. 7.979 miliardi nel 1968 a L. 8.893 miliardi cioè di L. 914 miliardi pari all'11,4%);

2) le entrate strettamente tributarie ammontano a L. 9.170 miliardi (nel 1968 a lire 8.322 miliardi) con un aumento medio del 10,2% (nel 1968 tale aumento era stato del 13,3% rispetto al 1967): da notare che le entrate tributarie costituiscono il 94,4% del totale delle entrate, confermando che *risultano una costante del nostro bilancio* per cui il cespite fondamentale delle entrate è dato dai tributi;

3) le entrate extra-tributarie (date da proventi speciali, multe inflitte da autorità giudiziarie e amministrative, proventi delle acque pubbliche e degli utili delle aziende autonome, interessi su anticipazioni e crediti del Tesoro, ritenute Tesoro sugli stipendi, salari e pensioni dello Stato, concorsi dei Paesi della NATO nelle spese di infrastrutture ese-

guitate per la difesa comune, ecc.) ammontano a L. 471 miliardi (contro 426 miliardi del 1968) con un aumento di 45 miliardi pari al 10,5% (mentre nel 1968 era previsto un aumento del 15,1%).

Tali entrate costituiscono il 4,8% della entrata complessiva;

4) le entrate per alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e rimborsi crediti ammontano a L. 69 miliardi circa con un aumento di L. 13 miliardi pari al 23%;

5) accensione di prestiti: ammontano a L. 8 miliardi circa con una diminuzione di L. 13 miliardi rispetto al 68. Ho già detto però come questa voce dovrebbe aumentare a mio avviso di L. 872 miliardi corrispondente a mutui già autorizzati per legge.

Attendibilità delle previsioni

A proposito delle entrate tributarie previste per il 1969 e circa la loro attendibilità si è molto discusso alla Camera dei deputati e in sede di Commissione finanze e tesoro, dove i senatori comunisti hanno addirittura presentato un emendamento con cui si proponeva un aumento delle entrate stesse di L. 500 miliardi.

Il senatore Bertoli ha press'a poco così ragionato: consideriamo a base del preventivo 1969 ai fini delle entrate tributarie (dal momento che è disponibile avendolo pubblicato la ragioneria generale dello Stato) il quadro delle entrate effettivamente accertate al 31 dicembre 1968.

Ora le complessive entrate tributarie del 1968 sono state accertate in L. 8.589 miliardi con un aumento di L. 847 miliardi pari all'11% delle complessive entrate tributarie accertate durante il 1967 (in cui ammontavano a L. 7.734 miliardi). La previsione del 1969 è di L. 9.170 miliardi con un aumento (dice il senatore Bertoli) di L. 581 miliardi soltanto pari al 6,75%. E' vero, continuano a dire i comunisti, che il bilancio è stato fatto in un periodo in cui, a detta del Ministro del tesoro, l'andamento dell'economia stava perdendo di ritmo, ma è altresì vero che proprio lo stesso Ministro, dopo l'approvazione dei provvedimenti anticongiunturali promossi dal Governo, ha voluto dichiarare prima nel-

la relazione previsionale e programmatica del 1969 e poi alla Camera il 28 gennaio 1969 che l'aumento del reddito nazionale del 1969, in termini reali, dovrebbe toccare il 6-7%. Considerando dunque un aumento del reddito nazionale del 6,5% in termini reali e dell'8,5% in termini monetari, cioè molto vicino a quello del '67, si può applicare alle previsioni del 1969 il 13,3% applicato alle previsioni del 1968, con un ulteriore aumento delle entrate di L. 562 miliardi (dato dalla applicazione della percentuale del 6,55% (= 13,3 — 6,75) sulla entrata accertata al 31 dicembre 1968). Bontà sua, poi, l'emendamento presentato riduce l'aumento a L. 500 miliardi tondi. Ora le cose sono state molto travisate e soprattutto il calcolo si fonda su comparazione di dati eterogenei e quindi senza significato. Anzitutto — solo per quel che ho sentito direttamente in Commissione dal Ministro Colombo e per quel che ho letto dei suoi interventi alla Camera — debbo dire che l'affermazione ottimistica dell'aumento del reddito 1969 nella misura del 6-7% è stata sì fatta, ma prudentemente molto condizionata. Nella relazione previsionale per il 1969 infatti si legge « l'espansione del reddito nella misura dal 6 al 7% è legato al verificarsi di una serie di condizioni combinate alcune delle quali sfuggono ad ogni possibilità di controllo ... è una ipotesi di traguardo ottimale ». Alla Commissione finanze e tesoro del Senato, poi, lo stesso onorevole Colombo ha dimostrato come partendo dal bilancio di previsione del 1968 (perché sempre la base di ogni bilancio di previsione è il bilancio di previsione dell'anno precedente tenendo naturalmente conto dell'andamento del gettito tributario) e tenendo conto di un aumento del reddito nazionale in termini reali del 5,5% e in termini monetari dell'8,3% le previsioni presentate risultano adeguate a una ragionevole evoluzione delle entrate tributarie. Ma io ritengo che si possa dimostrare più compiutamente la infondatezza della tesi dei 500 miliardi previsti in meno, se si rileva che il senatore Bertoli determina l'aumento realizzato nel 1968 sulla base del consuntivo, diciamo così, delle entrate del 1967 mentre determina l'aumento delle previsioni 1969 non rispetto alle previsioni 1968 (come si deve fare se si vogliono

dati comparabili) ma rispetto alle entrate accertate al 31 dicembre 1968. Se infatti — sempre per avere dati omogenei e quindi comparabili — si esamina l'aumento annuo delle entrate effettivamente accertate si vede che da L. 6.860 miliardi di entrate tributarie accertate al 31 dicembre 1966 si è passati a L. 7.734 miliardi delle entrate accertate al 31 dicembre 1967 e alle L. 8.589 miliardi delle entrate accertate al 31 dicembre 1968.

Dunque si è avuto un aumento del 12,2% nel 1967 e dell'11% nel 1968: comparando poi le relative somme previste in bilancio negli anni suindicati si constata un aumento del 10,06% nel 1967 e del 13,3% nel 1969. Si nota quindi un parallelismo nei vari anni tra aumento delle entrate accertate e aumento delle entrate previste. Se, ad esempio, nel 1968 si fosse applicato il sistema introdotto ora dal senatore Bertoli e si fossero considerati aumenti previsti la differenza tra entrate del bilancio di previsione 1968 (pari a lire 8.322 miliardi) e entrate accertate al 31 dicembre 1967 (pari a lire 7.734 miliardi) si sarebbe potuto sostenere che l'aumento era di soli 588 miliardi pari al 7,6% (molto vicino, come si vede, al 6,75% che il senatore Bertoli ha calcolato per il 1969 con lo stesso sistema) e che quindi anche il bilancio di previsione del 1968 andava aumentato almeno di 400-500 miliardi. Guai se lo avesse fatto, perché l'apparente logica del ragionamento comunista avrebbe cozzato contro la realtà dei risultati. Infatti, rispetto alle previsioni 1968, i risultati effettivi (anche se ancora provvisori) sono stati i seguenti:

1) per le imposte sul patrimonio e sul reddito una maggiore entrata di lire 22 miliardi (su una previsione di L. 2.393 miliardi quindi meno dell'1%);

2) le tasse e imposte sugli affari hanno avuto addirittura una riduzione rispetto alla previsione: si sono riscosse L. 75,3 miliardi in meno pari al 2,5%;

3) le imposte sulla produzione, sui consumi e dogane hanno dato un gettito (accertato e non tutto riscosso) di L. 165 miliardi dovuti, però, per 124 miliardi a una sola voce, quella del capitolo 1258 per i prelievi agricoli applicabili alle importazioni dai Paesi terzi di alcuni prodotti previsti da norme entrate in vigore durante il 1968;

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4) un aumento di 27 miliardi si è avuto sui monopoli;

5) un aumento sorprendente (che certamente neanche il senatore Bertoli poteva prevedere) è venuto dal lotto con un importo di ben L. 128 miliardi. Senza considerare il lotto (a meno che non si intenda affidare le sorti del bilancio a tale gioco) le entrate nel 1968 sono aumentate quindi rispetto alla previsione di sole lire 139 miliardi (di cui lire 124 miliardi per i prelievi agricoli), pari all'1,60%, e sarebbe bastato che la congiuntura del maggio e giugno dello scorso anno fosse continuata qualche mese in più per avere grosse difficoltà a realizzare quanto previsto. Altro quindi che 400-500 miliardi nascosti, come avrebbe detto il senatore Bertoli seguendo lo stesso ragionamento fatto per il 1969. Forse ho indugiato un po' troppo su questo argomento, ma il fatto che i comunisti, dopo tutte le discussioni alla Camera, nella discussione al Senato del bilancio propongono emendamenti (naturalmente respinti) per aumentare le entrate come se bastasse un voto del Parlamento a creare nuove ricchezze, mi costringe a qualche breve ulteriore considerazione. I comunisti hanno proposto un emendamento inteso ad aumentare le entrate previste nel 1969, che riguardano per lire 488 miliardi il titolo primo delle entrate tributarie e per lire 12 miliardi le entrate extra-tributarie. Su tale emendamento ritengo doveroso, sia pure in sintesi, fare le seguenti considerazioni:

1) il sottile insidioso ragionamento dei comunisti si riferisce solo alle entrate tributarie e non si comprende perchè abbiano proposto poi anche aumenti a voci riguardanti le entrate extra-tributarie;

2) è noto che le entrate derivanti da imposte sul patrimonio e sul reddito di un dato esercizio hanno effetto, tutt'al più, nell'anno successivo a quello del realizzo: le eventuali previsioni che si fossero fatte per difetto nel luglio 1968 in relazione alla contingente e difficile congiuntura del momento non potrebbero quindi influire nel corrente anno nel quale anzi si dovranno prendere in considerazione redditi prodotti nel 1968 (l'anno, cioè, di minore reddito nazionale);

3) scendendo a qualche dettaglio l'emendamento comunista prevede un aumento di

50 miliardi sul capitolo 1003 (imposta sui redditi di ricchezza mobile): è un aumento medio su quello già previsto del 33% che, considerato sulla base dell'allegato n. 1 del bilancio, dove l'aumento previsto di lire 150 miliardi per l'imposta di ricchezza mobile si riferisce per ben 139 miliardi ai contribuenti che pagano mediante ruoli, per cui già il bilancio di previsione contempla un aumento di circa il 13% proprio in relazione all'attività di accertamento e di rettifica svolta dagli uffici e tenuto conto del gettito relativo agli esercizi decorsi nonchè agli effetti della legge n. 428 del 1968. Quindi l'aumento di 50 miliardi sul capitolo 1003 cadrebbe tutto sulla voce suindicata per cui in media si dovrebbe realizzare un aumento di oltre il 18% rispetto all'anno precedente, ciò che possiamo tutti ben augurare, ma che certamente è fuori da quella normale prudenza che deve pur presiedere a previsioni così complesse;

4) i comunisti propongono anche di aumentare di 20 miliardi il gettito dell'imposta complementare (corrispondente al 40% in più dell'aumento già previsto in bilancio in misura notevole, toccando il 20% in più delle previsioni del 1968). Anche qui un esame dettagliato consente di precisare che l'aumento proposto verrebbe distribuito solo sulla parte di imposta da riscuotersi mediante ruoli e quindi l'aumento già previsto del 21% salirebbe ad oltre il 30,5%;

5) si prevede pure un aumento sul capitolo 1202 dell'IGE corrispondente al 75% dell'aumento già proposto dal Governo e portando quindi l'aumento totale su tale voce a ben 700 miliardi pari al 47% in più rispetto alle previsioni del 1968. Del resto quando si pensa che il gettito IGE è aumentato dal 1967 (entrate accertate) al 1968 di lire 165 miliardi si avverte tutta la absurdità e la demagogia contenuta nella proposta di aumentare di altri 300 miliardi il gettito dell'IGE per il 1969. La verità è che si vuole disconoscere il sacrificio che il Paese tutto sta sopportando per oneri veramente già notevoli e si vuole rappresentare un Governo che, per partito preso, non vuole soddisfare tutte le esigenze che certamente tutti sentiamo di tante categorie in condizione di bisogno. Ma non è con la demagogia che si risolveranno

i problemi, sarà sempre con quello spirito di sacrificio, con una decisa volontà di collaborazione, con quella sapiente prudenza anche nel formulare le previsioni con cui il Paese, anche in recenti anni difficili, anche sul piano internazionale, ha saputo uscire « dalle difficoltà monetarie che ne avevano messo in forse non la sua capacità di espansione ma la sua stessa esistenza » come ha giustamente rivendicato il Ministro Colombo alla Camera dei deputati il 28 gennaio 1969. È così che anche il problema dell'aumento delle pensioni previdenziali — specie e soprattutto, voglio sottolineare dei minimi di tutte le categorie perchè tutti gli uomini hanno delle minime necessità da soddisfare siano stati lavoratori dipendenti o lavoratori autonomi — potrà trovare una soluzione nell'ambito del progresso economico nazionale: e al Governo attuale, al Ministro Colombo va indubbiamente il merito di averne indicato le possibilità di soluzione. Si è lamentato che la somma di 400 miliardi, approssimativamente indicata come necessaria a un primo miglioramento delle pensioni, non abbia trovato indicazione nel bilancio, sia pure con una variazione proposta dal Governo. Indubbiamente poteva essere desiderato, ma sappiamo tutti come la copertura di tali spese esigerà anche ricorsi al mercato finanziario e, comunque, solo quando sarà definita con un'apposita legge si potranno effettivamente conoscerne le entità e le forme.

Principali categorie delle entrate tributarie

Una relazione deve pure indicare sommariamente tutte o almeno le maggiori entrate previste nel bilancio in discussione. Esse sono:

A. — *imposte sul patrimonio e sul reddito*: ammontano a L. 2.640 miliardi con un aumento di L. 247 miliardi pari al 10,3% rispetto al 1968. Le voci più importanti di tale gruppo di imposte sono:

1) imposta sui redditi di ricchezza mobile: si prevede, nel 1968, un aumento da lire 1.200 miliardi a 1.410 miliardi cioè di lire 150 miliardi, pari all'11,9% circa. Da notare che

la parte della imposta di ricchezza mobile da riscuotersi a mezzo ruoli prevede un aumento del 12,86% rimanendo invariate le quote da versarsi direttamente in tesoreria (pari a lire 16 miliardi) e aumentando con percentuali minori le quote di imposta relativa a ritenute su stipendi, pensioni o rendita del debito pubblico. Notevole invece, e significativo di una situazione certamente difficile da parte delle imprese, è l'aumento del 40% della posta relativa alle « maggiorazioni di imposte per prolungate rateazioni »;

2) imposta complementare progressiva sul reddito complessivo: si prevede un aumento da lire 250 a lire 300 miliardi cioè di lire 50 miliardi pari al 20%. Si tratta, bisogna riconoscerlo, di un aumento notevole che trova giustificazione nella intensa attività di accertamento e di ratifica delle denunce da parte degli uffici. Difatti l'aumento è dovuto per lire 2 miliardi per maggiorazioni di imposte per ritardate riscossioni, per 1.100 milioni per maggiori accertamenti in relazione a compensi pagati dallo Stato e per ben 46,9 miliardi per nuovi accertamenti verso contribuenti che pagano mediante riscossione con ruoli;

3) imposta sulle società e sulle obbligazioni: è prevista con un aumento da L. 220 a 240 miliardi cioè di lire 20 miliardi pari al 9,1%;

4) imposta sulle successioni e donazioni: si prevede un aumento da lire 76 miliardi a lire 80 miliardi, cioè di lire 4 miliardi pari al 5,30% circa;

5) le addizionali alle imposte dirette e sul patrimonio hanno assunto un particolare rilievo e ammontano a lire 217,2 miliardi con un aumento di L. 15 miliardi.

Da notare che sono rimaste invariate le previsioni del 1968 riguardanti le imposte sui terreni, la ritenuta di acconto o di imposta cedolare, l'imposta speciale sul reddito dei fabbricati di lusso.

B. — *Tasse e imposte sugli affari*: ammontano a L. 3.287 miliardi con un aumento di L. 239 miliardi circa, pari al 7,9% circa. Abbiamo già visto come nelle entrate accertate nel 1968 tale gruppo di imposte abbia subito una flessione di lire 75 miliardi in re-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lazione a un evidente rallentamento dello sviluppo economico. Le principali voci di tale gruppo sono:

1) IGE. - È prevista con un aumento da lire 1.500 a lire 1.900 miliardi cioè di lire 400 miliardi pari al 26,65%; l'aumento è in relazione anche al conglobamento in questo capitolo della addizionale IGE prevista dalla legge 15 giugno 1968 n. 3;

2) imposte di registro. - È previsto un aumento da lire 315 a lire 330 miliardi cioè di lire 15 miliardi, pari al 5% circa in relazione all'andamento del gettito;

3) imposta di bollo. - È previsto un aumento da lire 240 a lire 260 miliardi cioè di lire 20 miliardi, pari all'8,4% circa;

4) imposta ipotecaria. - È prevista con un aumento da lire 54 miliardi a lire 61 miliardi cioè di lire 7 miliardi, pari al 10,3%;

5) tassa sulle concessioni governative: sono previste con un aumento da lire 95 miliardi a lire 105 miliardi cioè di lire 10 miliardi, pari al 10,4%;

6) tasse automobilistiche: sono previste con un aumento da lire 150 miliardi a lire 175 miliardi cioè di lire 25 miliardi, pari al 17% circa. Da notare che in questa categoria sono rimaste invariate rispetto al '68 le previsioni relative alla tassa di radiodiffusione sugli apparecchi tele-radio-riceventi, la imposta sui dischi fonografici e l'imposta erariale sull'ingresso agli spettacoli cinematografici.

C. — *imposte sulla produzione, sui consumi e dogane*: è previsto un aumento da lire 2.042 miliardi a lire 2.313 miliardi cioè di lire 271 miliardi, pari al 12,6%. Le principali voci di tale gruppo di imposte sono:

1) imposta di fabbricazione sugli olii minerali, loro derivati e prodotti analoghi: è prevista con un aumento da lire 1.240 miliardi a lire 1.390 miliardi cioè di lire 150 miliardi, pari al 12,1%;

2) imposta sulla energia elettrica e sul gas: è prevista con un aumento da lire 95 miliardi a lire 120 miliardi cioè di lire 25 miliardi, pari al 25,4% circa;

3) prelievi agricoli per importazione da Paesi extra-comunitari: sono previste con un

aumento da lire 70 miliardi a lire 142,5 miliardi, pari ad oltre il 100% in relazione ai nuovi regolamenti entrati in vigore nel 1968.

4) imposta di fabbricazione sugli spiriti: è prevista con un aumento da lire 39,5 miliardi a lire 42 miliardi cioè di lire 2,5 miliardi, pari al 5,1% circa; imposta di fabbricazione sul vetro: è prevista con un aumento da lire 25 a lire 28 miliardi cioè di lire 3 miliardi, pari al 10,2%;

6) imposta di fabbricazione sullo zucchero: è prevista con un aumento da lire 52 miliardi a lire 54,1 miliardi cioè a lire 2,1 miliardi, pari al 5%;

7) imposta di fabbricazione sui gas liquidi: è prevista con un aumento da lire 31 miliardi a lire 33 miliardi cioè di lire 2 miliardi, pari al 6,1%. Da notare che in questo gruppo di imposte sono state mantenute invariate le previsioni del 1968 anche per il 1969 per le seguenti voci: dogane e diritti marittimi, imposte sul consumo del caffè, sovrainposte di confine e imposta sul consumo delle banane.

D. — *monopoli*: si prevede un aumento da lire 692 miliardi a lire 737 miliardi cioè di lire 45 miliardi, pari al 6,5%;

E. — *lotto, lotterie e altre attività*: si prevede un aumento da lire 146 miliardi circa a lire 191 miliardi cioè di lire 45 miliardi, pari al 30% circa.

Pressioni tributarie

Anche per soddisfare alcune richieste formulate da colleghi in Commissione (e particolarmente dai senatori Bertoli e Biaggi) esamino qui di seguito, sia pur brevemente — dato il limitato tempo concessomi — alcuni problemi riguardanti i prelievi fiscali e parafiscali italiani.

Il problema della pressione tributaria è largamente dibattuto e soprattutto argomento di critiche nei confronti della pubblica amministrazione, dal momento che i prelievi fiscali e parafiscali vanno normalmente aumentando, in misura maggiore del reddito nazionale, come risulta dalla seguente tabella:

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 4.

Entrate e spese effettive per periodi pluriennali in lire 1913-14
(Elaborazioni RÉPACI)

PERIODI	Entrate effettive	Spese effettive	Avanzo
	(milioni di lire 1913-14)		
Periodi di 5 anni:			
1861-65	2.982	5.260	— 2.278
1866-70	4.238	6.157	— 1.919
1871-75	5.099	5.526	— 427
1876-80	5.938	6.077	— 139
1881-84-85 (1)	7.281	7.756	— 475
1885-86—1889-90	7.916	9.677	— 1.761
1890-91—1894-95	8.300	9.051	— 751
1895-96—1899-900	9.017	9.154	— 137
1900-01—1904-05	9.559	9.227	+ 332
1905-06—1909-10	9.967	9.712	+ 255
1910-11—1914-15	11.000	14.810	— 3.810
1915-16—1919-20	10.783	38.741	— 27.958
1920-21—1924-25	16.292	26.179	— 9.987
1925-26—1929-30	19.961	21.566	— 1.605
1930-31—1934-35	26.130	34.174	— 8.044
1935-36—1939-40	29.989	50.261	— 20.272
1940-41—1944-45	19.620	66.523	— 46.903
1945-46—1949-50	18.557	33.165	— 14.608
1950-51—1954-55	38.399	49.556	— 11.157
1955-56—1959-60	56.587	65.466	— 8.879
Periodi di 25 anni:			
1861—1884-85	25.538	30.776	— 5.238
1885-86—1909-10	44.759	46.821	— 2.062
1910-11—1934-35	84.166	135.470	— 51.304
1935-36—1959-60	163.152	264.971	— 101.819
Periodi di 50 anni:			
1861—1909-10	70.297	77.597	— 7.300
1910-11—1959-60	247.318	400.441	— 153.123
Totale (periodi di 50 anni)	317.615	478.038	— 160.423
Periodi bellici:			
(1915-16—1919-20 e 1935-36—1944-45)	60.392	155.525	— 95.133
Rimanenti periodi	257.223	322.513	— 65.290
Soltanto dal 1910-11 al 1959-60	186.926	244.916	— 57.990
Medie annue:			
Periodi bellici	4.026	10.368	— 6.342
Rimanenti periodi	3.026	3.794	— 768
Soltanto dal 1910-11 al 1959-60	5.341	6.998	— 1.657
Totale	3.737	5.624	— 1.887
1 ^a metà del secolo	1.406	1.552	— 146
2 ^a metà del secolo	4.946	8.009	— 3.063

(1) Primo semestre 1884 riportato ad anno.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Del resto la stessa Programmazione ha assunto come ipotesi « relative alla pressione tributaria fiscale e parafiscale » la elasticità di 1,1 rispetto al saggio di incremento medio annuo del reddito. È nota del resto la legge del Wagner secondo cui le spese pubbliche aumentano più rapidamente del reddito nazionale per la graduale estensione delle attribuzioni degli enti pubblici. Ma proprio questa estensione dei compiti degli Stati moderni, che sono passati da una tutela fredda e indifferente delle libertà individuali (che restano si intende sempre le fondamentali) a una tutela dei diritti collettivi, alla affermazione della « libertà dal bisogno » con notevoli interventi economici e sociali, dimostra il modesto significato economico delle cifre assolute di una pressione tributaria fiscale e parafiscale, significato quindi che varia nel tempo, secondo i modi con cui le entrate vengono impiegate ed è comunque diverso nei

vari Stati. Si possono quindi costruire vari indici di pressione fiscale. Un primo indice (direi il più diffuso ma anche il meno significativo e il più eterogeneo) è dato dal rapporto tra i prelievi tributari e parafiscali della pubblica amministrazione (Stato, enti locali, enti previdenziali) e il reddito nazionale.

Da una tabella (a pagina 167 di « Le statistiche finanziarie » del De Vergottini) risulta che la pressione tributaria (considerando i tributi dello Stato e degli enti locali), è stata in un secolo la seguente:

- | | |
|-----------------------------|---------|
| 1) 1861 - 1865 | = 6,4% |
| 2) 1890 - 1900 | = 11,7% |
| 3) 1930 - 1940 | = 15 % |
| 4) 1955 - 1956 / 1959 - '60 | = 17,8% |
| 5) 1960 - 1961 / 1963 - '64 | = 19,2% |

Per l'anno 1966-67 la pressione tributaria globale è la seguente:

*Entrate fiscali e parafiscali - Pressione tributaria e pressione globale
(valori in miliardi di lire)*

VOCI	ANNI	
	1966	1967
Entrate tributarie:		
Stato	6.978,0	7.758,7
Enti minori dello Stato	23,4	26,9
Totale	7.001,4	7.785,6
Enti locali:		
Regioni	5,9	8,2
Province	130,1	134,4
Comuni	728,9	760,2
Enti minori	30,4	32,9
Totale	859,3	935,7
Totale entrate tributarie	7.896,7	8.721,3
Entrate parafiscali:		
Enti di previdenza	3.888,5	4.475,4
Totale entrate	11.785,2	13.196,7
Reddito nazionale lordo	38.493	41.849
Pressione tributaria %	20,5	20,8
Pressione globale %	30,6	31,5

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ma il concetto di pressione fiscale può essere considerato non solo come rapporto tra entrate fiscali della pubblica amministrazione e reddito nazionale, ma anche come rapporto tra spese della pubblica amministrazione e reddito nazionale.

Si ritiene infatti che la spesa pubblica in qualunque modo coperta, da entrate tributarie o con indebitamento, rappresenta sempre e comunque un prelievo che viene operato attraverso il settore pubblico. Accenno solo infine alla pressione tributaria netta (cioè al netto sia dei contributi alle imprese private sia del valore aggiunto del settore pubblico). Secondo il Pantaleoni, infatti, la pressione tributaria deve tenere conto anche della importanza delle restituzioni che i cittadini ricevono dalla pubblica amministrazione in quanto la incidenza del prelievo di-

pende dai modi in cui le entrate tributarie vengono impiegate. Sulla base di tale concetto il De Vergottini nell'opera suindicata rileva:

« Una misura più soddisfacente della pressione tributaria è data, come si è visto in precedenza, dal quoziente in cui il numeratore è formato dall'eccedenza delle entrate tributarie complessive, al netto dei contributi degli Enti pubblici alle imprese, sul valore aggiunto del settore pubblico, ed il denominatore è formato dal reddito nazionale lordo. Le entrate tributarie al netto dei contributi degli Enti pubblici alle imprese si possono riferire soltanto allo Stato, oppure all'amministrazione pubblica. I valori del quoziente suddetto ottenuto con i due procedimenti sono riportati qui appresso per il nostro Paese negli ultimi anni:

ANNI	Stato			Pubblica Amministrazione				Rapporti			
	Entrate trib. al netto contributi imprese (a)	Valore aggiunto	Carico tributario netto (b)	Entrate trib. al netto contributi imprese (c)	Valore aggiunto	Carico tributario netto (d)	Reddito naz. lordo (e)	100 a	100 b	100 c	100 d
								e	e	e	e
(miliardi di lire)											
1963	4.533	2.140	2.393	8.438	3.162	5.276	28.071	16,1	8,5	30,1	18,8
1964	5.189	2.434	2.755	9.445	3.548	5.897	30.651	16,9	9,0	30,8	19,2
1965	5.500	2.808	2.692	9.968	4.019	5.949	32.842	16,7	8,2	30,4	18,1
1966	6.286	3.027	3.259	10.707	4.333	6.374	35.554	17,7	9,2	30,1	17,9

Nell'ultimo quadriennio (1963-66) la pressione tributaria intesa nel modo anzidetto è aumentata lievemente, se si considera soltanto lo Stato; segna invece una lieve diminuzione, se si considera la pubblica amministrazione. Nel 1966 la pressione tributaria netta è del 9,2% se riferita allo Stato, del 18% se riferita alla pubblica amministrazione ».

Pressione tributaria comparata

La pressione tributaria nei Paesi del MEC varia da un minimo del 31,5% in Italia a un massimo del 38,6% in Francia. Credo possa interessare la seguente tabella riguardante la pressione tributaria in alcuni Paesi:

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Caricò tributario in alcuni Paesi (1964).

PAESI	Totale entrate tributarie	Imposte		Prodotto lordo al costo fattori	100 E. TR. P.L. C.F.	Tributi			Prodotto « pro capite » 1963 (dollari)
		dirette	indirette			diretti	indiretti	Totale	
	in miliardi di unità monetarie di ciascun Paese								
Stati Uniti . . .	172,7	112,9	59,8	513,8	33,6	65,4	34,6	100	2.790
Canada . . .	12,575	5,827	6,748	41,389	30,4	46,3	53,7	100	1.970
Germania . . .	144,4	85,5	58,9	414,2	34,9	59,2	40,8	100	1.879
Norvegia . . .	15,322	8,885	6,437	40,665	37,7	58,0	42,0	100	1.723
Regno Unito . .	9,430	4,973	4,457	28,505	33,1	54,7	47,3	100	1.497
Francia . . .	162,5	86,1	76,4	431,5	37,7	53,0	47,0	100	1.493
Belgio	224,3	130,6	93,7	678,5	33,1	58,2	41,8	100	1.324
Paesi Bassi . .	20,080	13,910	6,170	54,480	36,9	69,3	30,7	100	1.295
Italia	9,745	5,523	4,222	30,809	31,6	56,7	43,3	100	980
Austria	76,3	42,1	34,2	1,992	40,1	55,2	44,8	100	936
Giappone	5,241	3,036	2,205	20,176	26,0	57,9	42,1	100	628

Si deve poi rilevare che nel complesso degli 11 Paesi suindicati la pressione tributaria è compresa tra il 40,1% (Austria) ed il 26% (Giappone); in 9 Paesi è compresa tra il 30 ed il 40%; il maggiore addensamento cade tra il 33,1 e il 37,7% (7 Paesi). L'Italia viene a trovarsi al terz'ultimo posto nella graduatoria decrescente; essa supera soltanto il Canada ed il Giappone.

In complesso la pressione tributaria tende ad aumentare col crescere del reddito « pro capite ». Però per gli 11 Paesi esaminati il coefficiente di correlazione lineare tra questi due fenomeni è + 0,014, valore che non può considerarsi significativo.

In tutti i Paesi della CEE la maggior parte delle entrate tributarie, comprensive dei contributi sociali, è formata dalle imposte dirette. La massima quota delle imposte dirette cade nei Paesi Bassi (69,3%), la minima in Francia (53%). In Italia tale quota eccede di poco quella della Francia (56,7%).

Per il complesso degli 11 Paesi qui esaminati, in gran parte europei, i dati relativi quali sono contenuti nella tabella suindicata, la quota delle imposte dirette supera il 50% in tutti, eccetto il Canada (46,3%).

Concludendo, si può quindi dire che ormai tutte le nazioni più progredite usano delle leve fiscali come strumento di politica economica attiva, ma altresì come strumento per una redistribuzione dei redditi e un superamento degli squilibri sociali.

Occorre però tener presente altresì tutta una serie di conseguenze del prelievo fiscale sulla propensione del risparmio, del consumo e della liquidità che devono essere mantenuti nel corpo sociale ed economico adeguate al possibile sviluppo. Per questo da più parti si ritiene giustamente che l'attuale pressione tributaria abbia toccato il tetto e il Governo rispetta infatti, da qualche tempo ormai, una tregua fiscale.

Elasticità delle entrate tributarie

Abbiamo visto sopra il rapporto tra entrate tributarie e il reddito nazionale da un punto di vista statico, cioè secondo i risultati di un dato anno; ma le entrate si possono esaminare in rapporto al reddito an-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che da un punto di vista dinamico dividendo la variazione relativa alle entrate tributarie di un dato anno per la corrispondente variazione relativa del reddito nazionale: si ottiene così la elasticità delle entrate tributarie rispetto al reddito nazionale. Tale elasticità può essere poi positiva (quando entrata e reddito nazionale aumentano entrambi) ma può essere anche negativa nel caso che le entrate tributarie o il reddito nazionale diminuiscano. In questo caso si avrà un aumento della incidenza delle entrate tributarie se il reddito nazionale diminuisce e viceversa. È stato rilevato — seguendo l'andamento delle entrate tributarie e del reddito nazionale dal 1861 in poi — che esiste una « relazione negativa tra le elasticità e la variazione del reddito nazionale ». Infatti, quando il reddito nazionale aumenta notevolmente, l'indice di elasticità delle entrate è minore che negli anni in cui il reddito nazionale aumenta più lievemente. Esaminan-

do il periodo 1948-49/1963-64 si ha una elasticità media 1,33; però:

1) durante i 7 anni di tale periodo in cui il reddito nazionale ha avuto un incremento maggiore al 9% la elasticità media è stata 1,29;

2) durante gli 8 anni di tale periodo in cui il reddito nazionale ha avuto un incremento inferiore al 9% la elasticità media è stata 1,36. Può interessare riportare i seguenti dati pubblicati nel volume suindicato del De Vergottini relativi al lungo periodo: la elasticità delle entrate tributarie ha avuto:

1) dal 1861 al 1913-14 un indice massimo 2,48 e minimo 1,03;

2) dal 1913-14 al 1963-64 indice massimo 1,48 e minimo 1,35;

3) dal 1861 al 1963-64 indice massimo 1,94 e minimo 1,24.

Negli ultimi anni l'indice di elasticità è stato invece il seguente:

Gettito tributario, reddito nazionale ed indice di elasticità 1966-1969

(valori in miliardi di lire correnti)

ANNO	Reddito nazionale netto	Gettito tributi	Variazioni %		Indice di elasticità
			Reddito nazionale	Tributi	
1965	32.528	6.451,8	—	—	—
1966	35.124	6.860	+ 7,98	+ 6,40	0,80
1967	38.203	7.734	+ 9,77	+ 12,74	1,30
1968	(a) 40.877	(b) 8.589	+ 7,00	+ 11,6	1,45
1969	(a) 43.738	(b) 9.170,5	+ 7,00	+ 6,98	1,00

(a) Reddito previsto nella ipotesi di un aumento in termini correnti del 7% annuo.

(b) Previsioni iniziali.

Si può anche calcolare un indice di elasticità distinto per imposte dirette ed indirette. Lo Stammati calcola che negli esercizi dal 49-50 al 56-57, di fronte ad un indice di elasticità medio del 1,74 di tutto il gettito fiscale, si è avuto un indice 1,93 per il gettito delle imposte dirette, 1,86 per il gettito delle

imposte indirette e 1,16 per i monopoli del lotto ed altri cespiti minori.

Nel 1968 poi, considerando l'incremento dell'entrate accertate, risulta un indice 1,55 per il gettito delle imposte sul patrimonio e sul reddito e un indice 1,42 per le tasse e imposte sugli affari e le imposte sulla produzione sui consumi e dogane.

Traslazione

Il fenomeno della traslazione, che è certamente tra i più studiati da parte degli economisti e degli statistici, non ha trovato però a tutt'ora (e secondo l'Einaudi non la troverà esattamente mai) una definizione di precise leggi economiche in base alle quali stabilire in concreto la misura in cui tributi diretti o indiretti e perfino gli stessi oneri sociali incidono sul contribuente di diritto o possono di fatto essere, in parte o in tutto, trasferiti su altri soggetti attraverso il cosiddetto fenomeno della traslazione « in avanti » (determinando un aumento dei prezzi dei prodotti) o della traslazione « all'indietro » (cioè con la diminuzione dei prezzi pagati ai fattori della produzione). La convinzione (espressa un tempo da parte comunista con tanta sicurezza) della superiorità sociale dell'imposta diretta rispetto alle indirette va trovando sempre meno credito, dimostrando gli studi dottrinali che la trasferibilità ad esempio di una imposta generale ed uniforme su tutte le vendite o su tutte le produzioni presenta « una sensibile analogia con la trasferibilità di una imposta generale sul reddito » (Cosciani). Del resto, in uno studio del Gini e del De Simone (« Dazi doganali e prezzi ») si sostiene che non si può dimostrare statisticamente l'assunto per cui la variazione dei dazi doganali si ripercuote sui prezzi.

Sia pure indirettamente prova lo stesso fatto (fatte salve, si intende, tutte le circostanze proprie del caso) l'abolizione di un dazio di consumo, che rimane ben lungi dal produrre un permanente ribasso dei prezzi. Anche il prof. Stammati in « Sistemi fiscali e mercato comune » conferma: « Si è detto che i Paesi dove le imposte sul reddito sono scarsamente sviluppate ricorrono con maggiore abbondanza alle imposte sui consumi le quali gravano prevalentemente sulle classi lavoratrici; ma non può escludersi che attraverso il gioco della traslazione l'onere di tale imposta riesca a trasferirsi su altri contribuenti mediante aumento nel livello dei salari. Cioè l'imposta di consumo si trasfor-

ma inavvertitamente in un costo di produzione trasferendosi sull'imprenditore o sul consumatore dei beni prodotti ».

Uno studio interessante, poi, è quello condotto dal Cosciani sulla trasferibilità o meno dell'onere sociale. Solo per brevità ne ricordo qui la conclusione, da cui risulta che « è certo che una parte dell'onere rimane a carico dell'imprenditore ed agisce come un fattore di aumento di un elemento del costo globale ». Si tratta di una conclusione che dovrebbe essere meditata anche ai fini di trovare le necessarie coperture per una riforma della sicurezza sociale nella quale tutti i lavoratori anche autonomi e tutti i cittadini possano trovare adeguate previdenza ed assistenza. Si può quindi concludere che, sotto l'aspetto tecnico economico, imposte della stessa natura possono avere diverse incidenze a seconda della organizzazione produttiva, della organizzazione di mercato, della struttura delle imposte, della maggiore o minore elasticità dei beni prodotti. Per completare questo argomento ricordo il concetto di « rimozione » della imposta in base al quale il contribuente inciso cerca di alleviare l'onere aumentando i propri sforzi produttivistici per pagare in tutto o in parte il tributo con un maggior reddito conseguito elevando la propria produttività: concetto che complica non poco ancora il fenomeno della traslazione.

Progressività delle imposte

È noto il principio costituzionale per cui il sistema tributario deve essere informato a criteri di progressività (articolo 53, comma 2). Si tratta di una progressività globale del sistema tributario che ammette quindi implicitamente che i vari tributi possano avere o non una loro propria progressività, lasciando comunque al legislatore di attuarla anche nell'ambito di ogni tributo nelle forme consentanee alla natura del tributo stesso.

Non v'ha dubbio, tuttavia, che la personalizzazione dell'imposta rende più facile l'attuazione di tali principi e in linea generale

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

bisogna affermare che deve essere perseguita particolarmente in due ipotesi:

1) in tutti i casi in cui la natura del tributo lo consente e precisamente quando trattasi di tributi che, comunque, possano esprimere la diversa capacità contributiva dei cittadini;

2) quando la natura dell'imposta impedisce qualunque forma — anche limitata — di progressività mediante esenzione di minimi, franchigia o di aliquota differenziata per scaglioni, che è quanto applicato nella stessa IGE.

Ora la riforma tributaria prospettata dalla programmazione (con la soppressione delle imposte reali da sostituire con una imposta progressiva personale) vuole appunto realizzare più compiutamente che finora il precetto costituzionale.

D'altronde, per valutare l'aderenza del complesso delle nostre entrate tributarie al principio della progressività occorre sinteticamente considerare:

1) che una adeguata esenzione dei minimi è un momento importante della attuazione della progressività delle imposte che può — al di là degli eventuali fenomeni di traslazione — trovare decisa conferma anche nel mantenimento di un sistema di imposta indiretta o sui consumi qualora il reddito consumato sia debitamente valutato ai fini dei minimi esenti;

2) che notevole influenza può esercitare l'ampiezza del fenomeno della traslazione, al quale fine è necessaria, sia nel caso di imposte dirette che indirette, una scelta delle aliquote ottimali allo scopo di evitare, nel caso delle imposte dirette, in linea di massima la traslazione sui costi e, nel caso delle imposte indirette, la traslazione completa sui prezzi;

3) credo opportuno anche a proposito della incidenza delle imposte indirette ricordare l'indagine svolta dal prof. Gianni Sartorati della università di Pavia (in « Studi sulla distribuzione della pressione fiscale in Italia »). Da tale indagine, condotta per gli anni '53 e '61 per classi di famiglie distinte a seconda della professione del capo fami-

glia, considerando la famiglia professionale media, risulta:

1) che nel 1953 l'imposta indiretta di maggiore incidenza sulla spesa familiare è stata quella sul tabacco con la percentuale del 2,04%, seguita dall'IGE con l'1,87%, dalle imposte di fabbricazione con 1,46%, dall'imposta sul gas e sull'energia elettrica con 0,51%, dalle tasse sullo spettacolo e sui divertimenti con 0,35%, dalle imposte di consumo erariali con 0,18%, dalle tasse di circolazione con 0,15% e dalla tassa radiofonica con 0,08%: così in totale l'incidenza delle imposte indirette erariali era del 6,64% della spesa a cui si aggiungevano le imposte comunali di consumo in misura dell'1,73%, dando un totale delle imposte indirette erariali e comunali dell'8,37%;

2) nel 1961 la stessa indagine ha visto la imposta sul tabacco diminuire dal 2,04% al 1,96% e l'IGE salire dall'1,87 al 2,45% mentre le imposte comunali di consumo sono diminuite dall'1,73% al 1,49%. Sono dati che — completati ed aggiornati — debbono indubbiamente essere considerati ai fini di una generale riforma tributaria che, con l'introduzione di una imposta sul reddito delle persone fisiche in luogo delle imposte reali dirette, deve consentire di realizzare compiutamente il principio di progressività affermato dalla Costituzione.

Incidenza dei tributi diretti sui diversi settori produttivi

Anche allo scopo di rispondere, sia pure succintamente, alla richiesta fatta in Commissione di fornire alcuni dati sulla incidenza dei tributi diretti nei vari settori produttivi, considero qui l'interessante studio condotto allo scopo dal Fiaccavento in « La distribuzione dell'onere delle imposte dirette su varie categorie di reddito ». Il Fiaccavento considera in tale calcolo tutte le imposte erariali ordinarie (eccetto l'imposta sui fabbricati) l'imposta di famiglia, l'imposta sul valore locativo e quella camerale, tutte al lordo delle sovratasse, sovrimposte, addizionali ed aggi. Il calcolo si riferisce al pe-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

riodo '51-'63. Ora l'incidenza di tutte le imposte dirette considerate sul reddito netto del settore privato è aumentata dal 4,9%

nel 1952 all'8,1% nel 1963. Tale incidenza si distribuisce poi negli anni '51-'57-'63 come segue:

A N N O	1951	1957	1963
Incidenza su reddito da lavoro dipendente	1,68%	1,93%	2,40%
Incidenza su reddito da lavoro indipendente commercio e servizi vari	1,89%	3,65%	4,74%
Incidenza su reddito da capitale-impresa e da lavoro indipendente della industria e alcuni servizi	9,41%	18,27%	24,26%
Incidenza sul reddito totale settore privato	4,86%	4,75%	8,14%

I dati evidenziano almeno due fatti:

1) il divario di trattamento fiscale tra il reddito da lavoro autonomo e quello da lavoro dipendente;

2) l'alta percentuale della incidenza sui redditi da capitale-impresa e da lavoro indipendente nelle industrie e nei servizi dimostra come occorre perfezionare quel processo di avvicinamento tra reddito di impresa e reddito fiscale che è certo in corso e che è una delle condizioni fondamentali per ristabilire la fiducia tra contribuenti e fisco.

Imposta di successione

In merito a questa imposta voglio solo accennare a tre problemi:

1) anzitutto, a quanto avviene nel settore agricolo, dove da tempo è stato avvertito come il grosso problema della frammentazione e della polverizzazione fondiaria possa trovare proprio nella legislazione in materia di successione un notevole incentivo;

2) in merito poi all'imposta sul valore globale delle successioni, mi limito a riportare un ordine del giorno dell'onorevole Troisi, accolto a suo tempo dal Ministro delle finanze in sede di discussione della proposta di legge n. 206 della terza legislatura, in cui si dice: « la Commissione finanze e tesoro, considerato che la vigente imposta sul

valore netto globale dell'asse ereditario fu introdotta nel 1942 per sopperire a necessità finanziarie della guerra e si risolve, in sostanza, in una gravosa duplicazione specie in riferimento alle imposizioni ordinarie e straordinarie sul patrimonio; tenuto conto che le imposte successorie debbono essere ordinate in guisa da non scoraggiare la formazione del risparmio nè deviare le forme normali di investimenti secondo il principio della produttività, invita il Governo ad esaminare la possibilità, in sede di riforma tributaria, di abolizione di detta imposta ».

3) le aziende familiari nei settori industriale e dei servizi. Com'è noto, l'impresa familiare è quella in cui la maggioranza del capitale è posseduto dai membri di una famiglia, i quali detengono anche le leve dirigenziali della azienda stessa. Ora è noto quanta importanza abbiano tali aziende nel contesto dell'apparato produttivo e distributivo italiano e come proprio su tali medie e piccole aziende, specie industriali, si punti per la eliminazione degli squilibri territoriali. Ma, a parte tante altre considerazioni, è indubbio che l'imposta di successione su strumenti di produzione al momento in cui il titolare decede, determina un grosso contraccolpo, talvolta fatale, alla sussistenza stessa dell'azienda. È necessario nell'interesse generale che si consideri tale situazione con un congruo trattamento in caso di successione.

Evasione fiscale

Il compianto ministro Vanoni, nella replica alla Camera il 7 dicembre 1950, dopo la discussione della sua riforma tributaria diceva: « perchè le imposte dirette in Italia si sono modificate attraverso il tempo e nella pratica applicazione in modo così divergente dalla evoluzione che la stessa imposizione ha avuto in Inghilterra... eppure la legislazione italiana in materia di imposte di RM era ricalcata quasi fedelmente sulla legislazione inglese della Income Tax ed oggi... l'Inghilterra è arrivata ad avere un sistema di imposizione diretta fra i più perfetti del mondo e noi disgraziatamente fra i più infelici del mondo civile ».

Ed aggiungeva: « la legge in esame non è la riforma, ma è la premessa necessaria a qualsiasi riforma ». E la denuncia annuale introdotta costituiva appunto lo strumento fondamentale per una ripresa del colloquio tra fisco e contribuenti e nonostante tale riforma sia rimasta ferma al punto di partenza (anzi un po' deteriorata per l'accentuarsi, sotto l'incalzare di nuovi bisogni pubblici, di quelle aliquote che dovevano costituire la leva di un più corretto rapporto del contribuente col fisco) i risultati sono stati notevoli, se si pensa che il gettito della RM è salito da lire 190 miliardi nel 1952-1953 a 1.260 miliardi nel 1968, cioè in 16 anni è aumentato di oltre il 560% contro un aumento del reddito nazionale (sempre in lire correnti) del 280% circa: cioè il ritmo di espansione dell'imposta di RM, anche in funzione della riforma Vanoni, è stato, in tutto il periodo, doppio rispetto a quello del reddito nazionale.

E questo è risultato ancora più accentuato per il gettito dell'imposta complementare, che è salito da 33,5 miliardi nel 1952-53 a lire 250 miliardi nel 1968 (è previsto poi l'aumento a lire 300 miliardi nel 1969) con un aumento in 16 anni del 750% e con un ritmo di espansione pari a 2,7 volte l'aumento del reddito nazionale (e questo nonostante che l'esenzione dei minimi sia stata portata — opportunamente — da lire 480 mila a lire 960 mila).

Se si pensa che nel 1959 il Bresciani-Turroni calcolava il reddito nazionale che avrebbe dovuto essere assoggettato all'imposta complementare in lire 3.000 miliardi circa e che esso avrebbe dovuto dare un gettito di imposta complementare di lire 200-250 miliardi (mentre si riscuotevano allora solo lire 60 miliardi cioè 1/4 del possibile) si deve ammettere che, essendosi toccato col bilancio 1969 un gettito di lire 300 miliardi, l'evasione è stata certamente e notevolmente ridotta (anche se si deve considerare che dal 1959 il reddito nazionale in lire correnti è più che raddoppiato: come bisogna tener presente anche l'influenza del raddoppio dei minimi esenti).

Certo molta strada resta ancora da percorrere per un più completo accertamento dei redditi ai fini delle imposte dirette. E qui il miglioramento degli uffici, delle loro attrezzature, di una loro moderna meccanizzazione, accompagnate da un elevamento qualitativo del personale specie nel campo del servizio ispettivo, molto potranno fare.

Si discute sull'indice di « veridicità » delle dichiarazioni dei contribuenti e sull'indice di « sincerità », in base al rapporto tra il reddito dichiarato e quello effettivamente assoggettabile a tassazione, indici che denoterebbero « un deterioramento nel comportamento del contribuente ». Certo, finchè il fisco non avrà strumenti e personale per gli accertamenti analitici — specie nei grandi complessi — e finchè le aliquote si assommano sullo stesso reddito a percentuali che superano talvolta il 100%, il miglioramento della veridicità e della sincerità del contribuente sarà sempre molto difficile.

Anche se ai fini della sincerità del contribuente e della valutazione dei redditi da parte del fisco dovrebbe considerarsi quanto diceva l'Einaudi: « non esistono sacri principi in materia di imposte, non esiste il "vero" reddito, non esiste la "vera" giustizia, non esiste il "vero" principio di tassazione. Chi afferma l'esistenza di questi sublimi "veri", in una materia così concreta, così grossamente contingente, è un cantastorie ».

Come pure dovrebbe tenersi presente l'eccessivo divario, specie in tempi di grandi

progressi tecnici, tra il reddito fiscale ed il reddito di impresa. Ma da tutto questo a sostenere che l'introduzione della denuncia annuale è rimasta senza significato, molto ci corre e, comunque, ritengo che nessuna riforma approderà mai ad un risultato di giustizia fiscale senza instaurare rapporti diretti tra fisco e contribuenti che trovano la loro base necessariamente in una dichiarazione del contribuente.

Certo, oltre ragioni tecniche, ci sono motivi di costume, di tradizione presso i contribuenti e presso l'Amministrazione finanziaria (diversi da paese a paese e molte volte nello stesso paese) che influiscono su tali fenomeni, ma anche per il superamento graduale di tali costumi, la denuncia dei redditi (del resto abbondantemente usata in Francia ed in Germania anche per altre imposte) è uno strumento altamente positivo e educativo e, comunque, la base indispensabile per combattere in genere l'evasione: anche i cosiddetti evasori totali conoscono il rischio ed il peso conseguente alla omissione della denuncia dei redditi.

Certo, il fenomeno delle evasioni, totali o parziali, esiste e la riforma tributaria nel suo complesso, con la semplificazione del sistema tributario, potrà affrontarlo con maggiore efficacia.

Finanza locale e regionale

Credo sia opportuno un breve cenno anche alla situazione della finanza locale. Come è noto, l'attività finanziaria delle amministrazioni territoriali indica la misura in cui le risorse sociali destinate direttamente a soddisfare bisogni pubblici siano gestite da decisioni decentrate. L'autonomia, cioè, degli Enti locali, è quindi in relazione alla misura in cui riescono a perseguire i loro fini con un sistema finanziario autonomo da quello centrale. Purtroppo la situazione attuale degli Enti locali ha assunto un aspetto che direi drammatico, in relazione sia ai disavanzi raggiunti sia alle stesse difficoltà di tesoreria. I mutui autorizzati a copertura dei disavanzi economici dei bilanci deficitari dei comuni sono saliti da n. 1.976 per

lire 148 miliardi nel 1961, a n. 3.779 (di cui 71 capoluoghi) per lire 756,2 miliardi nel 1967.

Il disavanzo del bilancio statale è diventato si potrebbe dire ormai meno preoccupante del disavanzo degli Enti locali. Ma quello che più preoccupa è che di fronte a un disavanzo del bilancio statale quasi statico, sta un disavanzo degli enti locali galoppante e che gli stessi appositi mutui della Cassa depositi e prestiti non possono seguire. È una situazione caratteristica di questo dopoguerra e trova certamente una generale spiegazione nella valorizzazione degli Enti locali operata dal regime democratico in reazione al soffocamento e allo svuotamento dei poteri degli enti stessi durante il lungo periodo di dittatura.

Ma bisogna essere franchi nel riconoscere che non tutti gli Enti, pur considerando le molte istanze delle popolazioni, hanno tenuto in debito conto le loro normali possibilità di copertura finanziaria. La percentuale dei comuni capoluogo col bilancio in disavanzo — il 73 per cento — la percentuale delle provincie in disavanzo — circa l'80 per cento — e infine la percentuale dei comuni — oltre il 45 per cento — assistiti da mutui per pareggiare il bilancio dicono certo la gravità della situazione, ma lo sviluppo rapido del numero dei comuni con bilancio deficitario dice altresì l'esigenza di una profonda revisione dei servizi e della finanza degli Enti locali.

Ora, pur riconoscendo l'urgenza dei bisogni, non si può sottacere la sperequazione e l'ingiustizia che si possono creare nei confronti di tanti comuni (per fortuna ancora la maggioranza) i cui amministratori fanno sforzi inauditi, affrontando anche l'impopolarità, per garantire e tutelare con il pareggio la vera autonomia locale. E soprattutto è da deprecare che non siano tanti nostri modesti comuni, specie rurali e di montagna — che pure hanno economie poverissime — a determinare tale grave situazione, ma soprattutto i grossi centri, le provincie stesse.

Come è noto, il Ministro Preti aveva presentato nella scorsa legislatura un provvedimento che poteva portare un po' di sollievo alle finanze degli Enti locali e che una

incomprensibile opposizione comunista ha impedito che fosse approvato. Anche in questa legislatura il Ministro Ferrari Aggradi ha ripresentato il provvedimento, con modifiche che possono essere favorevolmente accolte dai comuni e dalle provincie. Ma bisogna tener presente:

1) che esiste un problema di indebitamento cui bisogna trovare una soluzione, perchè tutti gli Enti locali possano riprendere con lena il loro cammino tanto essenziale;

2) che le entrate affidate agli Enti locali debbono essere adeguate ed avere la necessaria elasticità per far fronte a quelle spese che devono consentire ai cittadini di tutti i comuni, grandi e piccoli e in qualunque zona si trovino, di sentirsi eguali nella soddisfazione dei principali servizi sociali e collettivi (dalle scuole alle strade, dagli acquedotti alle fognature, all'illuminazione, ecc.);

3) che non basta aumentare le entrate degli Enti locali nè ridurre i servizi di istituto, specie quelli a carattere generale, di istruzione, di assistenza, di ospitalità, ecc., ma occorre considerare tutte le esigenze proprie di competenza di detti enti, adeguarne le entrate con opportune partecipazioni a tributi statali, assicurare una certa manovrabilità delle aliquote, e, inoltre, fissare alcuni criteri:

a) che qualsiasi disposizione legislativa che importi per comuni e provincie nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi con cui tali enti devono farvi fronte, come nel caso di soppressione o limitazione di tributi locali, tali riduzioni devono trovare compenso in una corrispondente riduzione della spesa. (È in sostanza quanto era già previsto nel disegno di legge costituzionale n. 133, presentato il 25 settembre 1958 dall'allora Presidente del Consiglio Fanfani);

b) che anche gli enti territoriali minori non possono disporre nuove o maggiori spese senza indicare i mezzi con cui farvi fronte, nè ridurre o sopprimere tributi di loro competenza senza una corrispondente riduzione di spesa.

c) che si istituiscano fondi comuni di congrua entità per affrontare eventuali situa-

zioni ancora deficitarie dei comuni affidandone la gestione alla Commissione centrale della finanza locale.

Ma una parola va detta anche per la finanza regionale che, in vista dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, deve essere decisamente e rapidamente affrontata perchè possa soddisfare, anche sul piano finanziario, a quelle esigenze di coordinamento tra poteri centrali e responsabilità autonome delle Regioni, come ha detto molto opportunamente il Presidente del Consiglio Rumor ed è stato precisato nel disegno di legge sulle procedure per la Programmazione.

Fondi comuni di investimento

Nel quadro della politica finanziaria e tributaria assume notevole portata la proposta di istituzione di fondi comuni di investimento.

Conosciamo tutti le vicende del mercato azionario italiano e le difficoltà al suo svilupparsi: difficoltà, voglio precisare, che non toccano principi di giustizia fiscale, in quanto è doveroso l'accertamento di ogni reddito da parte della amministrazione finanziaria e la nominatività in sè è solo uno strumento per evitare evasioni.

Le differenze però sul mercato internazionale dei capitali tra le legislazioni dei vari Paesi e certo in gran parte l'elevatezza dei tassi di interesse in altri Paesi europei, hanno determinato uno sviluppo degli investimenti in titoli a reddito fisso abnorme rispetto a quello degli investimenti cosiddetti di rischio. Ed è notorio che la vita ed il progresso delle imprese principali di un paese sono legati a sempre maggiori investimenti azionari.

D'altronde, in altre nazioni, come l'Inghilterra specialmente, hanno assunto notevole sviluppo i cosiddetti « investments trusts », per ovviare tra l'altro al grave difetto di imprese affidate alle decisioni di esigue maggioranze azionarie solo perchè riunite in apposito sindacato, mentre nessuna tutela è assicurata alle minoranze azionarie, che toccano alle volte l'80-90 per cento perfino del totale delle azioni ma che sono disperse in

un grande numero di possessori in gran parte agnostici.

Certo una riforma della società per azioni si impone per tanti versi, ma anche sotto questo aspetto.

Ora, un accordo di Governo annunciato nel suo programma dal Presidente del Consiglio, onorevole Rumor, prevede: « la presentazione immediata, cioè in anticipo rispetto alla generale riforma delle società commerciali, di un provvedimento per l'istituzione dei fondi comuni di investimento. La disciplina dei fondi sarà regolata in modo che si svolgano essenzialmente funzioni di investimento e di frazionamento del rischio per i risparmiatori, senza arrivare a posizioni di presenza determinanti nei confronti delle società di cui sono partecipi. In particolare si prevede di frazionare la partecipazione nei titoli ammessi dalle varie società, di porre un limite nel possesso di azioni fornite di voto pieno emesse da una stessa società e di favorire invece il possesso di azioni privilegiate con voto limitato o di altri titoli. Tenuto conto anche di ciò, si disporrà un trattamento fiscale differenziato, rispetto a quello del diretto investimento azionario.

Fornendo al risparmiatore italiano la possibilità di questo tipo di investimento, si eliminerà una delle cause della spinta all'esodo dei capitali verso l'estero ».

Da parte loro, l'onorevole Belotti ed altri colleghi hanno recentemente presentato un disegno di legge che soddisfa le esigenze generali suindicate, dando anche ai modesti risparmiatori la possibilità di partecipare al capitale di impresa, con la garanzia di una tutela tecnica e giuridica che li metta al riparo da spiacevoli sorprese.

Come è noto, l'« investment trust » è un moderno tipo di società mobiliare che opera nel campo del cosiddetto impiego di capitale collettivo, in questo modo: emette azioni, anche di piccolo taglio, ed impiega il ricavato in titoli azionari quotati in borsa.

Negli stati dove operano tali società mobiliari sono stabilite norme per distribuire il rischio di investimento in un notevole numero di aziende, e garantire la sicurezza dell'investimento da parte dei risparmiatori.

Bilancio di competenza e bilancio di cassa

È noto che anche dopo l'approvazione della legge Curti non sono cessate le discussioni sul bilancio dello Stato, sulle necessità di un più stretto ed evidente coordinamento della finanza dello Stato con l'economia del Paese, anche in relazione alla trasformazione subita, specie in questi anni, dalle funzioni dello Stato estese altresì a notevoli interventi di carattere sociale ed economico. A parte un problema di tempestiva approvazione da parte del Parlamento, che ha il dovere costituzionale di approvare entro il 31 dicembre di ogni anno il bilancio (anche se la Costituzione, in vista di eccezionali circostanze, proroga tale termine fino ad un massimo di quattro mesi). Ma, dal momento che il Governo ha sempre presentato tempestivamente il bilancio alle Camere, non si comprende perchè — specie dopo le innovazioni semplificative anche ai fini della discussione della legge Curti — le varie parti politiche non debbano concordare e organizzare i lavori delle Camere (e troverebbero, come sempre, certamente i Presidenti benissimo disposti), in modo da concludere con tempestività l'approvazione. Ed è soprattutto interesse delle minoranze, che non possono vedere con piacere affidato all'esecutivo, sia pure in via provvisoria e per dodicesimi, un bilancio non discusso nè approvato dal Parlamento.

D'altronde, che significato ha un bilancio di previsione presentato il 31 luglio di un anno se esso viene approvato, in ipotesi, il 30 aprile dell'anno successivo?

In Commissione finanze e tesoro, io ed altri colleghi abbiamo sostenuto, nel dicembre scorso, in occasione dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio, la concessione minima di due mesi, proprio perchè il Parlamento si sentisse stimolato alla più sollecita approvazione del bilancio.

Ritornando ora al bilancio, specie in relazione ai notevoli residui passivi esistenti, si discute se non sia il caso di abbandonare il bilancio di competenza per quello di cassa.

Non è certo qui possibile una completa disamina dei due tipi di bilancio, quello di

competenza, che considera tutte le entrate e le spese rispettivamente nella fase dell'accertamento e dell'impegno, e quello di cassa, che considera le entrate e le spese rispettivamente nella fase del versamento e del pagamento.

È certo però che il bilancio di cassa esige una tale autodisciplina, un tale grado di stabilizzazione politica anche — e quindi di governo — che non esponga al rischio di accumuli di debiti senza corrispondenti coperture. Diceva, credo giustamente, il professor Silvio Cozzi: « In definitiva il bilancio di competenza si appalesa come il più idoneo ad adempiere alle funzioni fondamentali del bilancio dello Stato, e comunque offre salvaguardie non riscontrabili nel bilancio di cassa, contro possibili deviazioni od eccessi nell'azione governativa ».

Il vantaggio però più importante che presenta il sistema del bilancio di cassa consiste nel fornire un indice significativo e preciso della effettiva situazione del Tesoro, indicare quali somme saranno effettivamente dallo Stato rimosse e pagate nel corso dell'esercizio, fornire quindi una idea più immediata della realtà finanziaria.

Ora, volendo esprimere un giudizio conclusivo sui due sistemi, credo si possa dire che in tempo di finanza normale, quando cioè le spese ordinarie prevalgono di gran lunga sulle spese straordinarie, quando, non attraversando fasi intensamente dinamiche, le previsioni di bilancio corrispondono con notevole approssimazione ai dati della realtà finanziaria, il sistema del bilancio di competenza è di gran lunga preferibile. Solo in periodi in cui le previsioni del bilancio discordano più o meno profondamente coi dati della effettiva gestione finanziaria, il sistema della competenza può essere fonte di inconvenienti e le cifre dei bilanci possono perdere il contatto con la realtà finanziaria, poichè in ognuno degli esercizi si comprendono tra le spese somme, talvolta enormi, che non vengono effettivamente pagate nel corso dell'esercizio in cui si registrano, ma rimandate in esercizi successivi, ed in ognuno di detti esercizi poi, specialmente nelle ultime fasi, si effettuano pagamenti per som-

me notevoli che non trovano alcuna indicazione nel bilancio riferendosi a operazioni già perfezionate in esercizi precedenti.

Per questo già nell'ordinamento italiano è prevista la redazione di un preventivo di cassa annuale, soggetto ad aggiornamenti trimestrali (articolo 5 della legge 9 dicembre 1928, n. 2783). In esso infatti si considera il fondo iniziale di cassa, nonché tutti gli introiti e i pagamenti dei quali è prevista la effettuazione, sia per la gestione del bilancio (competenze e residui) sia per i crediti e i debiti di tesoreria.

Forse si potrebbe poi ovviare agli inconvenienti dei due tipi di bilancio abbinandone la presentazione al Parlamento, anche se, per il bilancio di cassa, il termine di presentazione dovrebbe essere spostato al 1° ottobre di ogni anno.

Indubbiamente non ho potuto affrontare altri problemi di natura finanziaria e magari monetaria dato il ristretto tempo concessomi e, ringraziando soprattutto il Presidente della Commissione, senatore Martinnelli, per la collaborazione datami insieme a tutti i colleghi, credo di poter concludere che il bilancio che abbiamo all'esame rappresenta un notevole passo avanti per l'elevamento delle condizioni economiche e sociali del nostro Paese, che in questi 20 anni di democrazia è uscito dalla sua secolare povertà ed ha affrontato problemi di fondo, quali la sicurezza sociale (per cui già si spendono oltre L. 100.000 pro capite) il progresso economico e il superamento degli squilibri settoriali e di zona per realizzare una nuova società moderna, dove nelle zone del meridione o nelle zone montane ad in campo agricolo ogni uomo, ogni famiglia senta la fratellanza nazionale e possa, in una prospettiva di solidarietà, aprirsi alla fiducia di un domani migliore ordinato e sempre libero.

È quindi una parola di fiducia nel progresso della società italiana, nella sua volontà e capacità di inserirsi in una collaborazione internazionale, motivo di mutui progressi e di pace, che può scaturire dal complesso bilancio italiano.

ZUGNO, *relatore generale*

RELAZIONE SULLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA

(RELATORE GENERALE FORMICA)

INTRODUZIONE

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

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

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

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

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

2. — Se l'aumento non fosse, in tutti i paesi economicamente progrediti, *più che pro-*

porzionale rispetto al reddito nazionale, si potrebbe accettare la spiegazione che danno alcuni studiosi: lo sviluppo economico determina un maggior reddito della collettività, questo maggior reddito fa aumentare il gettito delle imposte e l'aumento del gettito delle imposte incrementa le spese pubbliche. Ma l'aumento è, come ripeto, *progressivo*.

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

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

3. — La spesa pubblica ha ricevuto il maggiore impulso dopo la grande crisi del 1929, epperò non certo a rimorchio dello sviluppo del reddito nazionale e del gettito tribu-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tario, ma per la deliberata manovra propulsiva ad essa assegnata, allo scopo di riparare un po' i danni di un livello della produzione e del reddito nazionale tanto basso da danneggiare, prima che il bilancio statale, quello della nazione, lasciando inoperose grandi masse di lavoratori.

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

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

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

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

La grande crisi del 1929 e degli anni trenta durò più del necessario per colpa di quell'attendismo che la scienza economica del

tempo insegnava e che portava ad aspettare che le cose si aggiustassero da sè. Per converso, se una crisi di quel livello non si è più avuta, e se il *boom* dell'economia americana dura — senza precedenti — da tanto tempo, è perchè si è compreso che la piena occupazione è il risultato di interventi di politica economica e finanziaria statali.

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

4. — Questa asserzione reclama però anche qualche chiarimento.

Si deve innanzitutto rilevare che, se l'intervento pubblico fosse *produttivo di reddito*, esso potrebbe non fare aumentare il valore del rapporto fra spesa pubblica e reddito nazionale; perchè, insieme con la spesa pubblica (posta al numeratore), aumenterebbe il valore del denominatore. Sembra dunque che l'aumento della « pressione » sia piuttosto dovuto ad un aumento di spesa pubblica « improduttiva », cioè di spesa pubblica che non ha — se non a lunga scadenza — un effetto positivo sul reddito nazionale.

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

È chiaro che, in una economia capitalista, fondata sul profitto, le produzioni che le imprese private lasciano disponibili al settore pubblico sono quelle che non danno profitto, o quanto meno quelle che non danno profitto immediato. Per cui la spesa pubblica non può offrire una « produttività » (intesa nel senso tradizionale privatistico) tale da impedire che la « pressione finanziaria » aumenti. È accertato infatti che le spese più dinamiche e più vistose sono, negli Stati Uniti d'America, quelle militari che, dal 1939 ai nostri giorni, sono salite dall'1%

del reddito nazionale a circa il 10%, cioè rappresentano oltre la metà della spesa complessiva. Seguono le spese per il « benessere » che, dal 1947 ad oggi, sono triplicate.

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

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

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

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

6. — Nel nostro Paese, sono invece, le spese per l'istruzione e la cultura ad assorbire maggiormente le risorse del bilancio, circa

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

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

Premesso che una spesa pubblica è più o meno « produttiva » a seconda dell'effetto *positivo* che ha sul servizio nazionale, intendendo dire che la nostra spesa pubblica è, generalmente, *meno improduttiva* di quella degli Stati Uniti d'America.

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

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

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

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

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

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

Avremo così modo di constatare le divergenze e prendere in esame i rimedi adottati dal Governo per porvi rimedio. Questi rimedi impegnano il bilancio sia dal lato dell'entrata sia da quello della spesa.

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

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

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

Trattasi del momento *economico* dell'azione pubblica, che segue quello *politico* di decisione sul tipo di entrate (tributarie o non) da prelevare e sulle spese da effettuare. È il

momento in cui, sommate le entrate che si verranno a maturare entro l'anno (e « maturare », in un sistema di competenza come quello adottato nel nostro Paese, significa *accertare*), vi si contrappongono le spese che si prevede di *impegnare*, durante lo stesso periodo di tempo.

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

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

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

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

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

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

GLI OBIETTIVI ED I VINCOLI DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO ECONOMICO

1. — Il Programma di sviluppo economico per il quadriennio 1966-1970, riferendosi esplicitamente (p. 9) alla « nota aggiuntiva » alla relazione economica generale sulla si-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tuazione del Paese, presentata nel 1962 dal Ministro del bilancio di allora, Ugo La Malfa, ne ribadisce, press'a poco, gli *obiettivi* che sono:

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

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

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

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

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

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

- a) un aumento del prodotto lordo dell'agricoltura del 2,85% medio annuo;
- b) dell'industria del 7%;
- c) dei servizi del 4,15%;
- d) della pubblica amministrazione del 3,65%;
- e) dei redditi netti dall'estero del 6,70%.

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

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

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

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

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

Investimenti direttamente produttivi

Agricoltura	4.700	
Industria e servizi	18.500	
Variazione scorte	1.500	24.700

Impieghi sociali

Consumi pubblici	30.900	
Investimenti sociali	18.250	49.150
Consumi privati		111.700
		185.550

Tolti dunque 24.700 miliardi di lire per gli investimenti direttamente produttivi, la ripartizione delle rimanenti risorse tra impieghi sociali e consumi privati è informata alla volontà di realizzare l'obiettivo di accentuare l'importanza degli impieghi di carattere sociale, senza però comprimere al di sotto di 111.700 miliardi i consumi privati.

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

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

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

Il volume degli investimenti pubblici e dei trasferimenti in conto capitale dalla P.A. (Stato, Enti locali ed istituzionali) al settore

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

privato ammonterà a 11.450 miliardi. E poiché il risparmio pubblico è previsto in 5.250 miliardi, la differenza di 6.200 miliardi sarà attinta al mercato dei capitali.

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

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

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

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

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

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

Il programma, al riguardo, attribuisce le seguenti priorità:

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

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

b) impieghi che soddisfano le esigenze sociali più urgenti:

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

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

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

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

ANALISI CRITICA DELLO SVILUPPO ECONOMICO NEGLI ANNI 1966-1968

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

In questo periodo, gli incrementi del reddito nazionale sono stati del 5,7% nel 1966, del 5,9% nel 1967 e del 5,3-5,4% nel 1968. Per il 1969 il Ministro Colombo prevede un aumento del 6-7%.

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

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

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

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

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

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

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

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

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

La ridotta espansione degli investimenti si traduce in una mancata utilizzazione delle capacità produttive del sistema e nella sua crescita ad un tasso inferiore a quello *potenziale*; ne deriva una scarsa estensione dell'apparato produttivo del Paese in senso settoriale e territoriale e quindi una limitata capacità di realizzare taluni obiettivi fondamentali della politica di programmazione, cioè il superamento degli squilibri e la piena occupazione.

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

blica, dall'altro, al fine di tonificare la domanda interna nel suo complesso.

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

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

Le potenzialità espansive del sistema economico sembra siano suscettibili di dar luogo ad una nuova fase di equilibrato sviluppo, purchè vengano, beninteso, mobilitate con un'azione propulsiva che porti all'espansione dei consumi interni ed al rilancio degli investimenti. I provvedimenti a favore delle pensioni si inseriscono in questo quadro che offre lo spettacolo del cavallo della giustizia sociale che galoppa — quanto meno che cammina — di pari passo con quello dello sviluppo.

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

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

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

Nell'industria delle costruzioni, il forte ritmo di aumento nel volume dei fabbricati iniziati e ultimati, che già si manifestava nei primi mesi del 1968, si è ulteriormente accentuato. Questa espansione, anche se in parte può essere stata determinata da fattori contingenti connessi con la legislazione in materia, è comunque molto significativa (1), soprattutto per gli impulsi favorevoli che tale aumento di attività eserciterà nel prossimo futuro su vari settori produttivi del sistema economico italiano.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gli investimenti delle partecipazioni statali si sono concentrati nei settori siderurgico, degli idrocarburi, delle comunicazioni e delle autostrade, ma hanno riguardato anche i settori del cemento, la meccanica, i cantieri navali, la petrolchimica ed altre produzioni chimiche, i tessili, l'energia elettrica e nucleare, la radio-televisione, i trasporti marittimi ed aerei ed altre attività.

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

In complesso, tra il 1963 ed il 1967, gli investimenti effettuati dalle partecipazioni

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

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

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

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

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

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

mitanza con il completamento dei programmi nel settore siderurgico.

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

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

Le iniziative all'estero delle imprese a partecipazione statale sono concentrate nel settore della ricerca mineraria degli idrocarburi e rispondono a fondamentali esigenze di politica economica. Le linee di politica energetica del nostro paese, definite anche nel programma economico nazionale, consistono nel mirare a garantire sicurezza ed economicità negli approvvigionamenti di fonti di energia in generale, e di idrocarburi in particolare. Ciò comporta, secondo il testo del piano nazionale, « il rafforzamento della ricerca di idrocarburi all'interno, con estensione anche al mare territoriale... e la promozione della ricerca all'estero da parte di imprese nazionali ». Tali orientamenti sono stati seguiti dall'azienda di Stato operante nel settore degli idrocarburi, sia estendendo la ricerca all'interno su nuove aree, sia affrontando nuovi temi di ricerca su zone già esplorate; inoltre, la ricerca nel mare territoriale è in fase di intensificazione visti i suoi positivi sviluppi nell'Adriatico, dove sono stati effettuati importanti ritrovamenti. La ricerca all'estero è iniziata da pochi anni ed ha dato buoni risultati con ritrovamenti di idrocarburi liquidi e gassosi in Egitto, nel Golfo Persico, in Nigeria, in Tunisia, in

Libia e nel Mare del nord inglese e norvegese.

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

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

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

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

Le tre forme attraverso le quali lo Stato è intervenuto nel processo d'investimento sono quelle degli incentivi e dei trasferimenti di capitale ed, in generale, delle spese in conto capitale della pubblica amministrazione; quella degli investimenti in infrastrutture; quella degli investimenti nelle attività industriali delle aziende a partecipazione statale.

Con il primo tipo d'interventi lo Stato ha inteso dare un efficace sostegno agli investimenti nazionali, operando in modo indiretto al fine di ampliare gli effetti degli stanziamenti operati con un'azione moltiplica-

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

Gl'investimenti nelle infrastrutture hanno rappresentato un impegno necessario per creare le condizioni di base ad un ordinato sviluppo di tutte le attività.

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

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

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

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

L'intervento dello Stato, però, non poteva limitarsi a queste forme più o meno ristrette, ma doveva necessariamente qualificarsi in ordine ai settori direttamente produttivi, ed in particolare alle attività industriali.

Ciò perchè un paese dalla struttura industriale in origine piuttosto fragile e scarsamente diversificata necessitava di cospicui investimenti nei settori di base, sui quali poter poi costruire un apparato produttivo articolato ed efficiente. Proprio in questo senso vanno inquadrati le iniziative nei settori metallurgico, chimico e delle fonti di energia, che hanno dato l'avvio a processi moltiplicativi molto accentuati e, soprattutto, hanno

irrobustito l'apparato produttivo del nostro paese anche nelle zone meridionali, dove esso era del tutto carente. A fianco dei settori di base, l'intervento pubblico, sempre attraverso gli investimenti delle imprese a partecipazione statale, si è diretto verso quelle attività, nelle quali o era carente l'iniziativa privata, o la gestione era insostenibile e poteva determinare gravi scompensi non soltanto sul piano economico, ma anche su quello dell'equilibrio sociale, che sarebbe stato gravemente compromesso dalla cessazione di attività deficitarie. Lo Stato ha riattivato iniziative in via di esaurimento e le ha progressivamente riportate a livelli di efficienza e di competitività. L'inserimento nel mercato internazionale dei prodotti delle imprese pubbliche su un piano di parità con quelli delle imprese private ha svuotato di ogni contenuto la tradizione polemica sulle diverse efficienze che caratterizzerebbero i due tipi di gestione; e ciò è tanto più evidente se si considera che, in molti casi, le imprese sono entrate a far parte del settore pubblico partendo da situazioni gravemente compromesse. Ne fa fede il fatto che altri paesi si avviano a seguire l'Italia sulla strada degli interventi diretti dello Stato nelle attività industriali, o con enti di gestione a totale partecipazione o con forme miste di partecipazione con i privati. L'importanza per lo Stato di disporre di aziende direttamente operanti nel settore industriale si è rivelata in occasione delle recenti difficoltà congiunturali ed ancor più si manifesterà in futuro. L'ampliamento dei piani d'investimento delle imprese pubbliche che viene attuato sia con nuove iniziative sia anticipando i tempi di esecuzione di quelle già in programma, è di efficacia immediata in senso anticongiunturale per il suo carattere diretto e, quindi, operante in modo più pronto rispetto alla manovra degli incentivi. Non va dimenticata, inoltre, la portata accelerativa dei grandi programmi di investimento, che stimolano la ripresa di molte altre attività e quindi hanno effetti diffusivi molto consistenti.

5. — Sulla « sostanziale » stabilità del livello dei prezzi, si deve rilevare quanto segue:

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

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

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

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

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

Fra le difficoltà monetarie di paesi a noi vicini, ricordiamo quelle che si riferiscono alla situazione del franco, della sterlina e, in senso opposto, del marco tedesco. La Francia si è rifiutata di svalutare il franco, ed ha cercato di difendere la propria moneta adottando provvedimenti restrittivi, mentre la Gran Bretagna ha adottato una rigorosa politica di contenimento dei consumi interni per liberare risorse per l'esportazione.

In questa situazione, il marco o la lira si sono presentate come monete « forti » e si sono fatte pressioni perchè fossero rivalutate. Queste pressioni sono state assai più in-

tense nei confronti del governo di Bonn, che però ha rifiutato di adottare un provvedimento deflazionistico di questo tipo ed ha preferito incentivare le importazioni e scoraggiare le esportazioni.

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

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

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

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

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

Nel 1966, accanto ad una diminuzione degli occupati nell'agricoltura di 296.000 unità, si è avuta una diminuzione degli occupati nelle attività extra-agricole per altre 19 mila unità (cfr. riassunto tab. 4), rispetto al

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

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

7. — Gli ultimi anni hanno visto un progressivo accentuarsi dell'attenzione degli ambienti politici ed economici verso i problemi della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica. Gli economisti moderni sono concordi nell'indicare tra i fattori più importanti per lo sviluppo l'istruzione generale ed il progresso tecnologico. La principale conclusione alla quale giunge il Denison nella sua moderna teoria sui fattori di fondo della produttività è che l'istruzione è il fattore più importante tra quelli di espansione. Secondo i suoi dati, l'istruzione partecipa per l'11% allo sviluppo economico dei primi trent'anni del secolo, mentre sale al 23% per il periodo 1929-1957 ed ha una percentuale maggiore negli anni seguenti. Una idea del cammino che su questa strada deve ancora percorrere il nostro paese, si ha considerando che, mentre negli Stati Uniti d'America il 43% della popolazione dai 20 ai 24 anni frequenta l'università, in Italia è solo il 6,9%, contro il 16% della Francia.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

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

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

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

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

La spesa per la ricerca nel settore pubblico è passata da 117,1 miliardi nel 1965 a 139,5 miliardi nel 1966 con un incremento di 22,4 miliardi, cioè del 19,1 per cento.

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

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

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

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

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

Nel 1967, lo scarto fra l'attuazione degli obiettivi del piano per il Mezzogiorno e la loro realizzazione diminuiva: il reddito del Mezzogiorno aumentava, sempre secondo i dati riportati nella relazione del Ministro Colombo, del 7,6%, contro un aumento del 5,3 per cento nel Centro-Nord. Anche secondo calcoli fatti dal Tagliacarne (*I conti provinciali e regionali*, in « Moneta e credito », dicembre 1968, pag. 283) nel 1966 si sarebbe avuto un aumento del reddito, dell'8,2%,

maggiore nel Nord e minore, 6,7%, nel Sud; nel 1967, invece, l'aumento del reddito sarebbe percentualmente superiore nel Sud, 10,8%, e minore nel Nord, 7,5%. Questo andamento positivo è, probabilmente, dovuto al favorevole andamento degli investimenti lordi fissi, che hanno registrato nel Sud un aumento del 13,3% contro l'8,9% nel Centro-Nord. Si può ritenere una conseguenza di questo andamento positivo il più favorevole andamento dell'occupazione: +2,1% nel Sud, contro lo 0,1% nel Nord.

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

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

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

PROSPETTIVE PER IL PROGETTO « '80 »

1. — Da quanto detto avanti, scaturisce come la nostra economia abbia conseguito

uno sviluppo superiore al 5% annuo previsto nel piano, nonostante la mancata piena realizzazione (pagamenti) degli investimenti pubblici (spese in conto capitale) previsti nei bilanci 1966-1968.

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

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

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

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

Invero, la Segreteria della Programmazione — alla quale va il nostro plauso per il lavoro appassionato che porta avanti da più anni — è perfettamente consapevole che, come è largamente emerso in diverse occasioni negli ultimi tempi, come nazione, produciamo meno di quello che potremmo, cioè

disponiamo di un volume di risorse che supera notevolmente la effettiva utilizzazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

Al centro di questa analisi si trovano i temi del rapporto fra domanda interna e domanda esterna, fra domanda pubblica e domanda privata, fra consumi e investimen-

ti, fra investimenti sociali e investimenti generalmente definiti come direttamente produttivi, fra localizzazioni tradizionali della attività produttiva e nuove localizzazioni.

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

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

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

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

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

Questo secondo bilancio statale — da rivedere ogni anno in sede di « Relazione previsionale programmatica » — non sarà ovviamente destinato ad assolvere funzioni di autorizzazioni della spesa, ma servirà come punto di riferimento per le indicazioni di copertura degli oneri derivanti dalla legislazione di spesa.

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

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

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

L'ANNO FINANZIARIO NEL QUINQUENNIO DEL PROGRAMMA

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

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

Questo inconveniente venne eliminato soltanto in regime fascista, ma non per merito

della periodizzazione 1° luglio-30 giugno, bensì per l'enorme tempo che aveva a disposizione il parlamento fascista, cioè il parlamento di una dittatura che legiferava a mezzo di decreti-legge.

La decorrenza attuale, se non impedisce l'esercizio provvisorio, offre certamente dei vantaggi per la concordanza del bilancio con la « Relazione sulla situazione economica del Paese » e con la « Programmazione », che hanno la decorrenza dell'anno solare.

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

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

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

Non bisogna tuttavia credere che il bilancio poliennale possa anche assolvere gli scopi di controllo parlamentare. Sarebbe inadeguato un bilancio che lasciasse al Governo un lungo periodo di tempo entro il quale questo possa muoversi a suo arbitrio. Ciò che si propone è, dunque, un doppio bilancio: uno quinquennale — a scopi finanziari — da inserire nel quadro della programmazione e da aggiornare di anno in anno; l'altro annuale per i motivi tradizionali di ordine costituzionale. Il bilancio poliennale

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

non potrebbe sostituire quello annuale la cui redazione è richiesta dalla esigenza del controllo; esso può soltanto integrare quello annuale tradizionale al fine di ottenere, da un lato, maggiore certezza dell'aspetto finanziario e, dall'altro, istituire un legame con il programma.

Il bilancio poliennale, inoltre, non essendo altro che l'aspetto finanziario della programmazione economica, dovrebbe essere espresso per grandi aggregati di entrata e di spesa, in modo da poter essere collegato con quest'ultima; ed il bilancio tradizionale — sul quale il Parlamento esercita il suo controllo — non può essere redatto per « grandi aggregati ».

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

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

IL PAREGGIO E LA POLITICA FINANZIARIA DEL DEFICIT - SPENDING

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

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

Per converso, *l'avanzo* del bilancio provoca *deflazione*: ciò che lo Stato assorbe con

l'imposta supera infatti ciò che restituisce con la spesa pubblica; per cui — *data* la produzione nazionale — si ha una contrazione del livello dei prezzi.

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

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

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

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

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

In secondo luogo, occorre che il bilancio statale sia manovrabile, dal lato dell'entrata e da quello della spesa. Il nostro sistema tributario è certamente immanovrabile; e la nostra spesa pubblica non offre che scar-

sissima sensibilità economica, cioè non si traduce prontamente in maggiore domanda di beni e servizi; segnatamente la spesa in conto capitale, cioè di investimento, è scarsamente sensibile. Soltanto la spesa corrente (stipendi, pensioni, ecc.) presenta sensibilità operativa.

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

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

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

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

no portato ad una costante situazione *deficitaria*.

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

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

Bisogna obiettivamente riconoscere che il bilancio dello Stato, così com'è formulato, non permette un giudizio circa l'utilità e la efficienza della spesa e, per converso, non permette di stabilire quanta parte del *deficit* sia dovuta ad inefficienza nella gestione della spesa. Se il bilancio ci fornisce particolari circa la finalità generale della spesa, non ci dà invece alcun metro di giudizio circa l'efficacia di essa rispetto alle finalità.

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

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

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

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

È ovvio che, per risolvere il grosso problema dei ritardi nell'effettuazione delle spese, non basta abbracciare il sistema del bilancio di cassa, ci vuole ben altro; e la Commissione nominata a questo fine dal Ministro Colombo ne sa qualcosa...

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

Si è detto che la grave situazione deficitaria deriva dalla vecchia crisi della finanza locale; nondimeno, questa si è acuita ne-

gli ultimi 20 anni per il moltiplicarsi delle spese in dipendenza del processo di trasformazione e di crescita economica e sociale del nostro paese (si pensi alle emigrazioni, all'urbanesimo, allo sviluppo della motorizzazione privata, ecc.) segnatamente nei grossi comuni.

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

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

5. — Anche per quanto riguarda i *deficit* degli istituti di previdenza vi sono ragioni di efficienza e di organizzazione, cui si aggiungono aspetti istituzionali. Se si riuscirà a far assumere dallo Stato l'intera spesa della pensione sociale, sia pure gradualmente, le varie gestioni di previdenza saranno sollevate da oneri che potranno migliorare l'equilibrio finanziario del complesso delle gestioni.

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

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

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6. — Il bilancio di previsione *statale* per l'anno 1969 reca i seguenti risultati:

(milioni di lire)

Entrate

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

Spese

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

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

milioni 2.447.759

ed il risparmio statale
è di milioni

748.459,8

Si ha un deficit di milioni 1.699.299,2

Questo *deficit* non è però quello del bilancio *pubblico*. Il *deficit* del bilancio pubblico è di 4.400 miliardi (Colombo, *Atti Camera* 28-1-1969, pag. 12). Ed è quest'ultimo *deficit* che interessa: è quest'ultimo quello considerato nel programma.

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

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

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

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

L' UNIVERSALITA' IL BILANCIO DI COMPETENZA IL PARASTATALISMO E "LE AGENZIE"

1. — La regola della *universalità* risponde all'impegno di porre in bilancio *tutte* le entrate e *tutte* le spese. Non che debbasi avere un solo *conto*; ma tutte le entrate e tutte le spese devono essere *collegate* in unico bilancio.

Connessa con questa regola è la questione se sia preferibile il bilancio di *competenza* o quello di *cassa*. Ed è sembrato a taluno che il bilancio di competenza soddisfi meglio la regola della universalità. È però una falsa illazione. Si è supposto che alla regola della universalità debba corrispondere necessariamente il bilancio al lordo, si è anzi addirittura confuso il primo con il secondo per ripudiare il bi-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lancio di cassa che « consente compensazione di partite » (1), cioè non è al lordo!

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

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

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

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

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

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

Una manovra in senso congiunturale del bilancio dello Stato, appare oggi pertanto possibile con la sola variazione delle spese correnti e, particolarmente, con gli aumenti di retribuzione del personale o i trasferimenti a fini sociali. Oltre che per motivi di carattere sociale e politico la proposta di aumento delle pensioni appare perciò come un mezzo per riattivare la nostra domanda interna. Sembra che soltanto in questo modo il Governo possa — *rebus sic stantibus* — raggiungere rapidamente quegli effetti di spesa che, se perseguiti attraverso una politica di maggiori investimenti, verrebbero ad avere considerevoli ritardi.

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

GESTIONI DI COMPETENZA

(miliardi di lire)

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

GESTIONI DEI RESIDUI

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

In altri termini, a fronte di un disavanzo nelle previsioni iniziali di ben 1.150 miliardi, la gestione si è chiusa con un *avanzo* di 1.444 miliardi, mandando a residuo ben 2.594 miliardi. Vi è da chiedersi che senso abbia, nel nostro attuale sistema, parlare di politica di bilancio e di *deficit spending*,

(1) Nel bilancio di cassa, per esempio, lo stipendio di un impiegato di 200.000 lire, con ritenute erariali di 30.000 lire, viene registrato per

lire 170.000: si compensa la partita delle ritenute erariali. In quello di competenza, si iscrivono nella spesa 200.000 lire e, nell'entrata, 30.000 lire.

quando il divario assume simili proporzioni. E quando, altresì, l'unico disavanzo proviene dalla gestione dei residui, che ha chiuso con un passivo di 430 miliardi.

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

Il Ministro del tesoro ha già indicato alcuni rimedi per ovviare al ritardo della spesa pubblica. Questi consisterebbero nella riforma radicale della legge di contabilità dello Stato e nella creazione di « agenzie », delle quali avremo occasione di occuparci in seguito.

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

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

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

2. — La regola della universalità consiste nel non sottrarre materia al bilancio per non sottrarla ai controlli contabili, di legalità e costituzionali, che sul bilancio vengono effettuati dalle Ragionerie centrali, dalla Corte dei conti ed infine dal Parlamento.

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

Si deve tener presente che i rigorosi e fin troppo pesanti controlli che gravano l'amministrazione statale non sono posti per le spese di stipendi e di interessi ai sottoscrittori del debito pubblico o per altre spese

incomprimibili, ma per spese del tipo di quelle per effettuare le quali sorge l'ente parastatale.

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

Quando lo Stato assume un nuovo servizio può:

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

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

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

La soluzione 1) non è sempre possibile, — e cito dei rilievi che fa il Prof. A. Amato dell'Università di Bari nel suo volume *Finanza Pubblica* — specialmente per quei servizi di natura industriale come le ferrovie, le poste, i telefoni, il poligrafico, che costituiscono *unità economiche*: hanno entrate autonome nei confronti delle altre entrate dello Stato, per essere *ricavi* connessi a *costi*, dal cui raffronto scaturisce il risultato economico, positivo o negativo, del servizio, risultato da portare in sottrazione o in aggiunta ai *tributi* che si debbono prelevare dal *reddito nazionale*. Si addivene così, e ben a ragione, alla soluzione di cui sub 2).

Quando lo Stato segue una delle vie indicate sub 1) e sub 2), può dirsi che il principio dell'universalità venga osservato. Non così quando imbocchi la strada di cui sub 3). In quest'ultimo caso, il principio dell'universalità viene osservato soltanto *formalmente*. È vero che le entrate dell'ente parastatale non sono dello Stato ma dello stesso ente, avendo esso *personalità giuridica*; ma è anche vero che le finalità che

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'ente persegue altro non sono che finalità dello Stato, le quali vengono perseguite mediante l'ente parastatale come potrebbero esserlo dallo Stato direttamente.

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

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

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

Non è da credere che l'ente parastatale sia del tutto incontrollato; è soltanto sganciato dai rigori del controllo cui è sottoposta l'amministrazione diretta. Il controllo sugli enti parastatali è generalmente esercitato da funzionari dell'amministrazione statale. Questi funzionari, per definizione ritenuti non capaci di occuparsi di questioni estranee alla *routine* giornaliera dei loro uffici ministeriali (tanto è vero che di fronte a nuove attribuzioni si fondano nuovi enti e si recluta nuovo personale) sono poi ritenuti all'altezza di controllare i funzionari parastatali. Ecco una delle tante contraddizioni entro le quali si dibatte il parastatalismo che, in un primo momento, poteva ritenersi figlio naturale del corporativismo fascista ed ora appare come figlio adottivo del nuovo regime politico. Il controllo *interno*, da compiersi mediante magistrati della corte dei conti inseriti negli organi di controllo interno degli enti, previsto dalle

disposizioni di legge che vigevano prima dell'entrata in vigore della legge 21 marzo 1958, n. 259, dovrebbe considerarsi superato da questa legge. Ma — come dimostra il Villani — quei provvedimenti « rimangono in vigore, fin quando non vi sarà una definitiva identificazione degli enti soggetti al controllo previsto dalla legge 21 marzo 1958, n. 259 ».

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

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

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

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Il sistema PPB dovrebbe consentire:

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

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

Al postutto, la razionalità economica è certamente da non trascurare, come si è fatto finora. Devesi poi riconoscere che, se il sistema del PPB è utile negli Stati Uniti d'America, lo è ancor più in un Paese come il nostro, in cui vengono additati e sanzionati vistosi ed onerosi obiettivi; obiettivi tanto onerosi che, se non si opera una scelta di priorità ed un adeguato frazionamento della loro realizzazione nel tempo, non c'è nessuna probabilità che essi possano essere conseguiti, date le nostre limitate risorse.

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

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

Si tratterebbe di sottoporre le alternative idonee al conseguimento dei singoli obiettivi ad una analisi comparativa di costi e

ricavi. Verrebbe così scelta l'alternativa più conveniente dal punto di vista economico; ed essa formerebbe l'obiettivo della richiesta di fondi a mezzo del bilancio previsionale. In tal modo, il Parlamento avrebbe la possibilità — che finora gli è mancata — di esercitare un qualche effettivo controllo nel procedimento di formazione del bilancio finanziario. E qualcosa di simile è previsto nel « progetto '80 ».

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

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

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

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

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

In un Paese come il nostro, in cui esiste una programmazione economica, il bilancio — e non soltanto quello statale, ma il bilancio *pubblico*, cioè dello Stato e degli altri enti pubblici istituzionali e territoriali — dovrebbe essere collegato alla pro-

grammazione; in caso contrario, o è inutile la programmazione o è inutile il bilancio!

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

L'UNITÀ' E LE MALINTESE AUTONOMIE LOCALI

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

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

Il Pantaleoni, in uno scritto famoso (*Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche*), applica al campo della finanza pubblica detto teorema, concependo un parlamento razionale che ripartisce le entrate pubbliche — complessivamente considerate — come *l'homo oeconomicus* fa del suo reddito, cioè secondo il teorema della uguaglianza delle utilità marginali ponderate.

Per converso, uno Stato che non ripartisce tutte le sue entrate fra tutte le sue spese, ma segue il criterio del bilancio plurimo, è assimilabile ad un individuo che, disponendo di due entrate destini, per esempio, una di esse al vitto e l'altra all'abitazione. Ed allora, se il nostro individuo

viene licenziato dall'impiego il cui stipendio veniva destinato al vitto, non mangia più e muore di fame; o se viene licenziato dal posto che gli dava di che pagare il fitto di casa va a dormire nelle caverne...

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

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

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

Non si comprende poi come la remora in parola possa funzionare nei confronti di enti locali che non hanno alcuna « libertà di bilancio »: nei quali, le spese che debbono fare non dipendono dalla loro volontà, ma dalla legge che stabilisce il tipo di spesa (obbligatoria) da farsi e dalla popolazione, e da altri parametri egualmente indipendenti dalla loro volontà, e le entrate tributarie che possono riscuotersi sono, generalmente,

anche commisurate quantitativamente a parametri estranei alla loro volontà, cioè generalmente al livello del reddito locale *pro-capite*.

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

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

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

In ordine all'imposta integrativa sui consumi, a norma dell'art. 13 (n. 5) della legge-delega per la riforma tributaria, il suo gettito affluirà in un fondo che sarà destinato a concedere agli enti locali una contribuzione dello Stato integrativa delle entrate tributarie sopra accennate.

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

Non si comprende bene che senso abbia consentire maggiori entrate ai comuni ric-

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

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

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

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

In ordine all'altro parametro, cioè il reddito nazionale, è forse significativo il rilievo fatto da un nostro Ministro delle finanze qualche anno fa. Il Ministro si domandava se fosse possibile sostenere la tesi che lo Stato aumentasse il proprio *deficit* per pareggiare interamente quello dei comuni; perché toglierebbe il *deficit* da una parte per aumentarlo dall'altra.

Sembra che — in un quadro di ordinamento razionale della finanza pubblica — è proprio quello che lo Stato dovrebbe fare: aumentare il proprio *deficit* per pareggiare i bilanci locali; perché soltanto così lo Stato può — fra l'altro — impostare ed eseguire

una politica finanziaria di *deficit spending* senza correre il rischio che la finanza locale operi, nel contempo, un'azione « perversa ».

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

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

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

L'amministrazione finanziaria inglese, già nel 1913, distribuiva *grants*, commisurati al 24% delle entrate locali, nel 1925, al 36,5% di dette entrate, cioè più della terza parte dei bilanci locali era coperta dallo Stato con contribuzioni (*Rapporto della commissione economica all'Assemblea costituente*, vol. II, *Finanza pubblica*, Istituto poligrafico dello Stato, 1946, p. 132). Nel nostro Paese, a quel tempo, non si faceva niente di simile; per cui il bilancio statale poteva non essere in *deficit*. E si poté così fare una assordante propaganda sulla « sana » politica finanziaria fascista, che aveva debellato il *deficit* finanziario; da tanti anni immancabilmente presente nel bilancio statale. Ma mentre la finanza *statale* così si vantava, quella *locale* vedeva salire il disavanzo di parte effettiva, dal 1912 al 1928, in misura ben maggiore e cioè da 193,34 a 1.024 milioni.

Se anche nel nostro Paese si fosse fatto ciò che si faceva in Inghilterra ed in altri Paesi, in ordine alle contribuzioni statali a

pareggio dei bilanci della finanza locale, i bilanci locali sarebbero stati in pareggio e quello statale avrebbe presentato un *deficit* di circa 1000 milioni... E la « sana » politica finanziaria fascista avrebbe mostrato la sua vera faccia...

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

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

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

LE CLASSIFICAZIONI E LA SPECIFICAZIONE NELLA MATERIA DI BILANCIO

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

TITOLI

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

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

CATEGORIE

effettive, quelle apportanti diminuzioni nel capitale dello Stato,

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

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

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

2. — Il *fundamentum divisionis* delle vecchie categorie di bilancio (effettive e per movimento di capitali) era dunque la « consistenza del capitale dello Stato ». Un siffatto criterio *aziendale*, che concepiva lo Stato come entità economica a sè stante, apparve ad un certo punto troppo limitato, se non addirittura assurdo. Se lo Stato acquistava

un fabbricato per i suoi uffici, la spesa era per movimento di capitali; se dava contributi per costruire case ai senza tetto, la spesa era effettiva. Ed il motivo era perchè, nel primo caso, le case entravano a far parte del capitale statale, nel secondo non ne entravano a far parte. Se lo Stato dava sussidi ai disoccupati la spesa era egualmente considerata effettiva.

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

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

La spesa che si risolve in unica soluzione, come si risolve l'entrata derivante dalla assunzione di un debito, era ed è, però, un fatto assai eccezionale. In effetto, venivano considerate straordinarie molte spese (come quelle per le pensioni ed i contributi per risarcimento dei danni di guerra) che, in relazione al fatto che gravavano sul bilancio per un numero considerevole ed indefinito di anni, mal si collegavano al criterio di *eccezionalità* o *non ricorrenza*. Ed era davvero impossibile trovare, di anno in anno, per queste spese, una adeguata copertura derivante da entrate straordinarie. Si aveva dunque il fenomeno opposto a quello temuto: entrate

ordinarie che coprivano non solo le spese ordinarie ma anche gran parte di quelle classificate come spese straordinarie. La classificazione in parola, per questi motivi, assumeva un significato meramente formale; e non di concreta correlazione finanziaria.

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

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

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

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

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

spese in conto capitale (generalmente di investimento).

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

investimento pubblico. Il linguaggio è quello stesso che si adopera nei conti del reddito nazionale ed in sede di programmazione economica generale.

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

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

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

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

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

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

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

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

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

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

L'istruzione non è la più importante perchè ad essa si assegna il 19,8 per cento delle

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

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

Chiudiamo la relazione con l'amarezza del dubbio di non aver forse dato al nostro esame ed ai nostri suggerimenti, per il miglioramento dell'ordinamento formale della finanza, quanto il nostro interesse per la cosa pubblica e la nostra passione per questa materia ci aveva fatto sperare.

FORMICA, *relatore generale*

CLASSIFICAZIONI E SPECIFICAZIONE
NELLA MATERIA DI BILANCIO

*Le Tabelle allegate si riferiscono al capitolo « Analisi critica
dello sviluppo economico negli anni 1966-68 » pagine 19-43*

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

PRINCIPALI INDICATORI ECONOMICI DELL'ITALIA

(Variazioni % per periodi corrispondenti)

Indicatori	Numero del tabulato	Primi 4 mesi		Primi 10-11 mesi	
		1967-1966	1968-1967	1967-1966	1968-1967
<i>Occupazione</i>	4 -	+ 1,7	- 0,2	+ 1,2	- 0,2
Agricoltura	4.1	- 2,5	- 7,6	- 2,2	- 6,8
Settori extra-agricoli	4.2	+ 3,1	+ 2 -	+ 2,3	+ 1,9
<i>Sottoccupazione</i>	6 -	- 6,4	- 23,1	- 16,8	+ 5,8
<i>Disoccupazione</i> (comprese le persone in cerca di prima occupazione).....	5 -	- 13,2	- 7,5	- 10,4	+ 0,6
<i>Produzione industriale</i>	10 -	+ 11 -	+ 5,1	+ 8,5	+ 5,6
Industrie estrattive	10.1	- 2 -	+ 14,9	+ 5,8	+ 11,3
Industrie alimentari	10.2	+ 6 -	+ 4 -	+ 5,2	+ 4,6
Industrie tessili	10.3	+ 2,2	+ 3,5	+ 2,1	- 2,5
Industrie chimiche	10.4	+ 6,1	+ 13,6	+ 7,4	+ 11,5
Industrie metallurgiche ..	10.5	+ 17,6	+ 10,3	+ 14,6	+ 9 -
Industrie meccaniche ...	10.6	+ 19,1	+ 2,6	+ 14,5	+ 3,7
Industrie dei mezzi di trasporto	10.7	+ 21,3	+ 2,8	+ 8,9	+ 1,4
Industrie elettriche	10.8	+ 11,2	+ 6,8	+ 8,4	+ 7,9
<i>Costruzioni:</i>					
Fabbricati residenziali iniziati	16.2	+ 16,9	+ 25,5	+ 25,5	+ 53,8
Fabbricati residenziali ultimati.....	16.3	- 7 -	- 1,4	- 5,8	+ 4,5
Fabbricati non residenziali iniziati	17.2	+ 26 -	+ 35,9	+ 25,9	+ 54,2
Fabbricati non residenziali ultimati	17.3	+ 0,3	+ 12,2	+ 11,4	+ 12,9
Valore delle opere pubbliche	18.8	+ 18,1	+ 9 -	+ 15,8	+ 3,7
<i>Atti notarili per vendita di immobili</i>	28.1	- 4,5	+ 7,5	- 0,7	+ 9,9
<i>Importazioni ed esportazioni</i> (dati doganali):					
Importazioni	19 -	+ 14,9	- 0,9	+ 14,4	+ 3,9
Esportazioni	22 -	+ 13,6	+ 12,3	+ 8,1	+ 16,4
<i>Traffico sulle FF.SS.:</i>					
Tonnellate-km. di merci	26.1	+ 10 -	- 0,4	+ 8,9	+ 0,4
Viaggiatori-km.	26.2	- 0,9	+ 4,9	+ 0,5	+ 3,7

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: TABELLA 1

Indicatori	Numero del tabulato	Primi 4 mesi		Primi 10-11 mesi	
		1967-1966	1968-1967	1967-1966	1968-1967
<i>Immatricolazioni al P.R.A.:</i>					
Autovetture	41 -	+ 27 -	— 4,7	+ 14,6	+ 0,3
Autobus	31.1	+ 25,1	+ 4,8	+ 24,6	+ 14,4
Autocari e rimorchi	31.2	+ 27,7	+ 10,3	+ 34,4	+ 11,2
<i>Macellazioni:</i>					
Bovini	37.1	+ 8,8	+ 9,6	+ 5 -	+ 10,4
Suini	37.2	— 4,8	+ 21,9	+ 0,3	+ 22,4
<i>Vendita di tabacchi:</i>					
Quantità	40.1	+ 1,7	+ 3,8	+ 3,2	+ 2,6
Valore	40.2	+ 4,2	+ 6,8	+ 5,4	+ 6 -
<i>Presenze negli esercizi alberghieri:</i>					
Italiani	30 -	+ 5,6	+ 8,3	+ 3,8	+ 3,3
Stranieri	30.1	+ 7 -	+ 9,5	+ 7,3	+ 4,6
.....	30.2	+ 1,2	+ 4,5	— 3,5	+ 0,5
<i>Vendita carburanti:</i>					
Benzina	42 -	+ 10,2	+ 12,7	+ 10,8	+ 11,8
Gasolio	32.2	+ 9,6	+ 21,7	+ 12,1	+ 23,1
Olio combustibile	32.3	+ 15,5	+ 17,1	+ 12,6	+ 8,4
<i>Indice delle vendite grandi magazzini, cooperative di consumo, ecc.</i>					
.....	39 -	+ 7,4	+ 10 -	+ 8,7	+ 8,1
<i>Principali entrate tributarie (competenza):</i>					
Tasse ed imposte sugli affari	50.2	+ 9 -	+ 8,6	+ 10,8	+ 7 -
Imposte sulla produzione, consumi e dogane...	50.3	+ 16,1	+ 17,7	+ 17,8	+ 14,6
Monopoli	50.4	+ 2,2	+ 7,2	+ 5,8	+ 10,1
<i>Attività creditizia:</i>					
Depositi bancari	55.5	+ 15,2	+ 13,5	+ 15 -	+ 13,6
Impieghi bancari	56.3	+ 15,5	+ 13,9	+ 16 -	+ 13,2
Rapporto impieghi-depositi	57 -	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,8	— 0,3
<i>Prezzi:</i>					
All'ingrosso	44.3	—	+ 1,1	—	— 0,4
Al consumo (in generale)	46.4	—	+ 2 -	—	+ 1,3
Al consumo (ex costo vita)	47.6	—	+ 1,7	—	+ 1,3

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2

AGRICOLTURA

Maschi (migliaia)			Femmine (migliaia)				
1966	1967	1968	1966	1967	1968		
Agricoltura ind....	1.630	1.610	—	Agricoltura ind....	241	242	—
Agricoltura dip....	1.048	1.037	2.925	Agricoltura dip....	387	387	1.322
Agricoltura cod. ..	563	529	—	Agricoltura cod. ..	391	751	—
Totale	3.241	3.176	2.925	Totale	1.419	1.380	1.322
			1966	1967	1968		
Totale M + F			4.660	4.556	4.247		
Occ. agr. 1966 ...	4.660		Occ. agr. 1967 ..	4.556		Occ. agr. 1968 ..	4.247
Occ. agr. 1965 ...	4.956		Occ. agr. 1966 ..	4.660		Occ. agr. 1967 ..	4.556
Differenza	—296			—104			—309

TABELLA 3

INDUSTRIA

Maschi (migliaia)			Femmine (migliaia)				
1966	1967	1968	1966	1967	1968		
Industria ind.	936	933	—	Industria ind.	233	224	—
Industria dip.	5.018	5.169	6.294	Industria dip.	1.265	1.291	1.596
Industria coad.	103	101	—	Industria coad.	66	64	—
Totale	6.057	6.203	6.294	Totale	1.564	1.579	1.596
			1966	1967	1968		
Totale M + F			7.621	7.782	7.890		
Occ. ind. 1966 ..	7.621		Occ. ind. 1967 .	7.782		Occ. ind. 1968 .	7.890
Occ. ind. 1965 ..	7.728		Occ. ind. 1966 .	7.621		Occ. ind. 1967 .	7.782
Differenza	—107		Differenza	+161		Differenza	+108

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 4

ALTRE ATTIVITÀ

	Maschi (migliaia)			Femmine (migliaia)			
	1966	1967	1968	1966	1967	1968	
Occ. ind.	1.316	1.361	—	Occ. ind.	367	370	—
Occ. dip.	3.019	3.110	—	Occ. dip.	1.429	1.439	2.186
Occ. coad.	173	172	—	Occ. coad.	259	317	—
Totale	4.508	4.643	4.746	Totale	2.095	2.126	2.186
				1966	1967	1968	
				—	—	—	
				Totale M + F	6.603	6.769	6.932
Occ. a.a. 1966 ...	6.603			Occ. a.a. 1967 ...	6.769		
Occ. a.a. 1965 ...	6.515			Occ. a.a. 1966 ...	6.603		
Differenza	+ 88			Differenza	+ 166		
				Differenza		+ 163	

RIASSUNTO

	1965	1966	1967	1968
Agricoltura	4.956	4.660	4.556	5.247
Industria	7.728	7.621	7.782	7.890
Altre attività	6.515	6.603	6.769	6.932
Totale generale	19.199	18.884	19.107	19.069
	1965	1966	1967	
	—	—	—	
Differenza colonne	— 315	+ 223	— 38	

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 5

SPESE PER INVESTIMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(milioni di lire correnti)

	Agri- coltura e boni- fica	In- dustria	Trasp. e comu- nica- zioni	Opere pub- bliche	Inter- venti nel Mezzo- giorno	Adde- stra- mento profes- sionale	Mobili- macch. chine att.re ecc.	Part. interv. a caratt. econ.	Spet- tacolo RAI- TV turismo	Totale
1963.....	153.868	115.612	138.182	186.546	324.654	6.000	44.126	5	28.362	997.355
ind. 1963=100	100 -	100 -	100 -	100 -	100 -	100 -	100 -	—	100 -	100 -
var. % annue	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1964.....	189.702	77.828	198.911	160.364	205.766	12.000	52.755	—	35.480	932.806
ind. 1963=100	123,3	67,3	143,9	86 -	63,4	200 -	119,6	—	125,1	93,5
var. % annue	+23,3	- 32,7	+ 43,9	- 14 -	- 36,6	+100 -	+ 19,6	—	+ 25,1	- 6,5
1965.....	214.024	300.097	308.631	241.612	325.434	8.000	28.255	—	13.206	1.439.259
ind. 1963=100	112,8	259,6	223,4	129,5	100,2	133,3	64 -	—	46,6	144,3
var. % annue	+ 12,8	+285,6	+ 55,2	+ 50,7	+ 58,2	- 33,3	- 46,4	—	- 62,8	+ 54,3
1966.....	267.781	229.437	244.219	227.104	435.341	8.000	55.298	—	14.595	1.481.775
ind. 1963=100	174 -	198,5	176,7	121,7	134,1	133,3	125,3	—	51,5	148,6
var. % annue	+ 25,1	- 23,5	- 20,9	- 6 -	+ 33,8	—	+ 95,7	—	+ 10,5	+ 3 -
1967.....	319.425	316.057	332.094	181.698	290.117	13.600	104.565	—	19.712	1.577.268
ind. 1963=100	207,6	273,4	240,3	97,4	89,4	226,7	237,9	—	69,5	158,1
var. % annue	+ 19,3	+ 37,8	+ 36 -	- 20 -	- 33,4	+ 70 -	+ 89,1	—	+ 35,1	+ 6,4

TABELLA 6

INVESTIMENTI GLOBALI (*)

(milioni di lire correnti)

	Agricoltura	Industria	Altre att. (**)	Totale
1963.....	628	2.496	4.026	7.150
indici 1963=100	100 -	100 -	100 -	100 -
variazione %	—	—	—	—
1964.....	568	2.105	4.528	7.201
indici 1963=100	90,4	84,3	112,5	100,7
variazione %	- 9,6	- 15,7	+ 12,5	+ 0,7
1965.....	600	1.715	4.409	6.724
indici 1963=100	95,5	68,7	109,5	94 -
variazione %	- 4,5	- 18,5	- 2,6	- 6,6
1966.....	628	1.936	4.516	7.080
indici 1963=100	100 -	77,5	112,2	99 -
variazione %	—	+ 12,9	+ 2,4	+ 5,3
1967.....	702	2.222	5.066	7.990
indici 1963=100	111,8	89 -	125,8	111,7
variazione %	+11,8	+ 14,8	+ 12,2	+12,9

(*) Esclusa scuola.

(**) Compresa pubblica amministrazione.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 7

INVESTIMENTI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI 1963-1969 DISTINTI PER SETTORE (*)
(miliardi di lire)

	1963	1964	Consuntivi		Previsioni		
			1965	1966	1967	1968	1969
Siderurgia, metallurgia e attività connesse	300,3	316,7	253 -	191,3	134,2	146,5	199,7
Cemento	7,5	13,6	6,7	2,1	1,5	1,9	2 -
Meccanica	46 -	36,2	25,1	26,8	33,2	63,7	120,2
Cantieri navali	8,6	10,4	5 -	7,8	10,7	15,6	9,7
Idrocarburi	141,2	76,8	62,3	59,8	115,9	149,6	155,9
Petrochimica e altre produzioni chimiche	15,5	27,7	14 -	15,9	13,8	24,8	35,6
Tessile	2,5	3,1	8,2	7,2	8,9	6,7	2 -
Energia elettrica e nucleare ..	10,3	11,2	—	—	—	—	—
Telefoni	91 -	96,9	136,1	139,6	152,7	164,8	169 -
Radiotelevisione	11,3	11,3	12,9	15,9	18,4	17,5	13 -
Trasporti marittimi	38,6	12,7	30,4	1,4	4,5	14,2	13,6
Trasporti aerei	17,6	18,5	17,9	31,7	46,2	82 -	84 -
Autostrade	53,5	90,1	85,3	88,8	115 -	94,3	156,2
Terme	2,7	3 -	1,4	1,1	2,5	4,9	4,6
Cinema	0,1	—	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3
Attività varie	23,2	37,1	37,8	30 -	26,3	40,9	36,8
1. Totale nazionale partecipazioni statali	769,9	765,3	697,3	619,6	684,1	827,6	1.002,6
indici 1963=100	100 -	99,4	90,6	80,4	88,9	107,5	103,2
variazioni % annue ...	—	— 0,5	— 8,9	— 19,5	+ 10,4	+ 21 -	+ 21,1
2. Totale nazionale partecipazioni statali escluso il settore elettrico ...	759,6	754,1	697,3	619,6	684,1	827,6	1.002,6
indici 1963=100	100 -	99,3	91,8	81,6	90,1	109 -	132 -
variazioni % annue ...	—	— 0,7	— 7,6	— 11,1	+ 10,4	+ 21 -	+ 21,1
3. Totale partecipazioni statali escluse elettricità e metallurgiche	459,3	437,4	444,3	428,3	549,9	681,1	802,9
indici 1963=100	100 -	95,2	96,7	93,3	119,7	148,3	174,8
variazioni % annue ...	—	— 4,8	+ 1,6	— 3,6	+ 28,4	+ 23,9	+ 17,9
4. Investimenti nazionali complessivi	7.496 -	7.407 -	6.974 -	7.540 -	8.615 -	—	—
indici 1963=100	100 -	98,8	93 -	100,5	114,9	—	—
variazioni % annue ...	—	— 1,2	— 5,8	+ 8,1	+ 14,3	—	—
5. Investimenti nazionali complessivi escluse elettriche e metallurgiche	6.860 -	6.666 -	6.406 -	6.966 -	8.010 -	—	—
indici 1963=100	100 -	97,1	93,4	101,5	116,8	—	—
variazioni % annue ...	—	— 2,9	— 3,9	+ 8,7	+ 15 -	—	—
6. % Totale partecipazioni statali su investimenti nazionali complessivi [(1) : (4) × 100]	10,3	10,3	10 -	8,2	7,9	—	—
7. % Totale partecipazioni statali escluse elettriche e siderurgiche su investimenti nazionali complessivi escluse elettriche [(3) : (5) × 100] .	6,7	6,6	6,9	6,1	6,9	—	—

Fonti. — Relazione programmatica del Ministero delle partecipazioni statali.
ISCO: Quadri delle contabilità nazionali.

(*) Esclusi gli investimenti all'estero.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 8

INVESTIMENTI NAZIONALI E DELLE AZIENDE A PARTECIPAZIONI STATALI
NEL COMPLESSO E NELL'INDUSTRIA

(miliardi di lire correnti)

	Investimenti complessivi (comprese le variazioni delle scorte)			Investimenti nell'industria			% investimenti nell'industria su investimenti complessivi	
	Totale	Part. stat. (1)	% part. stat. sul totale	Totale	Part. stat. (1)	% part. stat. sul totale	Totale	Part. stat. (1)
1963 milioni di lire	7.496	759,6	10,1	2.496	518,3	20,8	33,3	68,2
ind. 1963=100	100 -	100 -	—	100 -	100 -	—	—	—
var. % annue	—	—	—	—	—	—	—	—
1964 milioni di lire	7.407	754,1	10,2	2.105	479,9	22,8	28,4	63,6
ind. 1963=100	98,8	99,3	—	84,3	92,6	—	—	—
var. % annue	- 1,2	- 0,7	—	- 15,7	- 7,4	—	—	—
1965 milioni di lire	6.974	697,3	10 -	1.715	380,1	22,2	24,6	48,9
ind. 1963=100	93 -	91,8	—	68,7	73,3	—	—	—
var. % annue	- 5,8	- 7,6	—	- 18,4	- 20,8	—	—	—
1966 milioni di lire	7.540	619,6	8,2	1.936	310,9	16,1	25,7	43,2
ind. 1963=100	100,6	81,6	—	77,6	60 -	—	—	—
var. % annue	+ 8,1	- 11,1	—	+ 12,9	- 18,2	—	—	—
1967 milioni di lire	8.615	684,1	7,9	2.222	318,2	14,3	25,8	46,5
ind. 1963=100	114,9	90,1	—	89 -	61,4	—	—	—
var. % annue	+ 14,3	+ 10,4	—	+ 14,8	+ 2,3	—	—	—
1968 milioni di lire	—	827,6	— (2)	2.489	408,8	16,4	—	49,4
ind. 1963=100	—	109 -	—	99,7	78,9	—	—	—
var. % annue	—	+ 21 -	—	+ 12 -	+ 28,5	—	—	—
1969 milioni di lire	—	1.002,6	— (2)	2.800	525,1	18,8	—	52,4
ind. 1963=100	—	132 -	—	112,2	101,3	—	—	—
var. % annue	—	+ 21,1	—	+ 12,5	+ 28,4	—	—	—

(1) Esclusi i settori elettrico e nucleare.

(2) Dati ottenuti in base agli incrementi previsti nell'indagine sulle previsioni di sviluppo dell'industria della Confindustria.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 9

INVESTIMENTI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI DAL 1963 AL 1969 IN ITALIA
E ALL'ESTERO

(miliardi di lire correnti)

Anni	Investimenti in Italia			Investimenti all'estero	Totale
	Industria (*)	Altri settori	Totale		
1963 milioni di lire	(*) 518,3	241,3	759,6	78,4	838 -
indici 1963=100	100 -	100 -	100 -	100 -	100 -
variazioni % sull'anno avanti.....	—	—	—	—	—
1964 milioni di lire	(*) 479,9	274,2	754,1	57,2	811,3
indici 1963=100	92,6	113,6	99,3	73 -	96,8
variazioni % sull'anno avanti.....	— 7,4	+ 13,6	— 0,7	— 27 -	— 3,2
1965 milioni di lire	(*) 380,1	397 -	697,3	77,4	854,5
indici 1963=100	73,3	164,5	91,8	98,7	102 -
variazioni % sull'anno avanti.....	— 20,8	+ 44,9	— 7,6	+ 35,3	+ 5,3
1966 milioni di lire	310,9	308,7	619,6	70 -	689,6
indici 1963=100	60 -	127,9	81,6	89,3	82,3
variazioni % sull'anno avanti.....	— 18,2	— 22,2	— 11,1	— 9,6	— 19,3
1967 milioni di lire	318,2	285,9	684,1	61,3	745,4
indici 1963=100	61,4	118,5	90,1	78,2	88,9
variazioni % sull'anno avanti.....	+ 2,3	— 7,4	+ 10,4	— 12,4	+ 8,1
1968 (1) milioni di lire	408,8	418,8	827,6	87 -	914,6
indici 1963=100	78,9	173,6	109 -	111 -	109,6
variazioni % sull'anno avanti.....	+ 28,5	+ 46,5	+ 21 -	+ 41,9	+ 22,7
1969 (1) milioni di lire	525,1	477,5	1.002,6	103 -	1.105,6
indici 1963=100	101,3	197,9	132 -	131,4	131,9
variazioni % sull'anno avanti.....	+ 28,4	+ 14 -	+ 21,1	+ 18,4	+ 20,9

(*) Esclusa l'industria elettrica e nucleare

(1) Previsioni.

Fonte. — Relazione programmatica del Ministero delle partecipazioni statali.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 10

GRADUATORIA IN ORDINE CRESCENTE DELLE 19 REGIONI DELL'ITALIA IN BASE AL REDDITO REGIONALE PRO CAPITE
E POPOLAZIONE CORRISPONDENTE

(Anno 1966)

Regioni in ordine crescente rispetto al loro reddito <i>pro-capite</i>	Reddito per abitante		Reddito				Popolazione			
	Lire	Numeri indici Media Italia =100	Valori per regioni singole		Valori cumulati		Valori per regioni singole		Valori cumulati	
			Milioni di lire	% sul totale	Milioni di lire	% sul totale	Abitanti	% sul totale	Abitanti	% sul totale
Calabria	304.701	54,5	634.230,3	2,13	634.230,3	2,13	2.081.484	3,90	2.081.484	3,90
Basilicata	327.003	58,8	210.565,9	0,71	844.796,2	2,84	643.927	1,21	2.725.411	5,11
Molise	372.322	66,6	130.323,9	0,44	975.120,1	3,28	350.030	0,66	3.075.441	5,77
Sicilia	374.926	87,1	1.831.274,4	6,14	2.806.394,5	9,42	4.884.359	9,16	7.959.800	14,93
Abruzzi	390.886	69,9	476.849,6	1,60	3.283.244,1	11,02	1.219.921	2,29	9.179.721	17,22
Campania	397.240	71,1	2.012.546 -	6,75	5.295.790,1	17,77	5.066.322	9,50	14.246.043	26,72
Sardegna	399.345	71,4	591.612,8	1,99	5.887.402,9	19,76	1.481.459	2,78	15.727.502	29,50
Puglia	418.681	74,9	1.504.197,1	5,05	7.391.600 -	24,81	3.592.706	6,74	19.320.208	36,24
Marche	462.775	82,8	628.257,6	2,11	8.019.857,6	26,92	1.357.588	2,54	20.677.796	38,78
Umbria	475.287	85 -	375.230,3	1,26	8.395.087,9	28,18	789.481	1,48	21.467.277	40,26
Veneto	549.289	98,3	2.200.894,9	7,38	10.595.982,8	36,56	4.006.809	7,51	25.474.086	47,77
Lazio	561.287	100,4	2.488.537,8	8,35	13.084.520,6	43,91	4.433.628	8,31	29.907.714	56,08
Trentino-Alto Adige	569.712	101,9	470.671,2	1,58	13.555.191,8	45,49	826.157	1,55	30.733.871	57,63
Toscana	581.252	104 -	1.973.727,4	6,62	15.528.919,2	52,11	3.395.651	6,37	34.129.522	64 -
Friuli-Venezia Giulia	583.574	104,4	716.595,5	2,40	16.245.514,7	54,51	1.227.942	2,30	35.357.464	66,30
Emilia-Romagna	670.150	119,9	2.533.285,3	8,50	18.778.800 -	63,01	3.780.176	7,09	39.137.640	73,39
Liguria	727.831	130,2	1.348.569,6	4,52	20.127.369,6	67,53	1.852.861	3,47	40.990.501	76,86
Piemonte e V. d'Aosta	762.096	126,3	3.282.998,7	11,01	23.410.368,3	78,54	4.307.853	8,08	45.298.354	84,94
Lombardia	796.680	142,5	6.396.631,7	21,46	29.807.000 -	100 -	8.029.107	15,06	53.327.460	100 -
ITALIA	558.943	100 -	29.807.000 -	100 -	29.807.000 -	100 -	53.327.461	100 -	53.327.461	100 -

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 11

	Previsioni anno 1968		Previsioni anno 1969		Differenze	
	Importo in milioni di lire	Proporzioni percentuali	Importo in milioni di lire	Proporzioni percentuali	fra gli importi in milioni di lire	fra le proporzioni percentuali
Amministrazione generale .	568.302,2	5,8	611.993	5,7	43.690,8	— 0,1
Difesa nazionale	1.123.117,1	11,4	1.207.689,5	11,3	84.572,4	— 0,1
Giustizia	143.473,6	1,5	157.434,6	1,5	13.961	—
Sicurezza pubblica . . .	457.942,2	4,6	478.778,3	4,5	20.836,1	— 0,1
Relazioni internazionali .	70.111,9	0,7	73.098,2	0,7	2.986,3	—
Istruzione e cultura . . .	1.914.867,2	19,5	2.125.873,8	19,8	211.006,6	+ 0,3
Azione ed interventi nel campo delle abitazioni .	116.410,8	1,2	131.991,1	1,2	15.580,3	—
Azione ed interventi nel campo sociale	1.135.037	11,5	1.420.117,7	13,2	285.080,7	+ 1,7
Trasporti e comunicazioni .	705.594,6	7,2	789.543,2	7,4	83.948,6	+ 0,2
Azione ed interventi nel campo economico . . .	1.107.565,8	11,3	1.232.713,5	11,5	125.165,7	+ 0,2
Oneri non ripartibili . . .	2.487.245,4	25,3	2.492.257,2	23,2	5.011,8	— 2,1
	9.829.667,8	100	10.721.508,1	100	891.840,3	—

RELAZIONE

sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro (Tabella 2)

(RELATORE BELOTTI)

ONOREVOLI SENATORI. — Il relatore ritiene opportuno esporre in partenza alcune precisazioni sulla portata del compito affidatogli.

Si tratta, in primo luogo, di considerare il ministero del Tesoro come un *dicastero di spesa specifica*, alla stessa stregua di tutti gli altri.

Eccoci però subito di fronte a una caratteristica macroscopica: il Ministero del tesoro occupa il primo posto tra i dicasteri di spesa, non solo per l'*importo globale* della spesa stessa (che nello stato di previsione in esame raggiunge il 37 per cento circa della spesa complessiva dello Stato, contro il 33 per cento circa d'incidenza nel 1968), ma altresì per la *varietà* della spesa specifica (sotto il duplice profilo della classificazione funzionale e della classificazione economica).

Tuttavia, più ancora dell'entità e della varietà della spesa specifica, la *vastità dei compiti istituzionali* contribuisce a fare del Tesoro un ministero coordinatore e controllore dell'intera gestione finanziaria dello Stato e dell'amministrazione del pubblico denaro. Infatti, oltre alla competenza specifica in settori di fondamentale importanza (gestione della Tesoreria, quindi del bilancio di cassa; pilotaggio della politica monetaria e creditizia; elaborazione e coordinamento dei bilanci e dei rendiconti generali; amministrazione del Debito Pubblico, del Provveditorato generale dello Stato, dei risarcimenti dei danni di guerra, oltre alla gestione delle pensioni di guerra, della Cassa Depositi e Prestiti, di alcuni istituti di previdenza, eccetera), il Ministero del tesoro esercita, attraverso la Ragioneria generale dello Stato, *funzioni ispettive* sulle gestioni di tutte le Ammi-

nistrazioni statali e *funzioni di coordinamento* di tutti i settori della pubblica attività amministrativa, appunto per i suoi riflessi inevitabili sulla finanza dello Stato.

Nella sua relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1967, la Corte dei conti ha ribadito la propria convinta opinione circa l'indebita attribuzione alla competenza del Ministero del tesoro delle funzioni di coordinamento delle pubbliche attività amministrative settoriali, lamentando la mancata attuazione del dettato dell'articolo 95 della Costituzione, che attribuisce esplicitamente l'esercizio di dette funzioni di coordinamento alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Altro rilievo ripetutamente formulato, concerne il passaggio alla Presidenza del Consiglio (per l'attribuzione alla competenza del Ministro senza portafoglio incaricato di sovrintendere alla riforma della Pubblica Amministrazione) dell'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale (IGOP).

Osserva inoltre la Corte dei conti, nella citata sua relazione al Parlamento, che la mancanza di norme legislative concernenti l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, oltre ai riflessi negativi sulla struttura ed i poteri dell'Esecutivo, presenta inconvenienti anche sotto il profilo contabile-amministrativo. Infatti, i mezzi finanziari occorrenti per il funzionamento dei servizi propri della Presidenza dell'Esecutivo, in mancanza di apposito stato di previsione della spesa, sono stanziati nel bilancio del Ministero del tesoro, il quale, tuttavia, non è responsabile del loro impiego, dal momento che i pagamenti sono disposti, di fatto, dal Presidente del

Consiglio e, per sua delega, da Ministri senza portafoglio.

« Tale prassi — osserva la Corte dei conti — ha creato per il Ministro del tesoro una situazione anomala, specie in quel che concerne la sua responsabilità nei confronti del Parlamento: e ciò in quanto, nel consuntivo da lui presentato e sottoscritto, sono compresi capitoli alla cui gestione egli è rimasto estraneo ». L'inserimento nel bilancio del Tesoro di altri capitoli amministrati autonomamente (come quelli riferentisi alla Presidenza della Repubblica, ai due rami del Parlamento, alla Corte costituzionale, al CNEL, al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti, ossia agli Organi costituzionali estranei alla compagine governativa) « trova giustificazione nella necessità di far defluire dal bilancio statale i mezzi finanziari occorrenti per il funzionamento degli Organi stessi »: analoga giustificazione non appare invece invocabile per le spese concernenti la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ciò premesso — anche per tenere nella dovuta considerazione i rilievi della nostra magistratura contabile —, il relatore passa ad altre premesse, relative al *metodo* seguito nella disamina della spesa del Tesoro preventivata per il 1969. Di fatto, un relatore che ardisse tentare una disamina delle cifre e dell'andamento di *tutti* i servizi del Tesoro sui piani della spesa e della competenza specifica, rischierebbe di perdersi in un labirinto di dettagli, indubbiamente interessanti ed anche significativi, senza però approdare al risultato di far emergere, dal mare di cifre e di rilievi, qualche utile filo conduttore. Seguendo le indicazioni della Commissione finanze e tesoro, il relatore intende limitare l'ampiezza della propria disamina ai problemi di rilievo maggiore e di più viva attualità, massimo tra i quali l'*indebitamento dello Stato*, nei suoi riflessi sul bilancio e sul mercato dei capitali. L'analisi di detto fenomeno può rappresentare, in certo modo, il motivo-guida dell'intera trattazione.

Dopo l'esame delle previsioni globali di spesa del Tesoro per il 1969 (per grandi cifre comparate rispetto alle previsioni per il 1968, in modo da avere una rappresentazio-

ne viva della dinamica interna della spesa nel maggiore tra i Dicasteri di spesa specifica), la relazione passerà al ragguaglio sulla gestione della Tesoreria. Bilancio di competenza e Conto del Tesoro sono, infatti, necessariamente complementari, come riflessi di situazioni interdipendenti: i documenti vanno, pertanto, esaminati congiuntamente.

Poi, dopo uno sguardo rapido alla *vexata quaestio* dei « residui passivi » (facilitato dall'ampia relazione sull'argomento, fatta in Commissione Finanze e Tesoro dal Ragioniere generale dello Stato professor Stammati) ed un esame sintetico della situazione della Cassa Depositi e Prestiti, la relazione affronterà il tema centrale della disamina: quello dell'indebitamento dello Stato nelle sue diverse forme, nel suo giganteggiare in dimensioni e nei suoi riflessi inevitabili sull'economia del Paese. A conclusione della relazione, saranno esposte alcune considerazioni sul fenomeno delle « gestioni fuori-bilancio », che provoca distorsioni non più oltre ammissibili nel massimo documento contabile dello Stato e consente a molte gestioni, di fatto o legalizzate, di eludere i normali controlli interni ed esterni, amministrativi e politici.

I.

DINAMICA INTERNA DELLA SPESA DEL TESORO NELLE PREVISIONI PER L'ANNO 1969

Nel quadro della spesa complessiva dello Stato preventivata per il 1969, è prevista, per il Tesoro, una spesa di 4.237 miliardi di lire, corrispondente al 37 per cento circa della spesa complessiva (11.418 miliardi), contro una spesa di lire 3.520 miliardi nelle previsioni per il 1968, corrispondente al 33 per cento circa della spesa complessiva (9.977 miliardi).

La tabella A, riprodotta in appendice alla presente relazione, mette in evidenza le variazioni preventivate rispetto al 1968 delle tre grandi componenti la spesa del Tesoro secondo la classificazione economica: spese

correnti, spese in conto capitale, rimborso prestiti.

Il vistoso incremento di 717 miliardi è il risultato della somma algebrica di due poste in aumento (spese correnti e rimborso prestiti) e di una in diminuzione (spese in conto capitale). La variazione totale è, pertanto, del 20 per cento in più rispetto al 1968, contro un aumento limitato al 5 per cento nel 1968 rispetto all'anno precedente: è di poco inferiore al 23 per cento in più registrato nel 1967 rispetto al 1966.

L'entità di ognuna delle tre grandi poste, è però a sua volta il risultato della somma algebrica tra stanziamenti ordinari e stanziamenti di riserva nel cosiddetto « fondo globale » (per provvedimenti legislativi in corso), come appare evidente dall'esame della tabella B e dalla successiva analisi, per grandi cifre, delle maggiori variazioni negli stanziamenti relativi ad ognuna delle tre voci di bilancio, distinte a seconda che si tratti di variazioni causate da provvedimenti legislativi, oppure da esigenze di adeguamento del fabbisogno finanziario.

La componente di maggiore entità (circa 550 miliardi) della variazione totale in aumento nelle previsioni di spesa del Tesoro per il 1969 rispetto alle previsioni per l'anno finanziario precedente, è data dal *rimborso prestiti*, dovuta per 400 miliardi al rimborso di buoni del Tesoro poliennali.

Questa dell'incidenza spesso determinante, nella spesa del Tesoro, delle *tranches* di buoni del Tesoro poliennali giunte a scadenza, è una grossa questione tra le molte suscitate dalla valutazione critica dei cosiddetti « movimenti di capitale »: una questione che comporta, di volta in volta, la disamina delle destinazioni dei gettiti delle operazioni d'indebitamento statale a medio termine.

Sta di fatto che il fenomeno (difficilmente contenibile) della espansione delle spese correnti ha contribuito, in parallelo coi numerosi piani pluriennali varati (per l'edilizia scolastica ed universitaria, per la sistemazione dei porti, per la difesa del suolo, per l'edilizia ospedaliera, per l'attuazione del secondo Piano Verde, per lo sviluppo del Mezzogiorno, eccetera), a gonfiare l'indebitamento dello Stato in misura, più che doppia,

triplo rispetto alle previsioni del programma quinquennale di sviluppo.

La flessione (registrata nelle previsioni per il 1969) degli stanziamenti per spese in conto capitale (comprendenti le spese per investimenti produttivi), per circa 85 miliardi nella parte ordinaria e per circa 245 miliardi nelle riserve accantonate nel « fondo globale », rispetto alle previsioni per il 1968, ripropone, in tutta la sua ampiezza ed urgenza, il fondamentale problema degli *investimenti*; tanto più che, mentre da un lato l'indebitamento dello Stato è cresciuto in misura più che doppia rispetto alle previsioni del programma quinquennale (anche per consentire una espansione degli investimenti oltre le proporzioni previste dal programma stesso), gli investimenti in realtà (ed in particolare gli investimenti nel settore pubblico, segnatamente statale) non sono cresciuti secondo le indicazioni del programma, non si sono realizzati nei tempi previsti. La diagnosi di questo fenomeno di neutralizzazione dello sforzo finanziario statale inteso a finanziare su vasta scala un piano grandioso di investimenti per lo sviluppo del Paese, fa emergere come causa maggiore il forte divario tra l'alto volume di spesa deliberata ed il non altrettanto alto volume di spesa realizzata: fa emergere, cioè, come causa massima il fenomeno dei « residui passivi ».

Ben venga, dunque, lo speciale Comitato misto di controllo continuo dei *tempi di spesa*, annunciato alla Camera dal Ministro per il tesoro, il quale ha anche sottolineato l'urgenza di una riforma radicale della *legge di contabilità dello Stato*, che nell'impostazione e nei meccanismi funzionali e di controllo riflette le esigenze dell'epoca di Quintino Sella. Sono anni, ormai, che si parla e si richiama l'urgenza di detta riforma radicale: speriamo che l'attesa non si prolunghi ancora troppo.

Sulla *vexata quaestio* dei residui passivi, si è verificato un non chiaro divario di opinioni negli interventi del Ministro del tesoro, onorevole Colombo e del Ministro dei lavori pubblici, onorevole Mancini. A giudizio di quest'ultimo, sarebbe « semplicistico » sostenere che il fenomeno sia dovuto,

per buona parte, alla inefficienza della pubblica Amministrazione: si tratterebbe, invece, di deliberata politica di rallentamento della spesa, nel quadro degli obiettivi anti-inflazionistici. Secondo l'onorevole Mancini, la causa del forte divario tra il volume di spesa decisa e quello di spesa realizzata sarebbe dunque attribuibile, più che alle remore burocratico-parlamentari, al vigile compressore della politica di difesa ad oltranza della moneta. A giudizio dell'onorevole Colombo, invece, la stabilità della moneta è stata sempre considerata, non il fine della nostra politica economica, ma una condizione necessaria ad un sano sviluppo. La deliberata politica di *deficit spending*, col relativo volume di spesa pubblica eccedente le regole dell'equilibrio monetario, è stata instaurata consapevolmente per espandere la domanda globale interna, e quindi consentire un migliore utilizzo ordinato delle risorse a disposizione, sia di uomini che di capitali. Proprio il fenomeno, peraltro complesso, dei « residui passivi » sarebbe la causa non secondaria della metamorfosi del *deficit spending* in *deficit non-spending*, testimoniata tra l'altro dall'avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti.

Comunque, nell'esame dello stato di previsione della spesa del Tesoro per il 1969, ai fini di una ponderata valutazione delle variazioni, rispetto al 1968, degli stanziamenti per « spese correnti » e « spese in conto capitale », si deve tenere nel debito conto il peso delle variazioni intervenute nel *fondo globale*: senza di che sarebbe difficile avere un'idea abbastanza precisa dell'andamento della spesa del Tesoro preventivata. Abbiamo, pertanto, cercato di riassumere, nella tabella C, sempre per grandi cifre, il gioco delle variazioni nel fondo globale 1969 rispetto al 1968, riferite alle due voci citate.

Infine, la tabella D pone in evidenza, in cifre assolute ed in percentuali comparative, la progressione degli stanziamenti per spese relative ai servizi del Tesoro (corrispondenti alle singole voci maggiori, elencate secondo i criteri della classificazione economica) nel quinquennio 1965-1969.

Riteniamo in tal modo che la dinamica interna della spesa del Tesoro possa considerarsi sufficientemente lumeggiata.

II

LA TESORERIA STATALE
NEL 1968

Alcuni studiosi ravvisano nella Tesoreria dello Stato, gestita dalla Direzione generale del Tesoro, un tipico esempio di gestione fuori-bilancio. Assolutamente normale e legale ed insopprimibile, beninteso, finchè dura la caratteristica fondamentale del bilancio statale, che è un bilancio di competenza.

Non pare a noi esatto definire « tipica » gestione legale fuori-bilancio l'attività del Tesoro, dominata dall'assillo della costante « sufficienza di cassa », in regime di bilancio di competenza.

È vero, infatti, che l'attività del Tesoro si svolge, di necessità, al di fuori delle operazioni ordinarie di bilancio; ma è altrettanto vero che le varie operazioni di provvista di fondi, pur distinte dalla gestione del bilancio, sono ad essa indirettamente ricondotte. È fuori dubbio che è la gestione del bilancio quella che determina e condiziona il fabbisogno di cassa; come sta di fatto, altresì, che il risultato attivo o passivo dei movimenti di fondi e delle operazioni di credito finisce per incidere, in forma di oneri o di utili, sul bilancio statale.

Infine, mentre molte gestioni legali fuori-bilancio sono curiosamente esonerate dall'obbligo di presentare il rendiconto annuo di gestione, il Conto del Tesoro viene pubblicato mensilmente, ed è un po' come il bilancio di cassa (in dodicesimi) della gestione statale, la cui consultazione è indispensabile per avere una idea meno imperfetta del reale andamento della politica di bilancio e delle sue implicazioni finanziarie. Bilancio di competenza e Conto del Tesoro sono necessariamente complementari, come specchi di situazioni interdipendenti.

Situazione apparente e situazione reale

Esaminando l'andamento, nel 1968, del conto corrente per il servizio di *Tesoreria provinciale*, balza evidente dal raffronto dei due saldi a fine dicembre 1967 e fine dicembre 1968 un notevole miglioramento: il sal-

do debitorio, infatti, è passato da miliardi 483,6 a miliardi 286,6, con un miglioramento di 197 miliardi. Si può dunque concludere che la spesa pubblica, nel suo complesso nel 1968, non è stata affatto incentivante, dal momento che gli introiti hanno largamente superato i pagamenti?

Adagio. Una indagine più approfondita porta a conclusioni radicalmente opposte, nel senso che, se è innegabile l'attenuazione del debito del Tesoro verso l'Istituto di emissione (in forma di minore scopertura del debito stesso), è parimenti certo che tale risultato non sarebbe stato conseguito senza introiti di cui la Tesoreria statale ha beneficiato nel corso del 1968 attraverso il ricorso al mercato finanziario.

Introiti per emissione di prestiti

Come è messo in chiara evidenza dalla tabella *E* riportata in appendice alla presente relazione, il ricorso dello Stato al mercato finanziario nel 1968 ha raggiunto miliardi 1.431,5 (per la verità, nella tabella *E* le accensioni di prestiti risultano esattamente di miliardi 1.454,6; ma per miliardi 23,1 si tratta di emissioni di carta moneta e di moneta metallica). Tenendo conto che, nel corso dell'anno, si sono avuti ammortamenti e rimborsi di debiti patrimoniali per miliardi 414,2 si deve concludere che il ricavato netto dei prestiti è stato di miliardi 1.017,3.

Raffrontando tale cifra con quella esprime il miglioramento del saldo debitorio del Tesoro verso l'Istituto di emissione (197 miliardi), appare subito la conclusione rispondente a realtà: cioè che per miliardi 820,3 il ricavato netto dei prestiti emessi nel 1968 ha servito a fronteggiare pagamenti altrimenti non coperti.

Come appare dalla tabella *F*, su miliardi 1.431,5 di prestiti emessi nel 1968, il *debito redimibile* entra nel ricorso al mercato finanziario per miliardi 781,1; i *certificati di credito del Tesoro* (per interventi nel settore ortofrutticolo e per rimborso maggiori costi degli olii minerali grezzi per effetto della chiusura del canale di Suez) appaiono per miliardi 152,8; ed infine *le obbligazioni per mutui contratti con il Crediop*, in attuazione di particolari piani di spesa approvati

in sede legislativa, figurano per miliardi 497,6. Detti piani di spesa riguardano:

Case lavoratori agricoli md.	19,8
Opere portuali	5,0
Sviluppo del Mezzogiorno .	49,9
Fondi dotazione ENI - IRI .	146,7
2° Piano Verde	193,9
Terremotati Sicilia	10,0
Alluvionati	72,3

In totale md. 497,6

Tra i prestiti contratti con la forma del debito redimibile, figurano per miliardi 532 i *buoni del Tesoro poliennali al 5 per cento*. Detto importo è servito, in parte, al rinnovo degli analoghi titoli scaduti il 1° gennaio 1968; e per la rimanenza a soddisfare gli impegni assunti dallo Stato verso gli enti previdenziali e i Banchi di credito meridionali, per effetto del decreto-legge 30 ottobre 1967, n. 967, convertito in legge 23 dicembre 1967, n. 1242.

Nel gettito del debito redimibile figurano anche miliardi 246,5 provenienti dalla emissione di titoli redimibili 5,50 per cento, il cui ricavo è destinato al finanziamento dell'edilizia scolastica. Trattasi, com'è noto, della seconda *tranche*: la prima era stata emessa nel corso del 1967 per un importo netto di miliardi 228,7. La legge 28 luglio 1967, n. 641, prevede emissioni, per detta specifica destinazione nel quinquennio 1967-1971, per un importo complessivo di 1.210 miliardi di lire.

Le tabelle *F* e *G*, coi relativi allegati esplicativi, danno un quadro visivo completo: la prima, delle *emissioni debitorie* negli anni 1967 e 1968 (col relativo raffronto); la seconda della *consistenza*, per grandi cifre e per categoria, dei debiti dello Stato alla fine dei predetti due anni considerati.

Appare chiara, dall'esame della tabella *F*, la diversa composizione del debito statale emesso nel 1968 rispetto a quello emesso nell'anno precedente. Nel '67, infatti, figurava preminente il ricorso ai mutui con il *Crediop* (per miliardi 548,8, contro miliardi 497,6 del 1968); nel 1968, invece, la preminenza è assunta dalle emissioni di prestiti redimibili (per miliardi 781,1, contro miliardi 233,2 del 1967). Superiori le emis-

sioni del 1968 rispetto a quelle del 1967 anche per i certificati di credito rilasciati dal Tesoro (per miliardi 152,8 nel 1968, contro miliardi 124,5 nel 1967).

Le emissioni di prestiti redimibili nel 1967 erano quasi totalmente costituite dalla prima *tranche* del prestito connesso al piano poliennale di spesa per l'edilizia scolastica (cui già abbiamo accennato).

Passando ora all'analisi dei riflessi sulla Tesoreria della gestione del debito pubblico nel 1968, dobbiamo rilevare che il *debito fluttuante* chiude, a fine anno, con una eccedenza dei pagamenti sugli incassi per 102 miliardi. Hanno concorso in via esclusiva a formare tale disavanzo:

— i conti correnti fruttiferi della Cassa Depositi e Prestiti (— 31,3 miliardi);

— i conti correnti fruttiferi degli Istituti di previdenza (— 64,9 miliardi);

— i conti correnti fruttiferi del Banco di Napoli e di altri Istituti (— 5,8 miliardi).

Nessuna incidenza su tale saldo negativo ha avuto invece la voce *Buoni ordinari del Tesoro*, dal momento che la consistenza globale di detti titoli in circolazione a fine 1968 era identica a quella esistente a fine 1967; e ciò perchè le emissioni di titoli della specie effettuate dal Tesoro nel 1968 sono servite esclusivamente al rinnovo integrale delle *tranches* in scadenza. È noto che, nel novembre 1962 con decreto del Ministro del tesoro, sono state radicalmente modificate le modalità di emissione dei B.O.T., nel senso che al sistema di sottoscrizione libera (giornaliera e aperta a tutti) è stato sostituito il sistema della sottoscrizione bloccata (l'ammontare dei B.O.T. da emettere è determinato mensilmente; e la sottoscrizione riservata esclusivamente alle aziende del settore creditizio).

Secondo le rilevazioni del Tesoro (che non coincidono, nei risultati, con quelle della Banca d'Italia, per la diversità del metodo seguito — come avremo modo di chiarire al capitolo X della presente relazione, dedicato all'indebitamento dello Stato —), l'importo dei B.O.T. in circolazione a fine 1968 era di miliardi 2.250,5: consistenza identica a quella in essere due anni prima, a fine 1966.

Sempre nel settore del debito fluttuante in senso lato, il persistente saldo negativo

del proprio conto corrente mette in luce, ancora una volta, il dramma della Cassa Depositi e Prestiti. Si pensi che già in precedenza, tra fine dicembre 1966 e fine dicembre 1967, la Cassa aveva prelevato dal proprio conto per miliardi 324,3 in più di quanto non avesse versato (e in precedenza le disponibilità della Cassa presso il Tesoro erano cospicue): è stato l'aumento continuo delle richieste di finanziamento nell'ambito dei propri compiti istituzionali a rendere sempre più prementi, per la Cassa, le esigenze di prelievo delle disponibilità presso il Tesoro, in misura superiore a quelle fatte affluire.

Gestione di cassa del bilancio

La tabella E ci ha dato il quadro visivo dell'andamento degli incassi di bilancio nel corso del 1968 (raffrontato all'andamento dei pagamenti per spese di bilancio (sempre nel 1968 rispetto al 1967). Vediamo che, contro incassi per miliardi 10.425,7, nel 1968 la Tesoreria ha effettuato pagamenti per miliardi 10.166,3: pertanto, la gestione di cassa del bilancio ha chiuso con una eccedenza attiva di miliardi 259,4.

La tabella E ci ha dimostrato che i maggiori introiti avuti nel 1968 rispetto al 1967 sono stati di miliardi 1.491,6: di essi, per miliardi 1.234,8 in conto competenza e per miliardi 256,8 in conto residui.

Gli *incassi per entrate tributarie* del 1968 sono stati di miliardi 8.149,4 contro miliardi 7.364,4 del 1967. L'aumento percentuale è stato del 9,8 per cento per gli introiti di competenza e del 19,1 per cento per quelli in conto residui; nel complesso l'incremento è stato del 10,7 per cento.

Se si considera che gli incassi complessivi del 1968 hanno superato quelli del 1967 del 16,7 per cento, ne consegue che detto incremento è quasi totalmente rappresentato dai maggiori introiti per entrate tributarie.

Per quanto riguarda i *pagamenti*, la tabella H ne espone l'andamento per gli anni 1967 e 1968 distintamente per categoria, nonchè per *competenza e residui*.

Da detta tabella risulta che i pagamenti del 1968 hanno superato quelli del 1967 di miliardi 2.166,1; l'aumento dei pagamenti

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di competenza è stato di miliardi 1.613,9, raggiungendo così a fine dicembre 1968 miliardi 8.144,7; l'aumento dei pagamenti in conto residui è stato di miliardi 552,2 cosicchè i residui pagati nel 1968 ammontano a miliardi 2.021,6.

In termini percentuali, l'incremento del 1968 rispetto al 1967 è stato del 24,7 per cento per i pagamenti di competenza, e del 37,6 per i pagamenti in conto residui, mentre nel loro complesso i pagamenti sono aumentati del 27,1 per cento.

I pagamenti per spese correnti nel 1968, dal canto loro, hanno superato quelli del 1967 del 18 per cento (in particolare: del 17,9 per cento per la competenza, del 18,4 per cento per i residui).

L'aumento percentuale dei pagamenti per spese in conto capitale è stato rispettivamente del 54,3 per cento per la competenza, del 15 per cento per i residui: del 43,5 per cento nel complesso.

È, questo, un altro punto a favore del 1968 rispetto al 1967: l'incremento dei pagamenti delle spese in conto capitale, specialmente delle spese di competenza, ha notevolmente superato quello dei pagamenti per spese correnti.

Lumi sul punto nevralgico: i residui

La tabella I documenta, attraverso l'andamento delle operazioni di Tesoreria nel 1968, che l'impegno governativo inteso a ridurre gradualmente le gigantesche dimensioni del fenomeno dei residui, ed in particolare dei residui passivi, ha cominciato a dare i suoi, sia pure modesti, risultati.

Di fronte a miliardi 4.039,6 di residui accertati a fine dicembre 1966, stanno miliardi 1.469,4 di residui pagati nel 1967.

Se ne conclude che nel 1967 la percentuale dei residui pagati rispetto a quelli accer-

tati alla fine dell'anno precedente raggiunge il 36,4 per cento; sale al 39,1 per cento nel raffronto tra residui pagati nel 1968 e residui accertati a fine dicembre 1967.

Pertanto, i residui pagati nel 1968 superano non solo in volume, ma anche in percentuale i residui pagati nel 1967.

Una controprova di ciò, si ha nel raffronto tra i residui accertati fra loro e i residui pagati fra loro.

Fatto uguale a 100 l'ammontare dei residui accertati nel 1966, quelli accertati a fine dicembre 1967 passano a 128; cioè denotano un incremento del 28 per cento.

Il raffronto, invece, dei residui pagati negli anni 1967 e 1968, fatto uguale a 100 l'importo dei residui pagati nel 1967, porta detto indice a 137,6: cioè l'incremento è stato del 37,6 per cento.

Ne consegue, pertanto, che l'incremento dei residui accertati è stato inferiore a quello dei residui pagati (128 contro 137,6).

Tali risultanze si fanno evidenti considerando i dati complessivi; ma quando da essi si enucleano i residui accertati e pagati per rimborso prestiti, si ha che contro un aumento del 20,7 per cento dei residui accertati sta un incremento del 17,4 per cento dei residui pagati.

Questa in versione di tendenza è dovuta all'andamento dei pagamenti dei residui delle spese in conto capitale, che presentano un incremento del 28,3 per cento dei residui accertati; ma un incremento di appena il 15 per cento dei residui pagati.

Considerazioni conclusive

In sintesi, i dati di globale compendio dei risultati delle due gestioni affidate alla Tesoreria dello Stato (Tesoreria provinciale e gestione bilancio vera e propria) negli anni 1967 e 1968 sono i seguenti:

Gestione Bilancio:

	<i>(miliardi di lire)</i>		
incassi	8.934,1	10.425,7	+ 1.491,6
pagamenti	8.000,2	10.166,3	— 2.166,1
	+ 933,9	+ 259,4	— 674,5
<i>Gestione Tesoreria</i>	— 447,3	— 60,4	+ 386,9
Variazione complessiva	+ 486,6	+ 199,0	— 287,6

Balza evidente la diversità di andamento della gestione nei due anni considerati, specialmente al lume di quanto abbiamo in precedenza detto a proposito del diverso volume degli introiti provenienti dal ricorso al mercato finanziario: nonostante che tale ricorso sia stato nel 1968 notevolmente superiore a quello del 1967, l'eccedenza di cassa del bilancio è stata meno espansiva nell'anno testè chiuso.

Causa indubbia di tale diverso andamento è stato *il maggior volume dei pagamenti, effettuati nel 1968 rispetto al 1967, non fronteggiati da analogo incremento di entrate.*

L'andamento di cassa delle due gestioni non poteva non influire sull'andamento del

conto corrente per il servizio di Tesoreria provinciale.

Infatti detto conto, pur presentando nel raffronto delle risultanze fra i due anni in esame una riduzione del proprio sbilancio, ha tuttavia palesato un diverso volume di miglioramento.

Esso era di miliardi 482,2 tra fine dicembre 1966 e fine dicembre 1967; ed è di miliardi 197 fra il 31 dicembre 1967 e il 31 dicembre 1968.

Il fondo di cassa degli altri contabili ha presentato nel biennio considerato variazioni di modesta entità.

Riepilogando:

	1967	1968	Differenze
C/C Tesoreria	+ 482,2	+ 197,0	— 285,2
altri contabili	+ 4,4	+ 2,0	— 2,4
Torna come sopra	+ 486,6	+ 199,0	— 287,6

III

IL FENOMENO DEI RESIDUI PASSIVI

Da anni, ormai, si discute in Parlamento sul fenomeno dei « residui », ossia della parte delle somme stanziare in bilancio che, non incassata o non spesa nel corso dell'esercizio, viene trasmessa all'esercizio successivo.

Quando il fenomeno è contenuto entro certi limiti, non presenta nulla di patologico: è un fatto fisiologico legato al tipo di bilancio (di competenza). Anche nel bilancio di cassa (adottato da alcuni Paesi), i residui non vengono messi in evidenza, ma trasmessi semplicemente, attraverso procedimenti contabili, alla gestione dell'esercizio successivo.

Il fatto dei « resti » (così vengono chiamati i residui nella letteratura e nella politica di bilancio degli altri Paesi della Comunità economica europea) è un fenomeno generale, e non solo italiano.

Quando però, come da noi, il fenomeno giunge ad assumere dimensioni abnormi,

configurando un vero e proprio *gap* della spesa pubblica per l'importo globale ingente (nel caso dei residui passivi) delle somme stanziare ma non erogate, diventa patologico ed allarmante ad un tempo.

A fine anno 1967, l'importo globale dei residui passivi figurava di 5.168 miliardi di lire, ed era corrispondente al 50 per cento circa del volume globale della spesa pubblica annua accertata. Detenevano l'*oscar* dei fabbricatori di residui: il Ministero dei lavori pubblici per miliardi 1.553,5, il Ministero del tesoro per miliardi 1.114,3, il Ministero dell'agricoltura e delle foreste per miliardi 924,7. Dei 5.168 miliardi di residui passivi, i residui « da impegno » figuravano per 3.091 miliardi; i residui « di stanziamento » per 2.077 miliardi.

La Commissione finanze e tesoro ha dedicato apposita seduta all'esame critico della *vexata quaestio*, aperto dalla relazione obiettiva e illuminante del professor Stammati, Ragioniere generale dello Stato.

Il professor Stammati ha recato il primo prezioso contributo nell'intento di « disaggre-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gare » — per usare un termine caro agli studiosi di statistica — il grosso blocco dei residui nelle sue componenti, per rendere meno difficile di intravedere, dalla diagno-

si obiettiva, le direttrici di una prognosi efficace.

Il *crescendo* dei residui passivi di nuova formazione è reso evidente dai seguenti dati:

esercizio 1953-54	790	miliardi	(31,5%	degli	impegni	di	spesa)
» 1954-55	828	»	(30 %	»	»	»)
» 1955-56	764	»	(26 %	»	»	»)
» 1956-57	778	»	(25 %	»	»	»)
» 1957-58	1.109	»	(30 %	»	»	»)
» 1958-59	810	»	(22,5%	»	»	»)
» 1959-60	1.085	»	(23 %	»	»	»)
» 1960-61	1.275	»	(27 %	»	»	»)
» 1961-62	1.439	»	(26,8%	»	»	»)
» 1962-63	1.580	»	(26 %	»	»	»)
» 1963-64	1.896	»	(28 %	»	»	»)
semestre luglio-dicembre 1964 .	1.165	»	(32 %	»	»	»)
esercizio 1965	1.938	»	(23 %	»	»	»)
» 1966	2.000	»	(21 %	»	»	»)
» 1967	2.875	»	(27,9%	»	»	»)

La progressione in cifre assolute dei residui passivi di nuova formazione non trova corrispondenza nella progressione in percentuale rispetto al volume globale della spesa, dato il progressivo aumento della dimensione del bilancio. Appare comunque evidente, dai dati esposti in tabella, che, nell'ultimo quindicennio considerato, dal 25 al 30 per cento in media delle spese impegnate si è trasferito a fine esercizio nel conto dei residui.

DIAGNOSI PRIMA

Cause a monte del fenomeno

Il professor Stammati, nel suo lucido scandaglio diagnostico del fenomeno, ha distinto le cause su due piani: uno a monte del processo di iscrizione della spesa in bilancio, l'altro nella fase di gestione della spesa stessa. Tra i fattori che operano a monte, il Ragioniere generale dello Stato ha enucleato anzitutto una dissociazione fra la decisione legislativa e le possibilità operative della Pubblica Amministrazione.

È il caso, in misura preminente, delle *spese pluriennali*, che vengono iscritte in bilancio nell'importo stabilito dalle rispettive autorizzazioni legislative, anche se non sempre, nel corso dell'esercizio, potranno dar luogo a impegni effettivi. Per la verità, l'articolo 142 della legge di contabilità dello Stato prescrive che tutte le spese vengano iscritte in bilancio per l'importo ritenuto necessario alle effettive occorrenze dell'esercizio. Ma la Commissione Paratore (per la interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione) ritenne il dettato dell'articolo 142 della legge di contabilità non in armonia col precetto costituzionale, ed espresse il parere — al quale l'Amministrazione doverosamente si attenne — che, nel caso delle leggi pluriennali di spesa (Piano Verde, piano per l'edilizia scolastica, eccetera), le quote annue di spesa dovessero essere iscritte nei singoli bilanci annuali per importi rigidamente identici a quelli previsti nelle leggi autorizzative.

Il professor Casalengo, in un suo pregevole studio sul grosso problema dell'indebitamento dello Stato — a cui faremo largo

riferimento nel successivo capitolo X dedicato al problema stesso — attribuisce detta prescrizione (che oseremmo definire « oltranzista ») alla Corte dei conti: in realtà essa fa parte delle indicazioni contenute nella relazione conclusiva dei lavori della Commissione Paratore.

Dalla conseguente dissociazione tra le statuizioni legislative di spesa e le pratiche possibilità dell'Amministrazione di spendere, derivano quei residui passivi che sono chiamati « impropri », o « di stanziamento », in quanto derivano non da spese già « impegnate » per l'erogazione successiva nel corso dell'esercizio, ma semplicemente programmate in sede legislativa senza considerare l'iter in sede esecutiva coi condizionamenti imposti dai tempi tecnici e dai tempi amministrativi.

Per avere un'idea del peso specifico dei « residui di stanziamento » nel volume globale dei residui passivi, basterà precisare che, a fine anno 1967, su 5.168 miliardi di residui passivi, i residui di stanziamento figuravano per circa 2.073 miliardi (corrispondenti al 40, 1 per cento del volume globale), dei quali, per circa 370 miliardi, di parte corrente; per 1.383 miliardi in conto capitale; e per circa 320 miliardi a titolo rimborso di prestiti (per scadenza, a fine anno, di una *tranche* di buoni del Tesoro poliennali).

Altra causa — sempre a monte del processo di iscrizione della spesa in bilancio — è rappresentata dal ritardo nella presentazione e nell'approvazione, in sede parlamentare, delle note di variazione al bilancio. Il ritardo nella presentazione al Parlamento, da parte governativa, delle note di variazione è sostanzialmente riconducibile alla necessità di attendere che, a copertura delle maggiori spese, si siano formate le corrispondenti maggiori entrate. Il ritardo nell'approvazione delle note di variazione in sede parlamentare è riconducibile alla *vexata quaestio* della funzionalità del Parlamento, ormai uscita dalla fase delle sterili polemiche per entrare in quella delle concrete riforme.

Sta di fatto che, quando le note di variazione sono approvate in epoca successiva alla fine dell'esercizio a cui si riferiscono,

gli importi relativi si traducono, almeno momentaneamente, in residui di bilancio.

Per avere un'idea del peso specifico dei ritardi nella presentazione e nell'approvazione delle note di variazione nel volume globale dei residui, basti precisare che nel 1965 un aumento di spesa per miliardi 113,6 è finito in conto residui; uguale sorte è toccata, nel 1966, a tre note di variazione per 251 miliardi; e nel 1967 a tre altre note di variazione per 474 miliardi.

Altra causa di formazione di residui è connessa ai casi, sempre più numerosi, di finanziamento di spese che, in base a prescrizione legislativa, avvengono mediante ricorso al mercato finanziario, cioè a dire attraverso operazioni di *indebitamento del Tesoro* (mutui presso il Consorzio di credito per le opere pubbliche, emissione diretta da parte del Tesoro di speciali certificati di credito, eccetera).

Ora, è noto che le emissioni di *tranches* di titoli di indebitamento non possono avvenire a scatto libero in qualunque momento: nonostante la buona volontà delle autorità monetarie e le pressioni dei ministri interessati alla spesa, la provvista di mezzi finanziari può avvenire solo quando il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio abbia autorizzato (in relazione alle possibilità ed alle condizioni del mercato finanziario) l'accensione dei mutui con il *Crediop*, o l'emissione di buoni poliennali del Tesoro, oppure di titoli propri del Tesoro. Anche per evitare uno *shock* eccessivo sul mercato dei capitali, le emissioni autorizzate sono, di regola, scaglionate nel tempo; e non di rado avvengono ad esercizio avanzato, e qualche volta verso la fine dell'esercizio.

È difficile non essere d'accordo col professor Stammati quando ricorda alla Corte dei conti — la quale, nelle sue relazioni sui rendiconti, insiste nel lamentare la mancata iscrizione in bilancio, all'atto della sua formazione, delle spese finanziabili mediante ricorso al mercato finanziario — che l'articolo 81 della Costituzione (anche nella interpretazione delle Commissioni Paratore e Medici) dispone che l'iscrizione in bilancio delle spese avvenga contestualmente alla

iscrizione dei mezzi di copertura corrispondenti. Di qui il ricorso necessitato alle note di variazione al bilancio ed alle procedure successive; di qui il passaggio a « residui » di notevolissimi importi di spesa, che nel 1966 hanno toccato gli 898 miliardi circa, e nel 1967 i 686 miliardi.

Una causa ulteriore di formazione dei residui è individuabile in quella che il professor Stammati ha definito la *regolazione contabile* delle quote di entrata che le Regioni a statuto speciale acquisiscono direttamente su molti cespiti erariali. Solo a fine esercizio, infatti, è possibile accertare l'importo esatto dei tributi incassati direttamente da dette Regioni, ed iscrivere, di conseguenza, in bilancio la parte di competenza dello Stato.

Regolazioni di altro tipo, seppure di minore importanza, avvengono a esercizio scaduto, come ad esempio quelle riguardanti le ritenute erariali, le competenze dei pubblici dipendenti, le transazioni effettuate dalla Pubblica Amministrazione.

Stratigrafia dei residui passivi

Il professor Stammati è poi passato alla « stratigrafia » del blocco imponente di 5.168 miliardi di residui passivi esistente a fine anno 1967, per individuare l'anzianità degli strati che lo compongono e l'apporto rispettivo dei singoli dicasteri generatori di residui.

Dell'esercizio 1959-60 e di quelli precedenti, i residui sono complessivamente 264,7 miliardi; e rappresentano il 5,1 per cento di tutti i residui esistenti al 31 dicembre 1967.

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

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

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

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

Del mezzo esercizio luglio-dicembre 1964: 168,1 miliardi (il 3,4 per cento).

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

Dell'esercizio 1966: 853 miliardi (il 16,5 per cento).

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

La consistenza complessiva si attribuisce, quindi, per il 55,6 per cento ai residui provenienti dalle competenze 1967; la restante quota appartiene a precedenti esercizi, a carico dei quali viene distribuita, con una incidenza man mano decrescente, fino a ridursi all'1,4 per cento per gli esercizi della competenza 1960-61 e per quelli anteriori.

Per oltre l'83 per cento concorrono a formare i residui esistenti i dicasteri dei Lavori pubblici, dell'Agricoltura, del Tesoro, della Difesa, dell'Istruzione. I primi due accentrano la maggior parte dell'attività tecnica e amministrativa: i rimanenti interessano invece i tradizionali aspetti della azione statale.

Man mano che si scende a ritroso nel tempo, i primi due ministeri denunciano un progressivo incremento della loro quota di partecipazione al totale dei residui, che dal 33,7 per cento per i residui di formazione 1967 sale all'85,5 per cento per quelli di formazione 1960-61. Nell'esercizio 1967, il ministero dell'Agricoltura e Foreste aveva 394,600 miliardi di residuo, e 575,1 ne aveva il ministero dei Lavori Pubblici: in totale, circa 900 miliardi su 2.875. Risalendo invece al più antico gruppo di residui (1959-1960 e precedenti), vediamo che i residui sono soltanto 169 miliardi su 264. La partecipazione dei due ministeri suddetti acquista, cioè, sempre maggiore consistenza.

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

La capacità di eliminazione dei residui passivi è decrescente col passare degli anni

Nella dinamica di formazione e di eliminazione dei residui passivi, appare una caratteristica di notevole rilievo: nel primo anno successivo a quello di formazione, i residui vengono, mediamente, eliminati nella misura del 60 per cento; poi, nel secondo anno successivo, nella misura del 20 per cento. La percentuale di eliminazione scende poi bruscamente al 7, al 3, al 2, all'1,7 per cento rispettivamente nel terzo, quarto, quinto e sesto anno successivo a quello di formazione. Il ritmo di eliminazione è, pertanto, abbastanza rapido nel primo biennio successivo alla formazione dei residui; ma incontra crescenti difficoltà oltre il biennio stesso.

Un esempio quasi umoristico della velocità di smaltimento dei residui passivi nel nostro Paese è offerto dal Conto residui passivi al 31 dicembre 1967 di competenza del Ministero dell'interno. Nella sezione VIII (Azione ed interventi nel campo sociale) al numero 2081, figura un residuo di lire 9 milioni 35.357 per « Assegnazioni vitalizie e sussidi alle famiglie dei danneggiati politici degli anni 1848-1849 delle province napoletane e siciliane »: un residuo che risale, pertanto, alla fase cruciale, ma non ancora risolutiva, del nostro Risorgimento! È, questo, un modesto contributo che la Commissione Finanze e Tesoro intende recare alla identificazione — promessa dal professor Stammati — del « decano » dei residui.

DIAGNOSI SECONDA

Cause connesse alla gestione della spesa

Procedendo nei solchi aperti dalla Commissione Medici per la riforma burocratica e dal professor Giannini (che ha dedicato alla complessità delle procedure amministrative ed all'inutile sovrapporsi dei dispositivi di controllo un suo pregevole approfondito studio), il professor Stammati ha proseguito, nel suo scandaglio diagnostico, passando all'esame delle cause più immediate del fenomeno: quelle connesse più di-

rettamente al *gap* della pubblica spesa. I tempi tecnico-amministrativi di esecuzione delle opere, anzitutto.

L'approvazione dei programmi delle opere da eseguire, la preparazione e l'approvazione in sede burocratica dei progetti, i tempi di arresto in attesa dei pareri degli organi consultivi, l'esperimento di gare per la ricerca dei contraenti, l'approvazione dei contratti, la consegna dei lavori, la gestione diretta e la vigilanza sulla gestione dei lavori, l'approvazione delle perizie di varianti suppletive, i verbali di nuove imprese, di sospensione, di ripresa, di proroga dei lavori, la compilazione degli stati contabili e degli stati di pagamento, le dichiarazioni di riserva delle imprese, la revisione delle imprese, gli atti relativi al collaudo ed all'approvazione dei collaudi dei lavori, rappresentano una sequenza, talvolta asfissiante, di formalità tecnico-amministrative che non possono non incidere sulla formazione dei residui.

Intervengono, inoltre, a complicare le cose ed a gonfiare il volume dei residui passivi, i cosiddetti *limiti d'impegno*, rappresentati da una serie di stanziamenti annuali decorrenti dall'esercizio in cui la spesa complessiva è stata autorizzata. Dal momento che i mutui non vengono stipulati subito nell'esercizio in cui vengono stabiliti i limiti d'impegno, ma a distanza, spesso, di qualche anno, le prime annualità restano congelate nel conto dei residui, per essere pagate soltanto quando, finite le rate di competenza (coincidenti con le annualità decorrenti dalla stipulazione del mutuo), restano da scongelare i residui formati negli anni trascorsi dalla data di autorizzazione della spesa e la data di stipula effettiva del mutuo.

Detti residui « apparenti » hanno tuttavia raggiunto un'entità cospicua: 600 miliardi per il solo Ministero dei lavori pubblici.

Dai residui « apparenti », il professor Stammati è passato ai « fantasmi contabili »: come, ad esempio, i 79 miliardi iscritti nei residui del Tesoro per l'esercizio 1959-1960 e relativi alle cessate gestioni dell'Internaid, dell'UNNRA, eccetera: si trattava di uno dei massi erratici depennabili solo

con provvedimento legislativo. E ne rimangono molti altri, in attesa. Puntando, in prosieguo, i riflettori della propria indagine in casa propria, cioè sul Ministero del tesoro, che a fine 1967 figurava tra i massimi fabbricatori di residui passivi, il Ragioniere generale dello Stato ha « disaggregato » il blocco dei 1.114 miliardi, precisando che, per 300 miliardi si trattava del rimborso di buoni novennali del Tesoro scadenti il 1° gennaio 1968 e a tale data rimborsati e depennati; per 280 miliardi riguardavano somme dovute per imposte erariali alle Regioni a statuto speciale, e successivamente corrisposte; per 75 miliardi rappresentavano interessi e provvigioni alla Banca d'Italia su depositi vincolati a sollievo della circolazione e sui conti correnti di Tesoreria, regolati e corrisposti dopo il 31 dicembre; per 40 miliardi si trattava di assegnazioni il cui stanziamento si è perfezionato dopo la chiusura dell'esercizio.

In sintesi, dei 1.114 miliardi di residui passivi del Tesoro a fine 1967, ben 745 miliardi erano già stati regolati a fine novembre 1968.

Questo, in sintesi, il primo tentativo di disaggregazione dei residui, per anzianità e per natura, attraverso un procedimento stratigrafico, esposto in Commissione dal Ragioniere generale dello Stato.

Egli ha però ribadito l'annuncio dato alla Camera dal ministro Colombo, relativo alla prossima pubblicazione di un « libro bianco » sui residui passivi, compilato in base alla diagnosi completa del fenomeno alla quale sta attendendo, con particolare impegno, il gruppo di lavoro presieduto dal professor Di Fenizio nell'ambito della Commissione ministeriale per lo studio della spesa pubblica. Il professor Stammati ha pure ribadito l'impegno annunciato dallo stesso Ministro del tesoro alla Camera, relativo ad una non lontana presentazione al Parlamento delle proposte di riforma della legge di contabilità dello Stato.

Ma anche la riforma della legge non basta, non basterà. La Ragioneria generale ha bisogno di strumenti più moderni, di una meccanizzazione più perfetta dei servizi contabili, che le consenta di seguire con mag-

giore aderenza e tempestività le fasi evolutive della spesa, dal momento dell'impegno al momento della erogazione. Tale più aggiornata meccanizzazione non ha solo intenti contabili e statistici: avrà un riflesso importante sulle tecniche decisionali dell'Amministrazione, dall'ambito parlamentare a quello governativo.

* * *

In questo capitolo della nostra relazione, abbiamo dato il dovuto rilievo al fenomeno dei « residui passivi », e per la sua entità, e per i suoi riflessi in Parlamento, nella stampa specializzata e nella pubblica opinione. Ma anche l'altra faccia del fenomeno, quella dei « residui attivi » merita di non essere del tutto trascurata. Risulta, ad esempio — come è stato rilevato in Commissione Finanze e tesoro — che nel volume, pure ragguardevole, dei residui attivi figurano, sotto forma di proventi fiscali a gettito differito, delle notevoli somme che rappresentano dei veri e propri crediti « inesigibili ». Occorre che, anche per questo settore, vengano forniti al Parlamento i chiarimenti necessari.

IV.

INTERVENTI FINANZIARI DI COMPETENZA DEL MINISTERO DEL TESORO NEL 1968

1) SETTORE INDUSTRIALE

a) Nel corso del 1968, in forza delle leggi 12 febbraio 1955, n. 38 e successive integrazioni, e 1° febbraio 1965, n. 60, sono state assegnate ai Fondi di rotazione costituiti presso gli Istituti speciali meridionali (ISVEIMER, IRFIS e CIS) somme per complessive lire 29.019 milioni.

Dette assegnazioni, in aggiunta a quelle effettuate negli anni precedenti, hanno consentito agli Istituti gestori di concedere alle medie e piccole imprese industriali nell'anno 1968 n. 352 finanziamenti per complessive lire 58.515.787.000, a fronte di investimenti per circa 100 miliardi di lire;

b) sempre nel corso dell'anno 1968, sono state assegnate al Mediocredito centrale, ad aumento del fondo contributi interessi su finanziamenti a favore di imprese colpite dall'alluvione dell'autunno 1966 e dal terremoto in Sicilia del gennaio 1968, lire 3 miliardi, ai sensi delle leggi 7 luglio 1967, n. 513 e 18 marzo 1968, n. 241.

Allo stesso fondo sono stati, inoltre, assegnati ulteriori 10 miliardi, ai sensi del decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1233 (alluvione del '68 in Piemonte).

Al fondo centrale di garanzia per i finanziamenti in questione, costituito presso il Mediocredito centrale, è stato assegnato l'importo complessivo di lire 10.750.000.000, ai sensi delle leggi 23 dicembre 1966, n. 1142; 18 marzo 1968, n. 241; decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1233.

Le predette assegnazioni hanno consentito all'Istituto stesso di effettuare n. 1.807 operazioni di finanziamento per lire 10 miliardi circa;

c) al fondo di rotazione per interventi in favore di Trieste e Gorizia (di cui alla legge 18 ottobre 1955, n. 908), sono stati concessi n. 34 mutui per circa lire 7,1 miliardi di lire;

d) è continuata, nel corso del 1968, la concessione delle provvidenze ordinarie alle aziende industriali commerciali e artigiane colpite da pubbliche calamità, ai sensi della legge 13 febbraio 1952, n. 50, nelle seguenti proporzioni:

finanziamenti n. 6 per lire 103.000.000;
contributi interessi erogati per lire 39.464.271;

contributi a fondo perduto (del 20 per cento) per lire 819.452.785;

e) è stata concessa la garanzia statale (ai sensi dell'articolo 15 della legge 31 maggio 1964, n. 357) su 3 finanziamenti per lire 1.021.191.011, accordati ad aziende per la ricostruzione degli impianti distrutti dalla catastrofe del Vajont;

f) sono stati accordati, a medie e piccole imprese industriali in particolari situazioni di difficoltà, n. 141 finanziamenti (ai sensi della legge 18 dicembre 1961, nu-

mero 1470 e successive integrazioni), per un importo complessivo di lire 18 miliardi;

g) ulteriori finanziamenti sono stati concessi, a valere sui rientri dei fondi ERP (IMI-ERP), di cui alla legge 3 dicembre 1948, n. 1425, a favore di aziende industriali ed agricole per acquisto di macchinario (n. 67 finanziamenti, per lire 7.283.761.000);

h) sono stati accordati n. 14 finanziamenti, per un importo totale di lire 502 milioni, a valere sui fondi di cui alla legge 31 luglio 1954, n. 626, a favore di medie e piccole imprese che attuano programmi intesi ad incrementare la produttività.

In complesso, gli interventi sopra indicati a favore del settore industriale hanno consentito investimenti per un importo globale di circa lire 152 miliardi.

2) SETTORE ARTIGIANO

Nel corso del 1968 sono state assegnate, in forza di varie disposizioni legislative (leggi 7 ottobre 1961, n. 1108; 31 ottobre 1966, n. 947; 2 dicembre 1967, n. 1192; 18 marzo 1968, n. 241; 25 ottobre 1968, n. 1089; e decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1233), al fondo per contributi in conto interessi sulle operazioni a favore degli artigiani amministrato dall'Artigiancassa, somme per complessive lire 12.300 milioni.

Sempre nel 1968, sono stati assegnati ulteriori 3 miliardi di lire al fondo di dotazione della Artigiancassa, ai fini di consentire alla medesima di ammettere al risconto un maggior numero di operazioni (decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1233).

Tali integrazioni, in aggiunta a quelle conferite negli anni precedenti, hanno permesso alla Artigiancassa di ammettere al beneficio del contributo in conto interessi, nell'anno 1968, n. 24.427 operazioni per complessive lire 121.109.150.000, di cui n. 5.053 (per complessive lire 24.017.195.000) ammesse anche al risconto.

Detti interventi hanno consentito investimenti per circa 160 miliardi di lire.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3) SETTORE AGRICOLO

a) *Interventi finanziari a favore della proprietà diretta coltivatrice.* — Nel corso dell'anno 1968, sono state concesse agli istituti gestori dell'apposito fondo di rotazione (costituito dalla legge 26 maggio 1965, n. 590, per favorire lo sviluppo della proprietà diretta coltivatrice) ulteriori anticipazioni per complessive lire 110 miliardi, da destinare a mutui quarantennali al tasso dell'1 per cento, per l'acquisto di terreni atti alla costituzione di aziende aventi caratteristiche idonee per realizzare imprese familiari efficienti sotto il profilo tecnico ed economico.

b) *Provvidenze a favore dei territori montani.* — La legge 25 luglio 1952, n. 991, recante provvidenze creditizie a favore dei territori montani, è stata ulteriormente rifinanziata dalla legge 18 gennaio 1968, n. 13.

I nuovi stanziamenti, ammontanti a complessive lire 4 miliardi, sono stati ripartiti nel 1968 tra gli Istituti che esercitano il credito agrario di miglioramento, ai fini della concessione di mutui per l'impianto e lo sviluppo di aziende agricole zootecniche e forestali e di aziende trasformatrici di materie prime prodotte nei territori montani; oltre che per l'esecuzione di opere destinate alle migliorie di carattere igienico e ricettivo delle abitazioni private, ai fini dello sviluppo del turismo (esclusi gli alberghi).

c) *Finanziamenti a favore della zootecnia.* — A valere sulle disponibilità del fondo di rotazione a favore dello sviluppo zootecnico, istituito con legge 8 agosto 1957, n. 777, sono state accordate nel 1968, agli istituti di credito convenzionati, ulteriori anticipazioni per oltre 31 miliardi di lire, da destinare a finanziamenti per l'acquisto di animali da carne, nonchè per il miglioramento della lavorazione, della conservazione e del commercio delle carni e del pollame, e per attrezzature avicole e zootecniche.

d) *Finanziamenti a favore della meccanizzazione agricola.* — A valere sulle disponibilità del fondo di rotazione, istituito con il capo III della legge 25 luglio 1952, n. 949, e successive modifiche ed integrazioni, sono

state concesse nel 1968, agli istituti di credito convenzionati, anticipazioni per oltre lire 88 miliardi, da destinare a finanziamenti, al tasso del 2 per cento, per l'acquisto di macchinario agricolo e connesse attrezzature, ivi comprese quelle destinate a centri dimostrativi di meccanica agraria, aventi per scopo l'assistenza tecnica e la formazione professionale degli agricoltori, nonchè per l'acquisto di attrezzature mobili per la protezione di colture di pregio.

Nel settore, gli interventi predetti hanno consentito investimenti per complessive lire 233 miliardi circa.

4) SETTORE NAVALE E PESCHERECCIO

a) Nel corso dell'anno 1968 è stata deliberata la concessione del contributo in conto interessi del 3,50 per cento su n. 45 operazioni di finanziamento, per complessive lire 23.753.400.000, a favore di società armatoriali, per la costruzione o il miglioramento di navi mercantili;

b) nello stesso anno sono stati concessi, a valere sul fondo di rotazione per lo esercizio del credito peschereccio (di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1457), n. 62 mutui per complessive lire 456.000.000, destinati alla costruzione e al miglioramento delle attrezzature di navi da pesca e di impianti a terra per la concessione del pescato.

Nel settore, gli interventi predetti hanno consentito investimenti per circa 48 miliardi di lire.

V.

ANDAMENTO
DEL MERCATO FINANZIARIO NEL 1968

Nei primi nove mesi del 1968 (non disponiamo, in proposito, di dati più aggiornati), l'ammontare lordo delle emissioni di titoli a reddito fisso è stato pari a 3.350 miliardi di lire, contro 2.160 miliardi nello stesso periodo dell'anno precedente.

Al netto dei rimborsi e degli scarti, le emissioni hanno raggiunto i 2.310 miliardi,

contro i 1.580 miliardi nei primi nove mesi del 1967.

Gli emittenti del settore pubblico hanno partecipato nella misura del 62 per cento al totale delle emissioni; la parte rimanente ha riguardato gli istituti speciali di credito, i quali a loro volta, com'è noto, finanziano prevalentemente le imprese private.

Per l'intero anno 1968, l'ammontare totale delle emissioni di titoli a reddito fisso dovrebbe aver raggiunto un ordine di grandezza di 4.400 miliardi lordi, pari ad un totale netto di 3.200 miliardi: importo superiore di 800 miliardi a quello del 1967, e pari a circa il 7 per cento del reddito nazionale lordo conseguito nello stesso 1968. Trattasi di *un rapporto sensibilmente più elevato di quello riscontrabile in tutti gli altri paesi occidentali*.

L'offerta di fondi ha manifestato anche nel 1968 un andamento favorevole, continuando ad essere alimentata in misura prevalente dal risparmio delle famiglie, cosicché il mercato ha potuto svilupparsi in maniera equilibrata; ciò ha consentito di mantenere una sostanziale stabilità del costo del denaro a lungo termine, come era nell'obiettivo della politica condotta dalle autorità monetarie.

Nel 1969 la domanda di capitali sul *mercato del reddito fisso* subirà, presumibilmente, una ulteriore dilatazione, dovuta soprattutto alle occorrenze di fondi determinate dai provvedimenti adottati per stimolare la ripresa degli investimenti e per soccorrere le economie delle zone danneggiate dalle alluvioni. Si rende, pertanto, necessario mantenere le condizioni di stabilità che hanno indotto sinora il risparmio privato a considerare favorevolmente l'investimento in titoli a reddito fisso.

Le *emissioni azionarie*, pur avendo manifestato un aumento (350 miliardi netti rispetto a 260 miliardi nel corrispondente periodo del 1967), sono rimaste su livelli modesti, continuando a perdere in importanza relativa rispetto al totale delle emissioni di valori mobiliari, di cui hanno rappresentato il 13 per cento.

Il che denuncia una carenza sempre più grave di capitali di rischio, coi relativi ri-

flessi negativi sulle prospettive della produzione e della occupazione: in una parola, sulle prospettive di sviluppo del nostro Paese.

VI.

LA LIQUIDITA' BANCARIA NEL 1968

Sull'andamento della liquidità bancaria disponiamo, attualmente, di dati sino al 31 ottobre 1968. Nei dodici mesi terminanti, appunto, con la fine di ottobre dello scorso anno, la liquidità bancaria non ha subito variazioni di rilievo, essendo passata da 1.184,5 a 1.179,8 miliardi di lire: ciò, in conseguenza dell'andamento delle operazioni di raccolta e di impiego e dell'andamento delle attività vincolate dalle autorità monetarie.

Quanto alle operazioni di raccolta e di impiego, va notato che lo sviluppo dei depositi è stato, nel periodo considerato, pari a miliardi 3.522,8 (+ 13,8 per cento) contro miliardi 3.118,1 nel precedente periodo (+ 13,9 per cento).

Utilizzando i maggiori depositi e le somme provenienti da altre fonti minori di provvista, il *sistema bancario* ha potuto sviluppare gli impieghi (esclusi gli ammassi) per 2.726,3 miliardi, di cui 1.926,2 sull'interno (contro miliardi 2.589,5 nei precedenti 12 mesi, di cui 2.468,2 sull'interno) e gli acquisti di titoli per 1.177,8 miliardi (contro miliardi 586,6 nel precedente periodo). In termini relativi, gli aumenti sono stati pari all'11,2 per cento (16,7 per cento) per gli impieghi sull'interno ed al 22,1 per cento (12,4 per cento) per gli acquisti di titoli. Il che conferma il crescente assorbimento di titoli di indebitamento dello Stato, da parte del sistema bancario.

Il rapporto fra impieghi e depositi è passato dal 67,6 per cento a fine ottobre 1967 al 66,1 per cento a fine ottobre 1968.

Le attività vincolate dalle autorità monetarie (come riserve obbligatorie, cauzioni, assegni e attività liquide sull'estero) sono aumentate in misura normale, essendo passate da miliardi 5.348,0 a fine ottobre 1967 a miliardi 5.859,9 a fine ottobre 1968.

Sottraendo dall'ammontare complessivo delle disponibilità il totale degli impieghi e delle attività vincolate, si ottiene come residuo il *volume della liquidità bancaria*, che — come abbiamo accennato — risultava pari, alla fine dell'ottobre scorso, a miliardi 1.179,8, con una diminuzione dello 0,4 per cento rispetto alla fine di ottobre 1967, laddove nei precedenti dodici mesi era passata da 1.132,3 a 1.184,5 miliardi, con un aumento del 4,6 per cento.

VII

LA CIRCOLAZIONE BANCARIA NEL 1968

Dall'esame della situazione consolidata della Banca d'Italia e dell'UIC al 30 novembre 1968, possiamo rilevare l'andamento, nei primi undici mesi dello scorso anno, dei diversi canali di afflusso o deflusso di biglietti alle o dalle casse dell'Istituto di emissione; e di conseguenza l'ammontare dei biglietti aggiunti o sottratti al sistema per saldare la differenza fra i due movimenti.

Dalla predetta situazione consolidata, emerge, in particolare, che:

nel periodo considerato, l'esposizione debitoria del Tesoro verso la Banca d'Italia e l'UIC è passata da 2.520,5 a 2.842,6 miliardi, con un aumento (ed un corrispondente effetto espansivo della circolazione bancaria) pari a 322,1 miliardi (nel corrispondente periodo del 1967 si era, invece, avuta una diminuzione dell'indebitamento del Tesoro per miliardi 444,6);

nei confronti dell'estero, la posizione creditoria della Banca d'Italia e dell'UIC (riserve ufficiali e posizione a medio e lungo termine) è passata da 3.807,1 a 3.838,0 miliardi di lire: ne consegue che, a questo titolo, l'Istituto di emissione ha erogato biglietti per 30,9 miliardi di lire (nei primi undici mesi del 1967 la posizione stessa era aumentata di 387,9 miliardi, con corrispondente fuori uscita di biglietti);

quanto al settore creditizio, gli istituti speciali di credito sono passati, nei confronti della Banca d'Italia, da un credito di 104,8

a un debito di 19 miliardi, provocando un deflusso di biglietti pari a 123,8 miliardi di lire (nel corrispondente periodo del 1967 si era avuto un deflusso di 72,4 miliardi).

Le aziende di credito hanno, a loro volta, determinato, attraverso le varie operazioni, i seguenti movimenti di afflusso o deflusso di biglietti alle o dalle casse dell'Istituto di emissione:

le operazioni di finanziamento per sconto, escluso il portafoglio ammassi, per anticipazioni, eccetera hanno portato l'indebitamento delle aziende da 1.672,4 a 964,9 miliardi, con una restituzione di biglietti alla Banca d'Italia per 707,5 miliardi (a fine novembre 1967 si era avuta una restituzione di biglietti per 79,9 miliardi);

i depositi indisponibili presso la Banca d'Italia, formati dalle riserve obbligatorie in contanti, sono passati da 2.138,8 a 2.347,0 miliardi, con un afflusso di biglietti alla Banca per miliardi 208,2, contro un afflusso nei primi 11 mesi del 1967 pari a miliardi 179,8;

i depositi disponibili sono passati da 131 a 57,9 miliardi, con un deflusso di 73,1 miliardi contro un afflusso, al novembre 1967, di miliardi 22,3;

il saldo passivo del complesso delle « altre partite » (vaglia e assegni in circolazione, anticipazioni a privati, eccetera) è salito da 499,7 a 517,9, determinando un afflusso di biglietti alla Banca per 18,2 miliardi, contro un afflusso al novembre 1967 di miliardi 17,6;

in conseguenza dell'andamento dei predetti fattori, la circolazione dei biglietti è diminuita da 5.125,7 a 4.741,7 miliardi di lire, con una contrazione pari a miliardi 384,0, contro una diminuzione nei primi 11 mesi del 1967 pari a miliardi 283,9.

In sintesi, dai dati che abbiamo esposto, deriva che, nei primi undici mesi del 1968, sono stati *canali di rientro* di biglietti alla Banca d'Italia: le aziende di credito, attraverso le operazioni di finanziamento e attraverso i depositi indisponibili, per un totale di 915,7 miliardi; e le « altre partite » per 18,2 miliardi. Sono stati, all'opposto, *canali di deflusso* di biglietti: il Tesoro per

322,1 miliardi; l'estero per 30,9 miliardi, gli istituti speciali di credito per 123,8 miliardi e le aziende di credito, attraverso i depositi disponibili, per 63,1 miliardi. In totale, si sono avuti rientri per 933,9 miliardi e deflussi per 549,9 miliardi. Il saldo fra questi due movimenti, pari a 384 miliardi, corrisponde — come abbiamo accennato — alla variazione, registrata in diminuzione, della circolazione bancaria.

VIII

I RAPPORTI FINANZIARI CON L'ESTERO (BILANCIA DEI PAGAMENTI) NEL 1968

La bilancia dei pagamenti valutaria italiana ha presentato, al 30 novembre 1968, un saldo attivo di 398,9 miliardi di lire, contro un avanzo di miliardi 263,5 nei primi undici mesi del 1967.

Detto aumento, per miliardi 135,4, del saldo attivo dei nostri conti con l'estero costituisce la risultante del seguente andamento delle partite correnti e dei movimenti di capitale:

a) il saldo attivo delle partite correnti è aumentato, nei primi undici mesi del 1968, da 843,0 a 1.177,6 miliardi di lire (+ 334,6 miliardi), in dipendenza:

della diminuzione, per 440,1 miliardi, del saldo passivo della bilancia commerciale (passato da 597,6 a 157,5 miliardi di lire);

della diminuzione del saldo attivo delle altre voci delle partite correnti, passato da 1.440,6 a 1.335,1 miliardi (— 105,5 miliardi di lire);

b) il saldo passivo dei movimenti di capitale è, a sua volta, passato da 579,5 a 778,7 miliardi di lire, con un incremento pari a miliardi 199,2.

La differenza fra il saldo attivo delle partite correnti (+ 1.177,6) ed il saldo passivo dei movimenti di capitale (— 778,7) costituisce appunto il saldo attivo della bilancia dei pagamenti, pari, come abbiamo accennato, a miliardi 398,9.

A fronte di questo saldo attivo, si è avuto un incremento della posizione creditoria netta della Banca d'Italia e dell'UIC verso

l'estero (riserve ufficiali e attività a medio e lungo termine) pari a 30,9 miliardi di lire; ed una espansione della posizione creditoria delle aziende di credito verso l'estero di 368 miliardi di lire.

L'aspetto più rilevante della bilancia dei pagamenti nei primi undici mesi del 1968 è dato dal notevole sviluppo delle esportazioni di merci (circa il 16 per cento), mentre le importazioni hanno subito un incremento piuttosto modesto (6 per cento). Le esportazioni hanno risentito principalmente della favorevole congiuntura attraversata da alcuni paesi esteri (soprattutto Germania federale e Stati Uniti). Le importazioni hanno invece riflesso la decelerazione del ritmo di sviluppo della nostra economia, particolarmente accentuata nella prima metà dell'anno e gradatamente riassorbita nel corso del secondo semestre.

Il permanere, all'estero, di più elevati tassi d'interesse e l'insufficiente offerta in Italia di allettanti forme di investimento sono state, senza dubbio, le cause principali dell'elevato deflusso di capitali italiani verso l'estero.

È noto, d'altronde, che la politica monetaria ha puntato a mantenere stabile in Italia la struttura dei tassi d'interesse, proprio nell'intento di contribuire alla ripresa degli investimenti e all'aumento dell'occupazione.

È prevedibile che, nel corso del 1969, si abbia una ripresa delle importazioni secondo una tendenza già avvertita negli ultimi mesi del 1968. Quanto alla domanda estera, è difficile poter prevedere se essa si manterrà sugli elevati livelli registrati nel 1968, date le incertezze esistenti circa il futuro andamento congiunturale delle economie britannica e francese e l'atteggiamento che verrà adottato dal governo Nixon in materia di politica commerciale e monetaria.

IX

CASSA DEPOSITI E PRESTITI

La Commissione finanze e tesoro ha dedicato all'esame della situazione patrimoniale e dell'andamento della gestione della Cassa depositi e prestiti una seduta apposita,

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

presente il dottor Caccia, direttore generale della Cassa. L'esame congiunto del rendiconto 1967 e della relazione della Commissione di vigilanza presieduta dal senatore Angelo De Luca, ha permesso di enucleare dall'ampia discussione alcune conclusioni sostanziali, sulle quali il relatore richiama la particolare considerazione del Senato.

Eccole, in sintesi:

1) È noto che le crescenti difficoltà di far fronte ai propri compiti istituzionali derivano alla Cassa dalla notevole attenuazione del flusso del *risparmio postale*, che rappresenta la fonte essenziale alla provvista dei mezzi finanziari indispensabili.

La stessa Corte dei Conti ha ripetutamente individuato nella riduzione del tasso d'interesse (dal 4,50 al 3,75 per cento) sui buoni postali fruttiferi, operata con decreto ministeriale 14 novembre 1963, la causa maggiore della flessione continua nel ritmo di accrescimento del risparmio postale (passato dal 13 per cento registrato nel 1963 all'8,7 per cento nel 1967: in cifre assolute, da circa 340 miliardi nel 1963 a 347 miliardi nel 1967).

Perciò la Commissione di vigilanza ha proposto al Ministro del tesoro il ripristino del tasso del 5 per cento per i buoni postali fruttiferi, e del 2,52, 3 e 3,50 per cento sui libretti a risparmio postale, secondo la durata del vincolo.

2) È chiaro che, di fronte al lamentato fenomeno di notevole rallentamento nel flusso del risparmio postale, contrapposto all'ingigantirsi del volume delle richieste da parte degli enti locali di finanziamento di opere pubbliche ammesse al contributo statale, mediante prestiti (con ammortamento, di norma, in 35 anni ed al saggio unico d'interesse del 5,50 per cento, in base al decreto ministeriale 27 luglio 1961) e del volume delle istanze relative alla integrazione dei disavanzi economici dei bilanci comunali e provinciali, la Cassa non poteva non venirsi a trovare in condizioni di grave difficoltà.

3) Come se non bastasse, speciali disposizioni legislative hanno indirizzato verso la Cassa le forniture di fabbisogno finanziario mediante operazioni di prestito all'Azienda

di Stato per i servizi telefonici, all'Amministrazione delle poste e telegrafi, all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato ed alla Azienda monopoli di Stato; mentre il programma quinquennale di sviluppo prevede che gli enti locali, per la parte di spesa in conto capitale non coperta da eventuali contributi dello Stato, attingano ad un solo istituto, cioè alla Cassa.

4) È avvenuto così — rileva la Corte dei Conti — che, per fronteggiare la difficile situazione, « la Cassa ha impegnato non soltanto tutti i mezzi affluiti e utilizzabili, ma anche una notevole parte delle somme depositate da varie Aziende in conto corrente: mezzi che, di norma, non vengono considerati disponibili per impieghi a lungo termine ».

5) In apposito disegno di legge di iniziativa governativa presentato al Parlamento nel settembre 1967, era previsto, tra l'altro, il ricorso diretto della Cassa al mercato finanziario. La soluzione era discutibile sotto il duplice profilo della durata degli immobilizzi della Cassa e del già notevole drenaggio statale di risparmio privato per situazioni di pesante indebitamento: lo schema di provvedimento, tuttavia, non discusso in tempo utile, è accaduto per fine legislatura. Una sua eventuale ripresentazione dovrà essere consigliabilmente correlata, nel dispositivo, ai capisaldi della riforma della finanza locale.

6) Il portafoglio titoli di proprietà della Cassa (per 834 miliardi di capitale nominale al 31 dicembre 1967, al valore complessivo di costo di circa 781 miliardi) rappresenta l'investimento della riserva statutaria, a fronte di circa 5.000 miliardi di prestiti in corso al 31 dicembre 1967, e le partecipazioni al capitale di enti pubblici di particolare interesse (Consorzio di credito per le opere pubbliche, Istituto mobiliare italiano, eccetera).

Per le ragioni dianzi esposte in sintesi estrema, la Cassa depositi e prestiti, anziché « il canale più importante d'afflusso di capitale al settore pubblico » come nelle ottimistiche prospettive del programma quinquennale, si è trovata ad essere in realtà il cavallo azzoppato e col fiato grosso, lanciato

su troppe strade senza poter raggiungere, nei tempi preventivati, alcun traguardo.

Nel 1966 la Cassa ha concesso agli enti locali mutui per 820 miliardi, e nel 1967 per 561 miliardi. Tali mutui, però, sono andati solo in piccola parte a finanziare opere pubbliche ammesse a contributo: per il 69 per cento circa sono stati destinati a copertura dei disavanzi di bilancio degli enti locali, causati soprattutto da eccessi di spese correnti. Se è vero, tuttavia — come pare — che i disavanzi di bilancio delle amministrazioni locali tocchino, all'incirca, i 7.000 miliardi, bisogna pur convenire che la Cassa, in veste di Banca dei poveri, o dei Comuni in disavanzo, nonostante il proprio impegno prioritario, ha potuto fornire ai boccheggianti solo qualche modesta bombola di ossigeno. Modesta, veramente, fino a un certo punto, per alcune almeno delle maggiori città: nei mutui per ripianamento dei bilanci deficitari concessi dalla Cassa nel 1967, il comune di Roma figura in testa con 50 miliardi e mezzo, seguito dal comune di Napoli con 41 miliardi e 700 milioni, indi da Palermo con 17 miliardi, da Messina con 9 miliardi e mezzo, da Firenze con 6 miliardi e 900 milioni, e via dicendo.

« Considerata l'attuale fase di ristagno del risparmio postale — così conclude la Corte dei conti — è da prevedere che, ove non vengano reperite nuove fonti di capitali, gli impieghi futuri della Cassa non potranno che essere assai limitati ».

Non è pertanto arbitrario concludere che la situazione della Cassa esige ponderate radicali riforme strutturali e funzionali, non avulse dalla riforma della finanza locale e da una revisione *ab imis* dei congegni regolatori del nostro sistema creditizio.

X

L'INDEBITAMENTO DELLO STATO

Finchè il bilancio statale è in *deficit*, e in disavanzo crescente, il debito pubblico non può che crescere di continuo. Se non gli fosse possibile indebitarsi per canali volontari, lo Stato non avrebbe altra via di scampo se non il ricorso a indebitamenti forzosi o alla spirale inflazionistica.

In regime di *deficit* sistematico di bilancio, per evitare l'inflazione monetaria lo Stato non ha che due vie obbligate: l'imposta o il prestito.

Quando la pressione globale (fiscale e previdenziale) è al punto di rottura, il Tesoro è costretto ad assumere, per la copertura dei disavanzi sistematici di bilancio, una parte preminente nel drenaggio del risparmio sul mercato dei capitali. Tuttavia, l'emissione di titoli pubblici non può non avere un limite globale, sia per la limitatezza del mercato dei capitali, sia per le ripercussioni sulle possibilità di finanziamento dei privati investimenti produttivi, sia per gli oneri di copertura dell'ammortamento dei prestiti emessi. È facile intuire, alla luce delle passate esperienze, che più l'indebitamento statale cresce in parallelo con la espansione incontrollata della spesa più ci si avvicina al punto critico della finanza pubblica, oltre il quale diventa inevitabile l'espediente inflazionistico, consistente nel neutralizzare l'aumento nominale del debito mediante una sua diminuzione reale (operata con forme nascoste di prelievo fiscale, inique soprattutto perchè indiscriminate).

Nella sua relazione al Parlamento sul bilancio consuntivo del 1967, la Corte dei conti mette in evidenza il forte divario, in materia di ricorso pubblico al risparmio privato, tra le previsioni del programma quinquennale e l'effettivo indebitamento pubblico nei due esercizi finanziari 1966 e 1967. Nel programma, infatti, era previsto un indebitamento globale di 7.900 miliardi nel quinquennio 1966-1970, con un media di 1.580 miliardi per ogni anno. In effetti, invece, l'indebitamento pubblico globale (dello Stato, delle Aziende autonome, degli Enti territoriali e previdenziali) è stato di 4.106 miliardi nel 1966 e di 3.651 miliardi nel 1967, a cui deve aggiungersi il disavanzo finanziario 1967, di 1.646 miliardi, provvisoriamente non coperto. Siamo di fronte — osserva la Corte dei conti — a un indebitamento globale, più che raddoppiato, triplicato rispetto alle previsioni del programma (9.403 miliardi nel primo biennio, contro 7.900 miliardi previsti nel programma per l'intero quinquennio).

Ad aggravare il divario tra le congetture programmatiche e la reale situazione di indebitamento della finanza pubblica — aggiunge la nostra magistratura contabile — ha contribuito la notevole flessione del risparmio postale, definito nel programma « il canale più importante d'afflusso di capitale al settore pubblico, che potrà assicurare una percentuale dell'indebitamento complessivo della Pubblica Amministrazione aggirantesi tra il 20 e il 30 per cento », con un maggiore gettito annuo preventivato per 474 miliardi; mentre l'incremento reale registrato nel 1966 è stato di 383 miliardi, e nel 1967 di 347 miliardi.

« Bastano queste cifre — conclude la Corte dei conti — a far manifesta la notevole progrediente differenza tra previsione e realtà in ciò che concerne il reperimento dei mezzi finanziari, che condiziona la realizzazione stessa degli obiettivi dal programma indicati. È, altresì, da notare come l'incremento del *deficit* dei bilanci, in misura largamente superiore a quella prevista dal programma, costituisca la controprova della sistematica elusione del precetto costituzionale sulla copertura. Elusione che si realizza soltanto in parte con violazioni costituzionali per il bilancio statale, ma in misura sempre crescente con l'accollo, in virtù di legge, di nuovi oneri ad enti territoriali ed istituzionali senza contestuale provvista di mezzi adeguati ».

Il richiamo della nostra magistratura contabile, espresso con severità e solennità di accento, riguarda pertanto non solo la labilità e la relatività degli espedienti di copertura dei disavanzi del bilancio statale, ma soprattutto l'attribuzione, in proporzioni sempre maggiori, agli enti previdenziali ed assistenziali dell'obbligo di erogare nuove provvidenze, senza provvedere contestualmente alla prescritta copertura finanziaria. I nodi del bilancio finiscono in tal modo, fatalmente, al pettine della Tesoreria, la quale deve ricorrere, per procurarsi il necessario fabbisogno finanziario, ad entrate straordinarie (che per lo più si identificano in nuovi indebitamenti), agli scoperti nel conto corrente presso l'Istituto di emissione, alla manovra dei residui passivi, delle conta-

bilità speciali, dei conti correnti di Tesoreria.

La provvista di mezzi finanziari attraverso scoperture di conto corrente presso l'Istituto di emissione è però consentita fino al limite del 15 per cento della spesa globale del bilancio: oltre detto limite (diciamo, fisiologico) eventuali anticipazioni straordinarie e temporanee al Tesoro dalla Banca d'Italia non possono avvenire se non autorizzate con legge, la quale peraltro dovrà determinare il piano di rimborso delle anticipazioni straordinarie.

Fino a un decennio fa, la Tesoreria statale poteva contare anche sulle disponibilità offerte dal volume dei risparmi postali, oggi totalmente impegnato ed assorbito nel crescente (e tuttavia sempre insufficiente) indebitamento degli enti locali in impegni, più che pluriennali, pluridecennali.

Resta, come volano fondamentale, l'indebitamento.

Emissioni proteiformi a getto continuo

Ed eccoci di fronte a una specie di vigna di Renzo di manzoniana memoria. C'è di tutto: arbusti diventati querce, vecchie querce declassate ad alberelli. I tradizionali *buoni del Tesoro ordinari*, con scadenze non oltre i dodici mesi, destinati a fronteggiare « momentanee » deficienze di cassa, hanno finito per acquisire, attraverso i rinnovi periodici, la caratteristica di un indebitamento permanente, anche nel loro volume globale. Considerare, oggi, il debito « fluttuante », o indebitamento a breve termine, come rimedio a sfasamenti tra uscite ed entrate di cassa che si risolvono nel corso dell'esercizio finanziario, è nettamente anacronistico. I buoni del Tesoro ordinari (B.O.T.), insieme con i buoni del Tesoro poliennali, hanno assunto la natura di veri e propri debiti patrimoniali.

All'estremo opposto, i debiti dello Stato a lunga scadenza (debito consolidato, debiti redimibili) sono, si può dire, usciti dalle consuetudini di condotta della finanza italiana e sono stati, quasi integralmente, sostituiti dai buoni del Tesoro poliennali, la cui scadenza massima è di nove anni.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La ragione di questa eclissi quasi totale del debito pubblico a lunga scadenza è da ravvisarsi nelle sofferte vicende monetarie, che tuttora influiscono sulla prospettiva del valore venale dei titoli; e nella conseguente preferenza dei sottoscrittori per titoli pubblici con scadenza a medio termine. Il premiente favore ottenuto dai *buoni novennali del Tesoro* (soltanto nel 1958 si addivenne alla emissione, unica finora, di buoni del Tesoro settennali), è dimostrato, oltre che dal volume globale delle emissioni collocate (al 31 dicembre 1967: 2.470 miliardi di capitale nominale, contro 2.251 miliardi di buoni del Tesoro ordinari; contro 42 miliardi di debiti consolidati e 217 miliardi di debiti redimibili), anche dai rinnovi e dalle nuove emissioni di titoli per ingenti importi.

Oltre al debito impropriamente detto « fluttuante » (o a breve termine) e al debito a medio termine (buoni poliennali del Tesoro), è nata una serie di titoli di indebitamento *a latere*, escogitati dagli esperti di finanza pubblica, e segnatamente:

i certificati speciali di credito (scadenza media: 10 anni);

le obbligazioni emesse dal *Consorzio di credito per le opere pubbliche* (durata: 20 anni), a fronte di mutui stipulati in favore dello Stato, con impegno dello Stato a fronteggiare in proprio gli oneri di ammortamento (coi seguenti aggravii di bilancio non co-

perti, e perciò incidenti in futuro disavanzo complessivo). Dette obbligazioni cosiddette « per conto Tesoro » emesse dal *Crediop* sono collegate al fabbisogno finanziario per interventi a favore dell'economia, per l'attuazione di piani pluriennali per lo sviluppo dell'agricoltura e dell'edilizia rurale; ed infine per l'aumento dei fondi di dotazione e di rotazione di imprese pubbliche (ENI, IRI, Isveimer, Irfis, CIS, eccetera);

le obbligazioni (sempre « per conto Tesoro ») emesse a copertura del fabbisogno finanziario delle Ferrovie dello Stato e dell'ANAS, in dipendenza di *deficit* di gestione e di esigenze di sviluppo e di ammodernamento delle strutture.

Per una visione completa dello stato di indebitamento delle Aziende autonome statali, che va considerato in aggiunta all'indebitamento statale diretto, bisogna tener conto anche dei debiti contratti direttamente dalle Aziende autonome delle Ferrovie dello Stato e delle poste e telegrafi, sia con emissione di titoli propri che con altre operazioni di credito.

Si veleggia verso i ventimila miliardi

Riportiamo dalla relazione della Banca d'Italia per il 1967, disposti in tabella, i dati relativi alla consistenza globale del debito pubblico a fine anno 1967.

CONSISTENZA DEL DEBITO PUBBLICO
(miliardi di lire)

	1963	1964	1965	1966	1967
<i>B.O.T. (a):</i>					
Valore assoluto	1.737	1.809	2.018	2.109	2.097
Variazione %	—	+ 4,1 %	+ 11,5 %	+ 4,5 %	— 0,1 %
<i>Debiti a breve termine (a):</i>					
Valore assoluto	145	259	323	362	458
Variazione %	—	+ 78,7 %	+ 24,6 %	+ 12,1 %	+ 26,6 %
<i>Raccolta postale:</i>					
Valore assoluto	3.285	3.605	4.010	4.446	4.901
Variazione %	—	+ 9,7 %	+ 11,3 %	+ 10,9 %	+ 10,2 %
<i>Debiti a medio e lungo termine (a):</i>					
Valore assoluto	2.481	2.649	3.209	4.560	5.405
Variazione %	—	+ 6,8 %	+ 21,1 %	+ 42,1 %	+ 18,5 %
<i>Debiti v/ Banca d'Italia:</i>					
Valore assoluto	2.019	2.445	2.738	2.660	2.518
Variazione %	—	+ 21,1 %	+ 12 %	— 2,9 %	— 5,3 %
<i>Totale generale indebitamento:</i>					
Valore assoluto	9.667	10.767	12.298	14.137	15.379
Variazione %	—	+ 11,4 %	+ 14,2 %	+ 14,9 %	+ 8,8 %

(a) Esclusi i valori della Banca d'Italia riportati sotto la voce « Debiti verso Banca d'Italia ».

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come appare dalla tabella sopra riportata, l'espansione di rilievo maggiore si è verificata nei debiti dello Stato a medio e lungo termine, saliti dai 2.481 miliardi nel 1963 a 5.405 miliardi alla fine del 1967. Tenuto conto del fatto, già rilevato, che anche il debito impropriamente definito « fluttuante » (ossia i B.O.T. rientra, di fatto, nella categoria dei debiti patrimoniali a medio termine, abbiamo un indebitamento globale a medio termine di oltre 7.500 miliardi. Nel quinquennio considerato (1963-1967) l'indebitamento globale è aumentato di oltre 5.700 miliardi, passando da 9.667 miliardi nel 1963 a 15.379 miliardi nel 1967. Ove si aggiunga il complesso dell'indebitamento, potenziale e in atto, richiesto dalle situazioni deficitarie della finanza locale (gravanti o gravitanti, in definitiva, sul bilancio dello Stato), si perviene a un indebitamento globale effettivo aggregatesi sui 20.000 miliardi.

Sembra una cifra da fantascienza: eppure, se si tiene conto del duplice fatto che lo Stato ancora deve procurare, attraverso il ricorso al mercato finanziario, oltre al resto, la copertura per circa 250 miliardi del rimanente fabbisogno per il ripianamento dei disavanzi di gestione degli enti mutualistici (INAM, ENPAS) in attuazione del decreto-legge 30 ottobre 1967; e la copertura del fabbisogno per il previsto ragguardevole aumento del « fondo sociale », correlativo all'au-

mento delle pensioni dell'INPS, si ha un'idea meglio approssimata del pozzo senza fondo, o di San Patrizio, in cui lo Stato sarà lanciato nei prossimi anni.

L'aspetto più grave delle nuove prospettive di indebitamento è che ipotecheranno — come la stragrande maggioranza degli indebitamenti in atto — considerevoli aliquote di ricchezza futura (cioè ancora da produrre) per pagare « spese correnti » del passato.

Esame comparativo dell'indebitamento pubblico nei Paesi della Comunità economica europea

Il professor Casalengo, direttore generale presso il dicastero del Tesoro, che in un suo pregevole studio (pubblicato nella rivista « Bancaria » del novembre 1968) ha offerto — sulla base delle rilevazioni statistiche compiute e pubblicate dalla Banca d'Italia — una disamina profonda e completa del fenomeno dell'indebitamento statale nelle sue forme, nelle sue dimensioni e nei riflessi del suo gigantesco sviluppo, non ha ommesso un esame comparativo dell'indebitamento italiano rispetto a quello di ognuno degli altri Paesi della Comunità economica europea.

Il raffronto è facilitato dalla tabella che riportiamo, concernente le emissioni nette di valori mobiliari nell'ambito della CEE durante l'anno finanziario 1967.

EMISSIONI NETTE DI VALORI MOBILIARI NELLA C.E.E.
(in milioni di dollari, anno 1967)

	Italia	Belgio	Francia	Germania	Paesi Bassi
Titoli emessi da:					
1) Stato, Enti locali e pubblici	1.378	600	132	1.043	299
2) Imprese pubbliche e Aziende di Stato.....	959	80	577	203	50
3) Intermediari finanziari nel settore pubblico ...	417	—	40	—	—
	2.754	680	749	1.246	349
4) Titoli a reddito fisso per settore privato	1.135	280	926	2.665	35
Totale titoli a reddito fisso ..	3.889	960	1.675	3.911	384
Azioni	633	200	638	476	26
Totale emissioni	4.522	1.160	2.313	4.387	410

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'Italia, dunque, appare in testa ai maggiori Paesi della Comunità per il volume globale dell'indebitamento pubblico, col 70,9 per cento del totale dei titoli a reddito fisso emessi nell'anno 1967 (rispetto al totale delle emissioni di valori mobiliari, compresi perciò i valori di rischio, la percentuale è di circa il 61 per cento). Degno di particolare rilievo è anche il fatto che nella Germania Occidentale, contro un volume globale di 1.246 milioni di dollari di indebitamento pubblico, figura un ammontare più che doppio di titoli a reddito fisso emessi dal settore privato (2.665 milioni di dollari): esattamente l'opposto di quanto avvenuto in Italia (2.754 milioni di dollari di indebitamen-

to pubblico, contro 1.135 per il settore privato).

Il fenomeno registrato in Italia è caratteristico in tutti i Paesi in fase di sviluppo, in cammino verso il graduale superamento di strozzature strutturali.

Il progressivo indebitamento degli enti locali e previdenziali

Il richiamo della Corte dei conti concernente il progressivo indebitamento degli Enti territoriali e previdenziali, in parallelo col progressivo indebitamento statale, trova fondamento in una situazione messa in evidenza, per il triennio 1965-1967, dalla tabella che riportiamo.

RISPARMIO E INDEBITAMENTO NETTO DELLO STATO ED ALTRI ENTI PUBBLICI

(miliardi di lire)

	Risparmio			Indebitamento netto		
	1965	1966	1967	1965	1966	1967
Stato	504	386	873	912	1.037	1.051
Aziende autonome	— 295	— 334	— 286	447	487	416
Enti territoriali	— 218	— 137	— 156	1.083	1.078	1.132
Enti previdenziali	411	— 144	— 292	— 338	255	373
Totali.....	402	— 229	139	2.104	2.857	2.972

Composizione per categoria della consistenza globale dell'indebitamento dello Stato

Puntando ora i riflettori della nostra disamina sulla consistenza, distinta per categoria, dell'indebitamento dello Stato a medio termine (non esclusi, per le ragioni già

esposte, i valori nominali del cosiddetto « debito fluttuante »), che costituisce la parte centrale e tipica dell'indebitamento globale, ci soccorre la rilevazione statistica effettuata e pubblicata dalla Banca d'Italia e compendiata nella tavola seguente, relativa al quinquennio 1963-1967.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CONSISTENZA DEI TITOLI D'INDEBITAMENTO DELLO STATO
DISTINTI PER CATEGORIA E PER ANNO
dal 1963 al 1967

(Valore nominale a fine anno, in miliardi di lire)

Titoli	Totale				
	1963	1964	1965	1966	1967
1) a) Buoni Tesoro Ordinari	1.820	2.051	2.126	2.251	2.251
2) b) Titoli di Stato consolidati e redimibili:					
Buoni Tesoro Poliennali	1.725	1.732	1.838	2.447	2.472
Certificati di credito ordinari	—	80	148	241	334
Altri	307	299	289	281	654
	2.032	2.111	2.275	2.999	3.460
Certificati di credito speciali	44	40	54	68	78
Totali (a)	2.076	2.151	2.329	3.067	3.538
3) Obbligazioni per conto dello Stato:					
Ferroviarie	372	355	616	925	960
Piano Verde	339	474	612	751	882
Altre	19	70	204	643	1.061
Totali (b)	730	899	1.432	2.319	2.903
Totali complessivi	4.626	5.101	5.887	7.637	8.692

I *certificati di credito ordinari* sono assimilabili, per le loro caratteristiche, a buoni del Tesoro poliennali, anche se sono amministrati dalla Direzione generale del Tesoro anzichè dalla Direzione generale del debito pubblico. Gran parte di essi (circa due terzi) è attualmente collocata presso la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano cambi: il terzo rimanente è in prevalenza collocato presso aziende di credito.

Anche per le *obbligazioni per conto dello Stato* (obbligazioni Ferrovie dello Stato, ANAS, « per conto Tesoro », Piano Verde, eccetera) la partecipazione del sistema creditizio all'assorbimento dei titoli relativi è notevole (oltre un terzo della loro consistenza globale).

Classamento del debito pubblico

A questo punto della nostra disamina, appare opportuno lumeggiare il *classamento* del debito pubblico.

Le categorie dei possessori dei titoli relativi possono ridursi, sostanzialmente, a tre: settore pubblico (Banca d'Italia, Ufficio ita-

liano cambi, Casa depositi e prestiti); settore creditizio (aziende di credito, istituti centrali di categoria e istituti speciali di credito); istituti parastatali, aziende del settore privato non bancario e privati risparmiatori.

La tabella *L*, riportata in appendice alla relazione, documenta (nella sua duplice articolazione) il classamento dei titoli del debito pubblico nelle tre categorie di possessori dianzi accennate.

Gli istituti di credito sono spinti da motivi tecnici ad avere, in portafoglio, titoli del debito pubblico a breve e medio termine: motivi che si ricollegano all'obbligo di costituire riserve obbligatorie presso la Banca d'Italia.

La tabella *L* pone in evidenza che, a fine 1967, su 2.251 miliardi di buoni del Tesoro ordinari in essere, ben 2.093 miliardi risultavano collocati presso istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse nazionale, banche di credito ordinario, Casse di risparmio, istituti centrali di categoria, istituti speciali di credito; su 2.472 miliardi di buoni del Tesoro poliennali in circolazione, titoli per 914 miliardi figuravano accollati

al settore creditizio a cui vanno aggiunti titoli per 211 miliardi collocati presso la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano cambi. Il classamento non muta a proposito delle obbligazioni emesse per conto dello Stato: sempre a fine anno 1967, su 2.903 miliardi di obbligazioni emesse, ne figuravano collocate presso il settore creditizio per ben 1.039 miliardi, cui andavano aggiunte obbligazioni per 193 miliardi collocate presso la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano cambi, e obbligazioni per 237 miliardi collocate presso la Cassa depositi e prestiti.

L'investimento in titoli pubblici a medio e lungo termine da parte degli istituti di previdenza ed assicurazione sociale (per 118 miliardi a fine 1967, di cui 89 miliardi in titoli di Stato e 29 miliardi in obbligazioni « per conto del Tesoro ») è da molti criticato per i rischi connessi alla svalutazione monetaria, che in passato ha letteralmente polverizzato le riserve di detti istituti.

Metamorfosi del debito pubblico in debito dello Stato verso se stesso

La progressiva tendenza del settore creditizio all'investimento in titoli del debito pubblico (cui fa riscontro una diminuita propensione all'investimento da parte dei privati risparmiatori e delle aziende non bancarie), ha segnato la fine dell'epoca in cui i privati risparmiatori erano i pilastri del debito pubblico. Questo è diventato — come prevedeva Einaudi — « un mito », nel senso che il cosiddetto « debito pubblico » è oggi, in gran parte, debito dello Stato verso se stesso: i titoli emessi dallo Stato sono acquistati dallo Stato stesso attraverso l'apparato bancario e finanziario da lui controllato. La pressione diretta e indiretta dello Stato su detto apparato costituisce, pertanto, l'ausilio più forte alla sua politica di indebitamento. Il che comporta, ovviamente, una notevole stabilità nel classamento del debito, ossia nel possesso di titoli pubblici, diminuendone il rischio di monetizzazione che è una delle maggiori preoccupazioni del Tesoro. Questa istituzionalizzazione del debito pubblico (attraverso il riacquisto, diretto o indiretto, da parte dello Stato, dei titoli

emessi) ha trasferito la tradizionale « partita di giro » dal vasto piano dell'economia nazionale nel più ristretto ambito della finanza pubblica.

In tal modo, anche la politica del debito pubblico è divenuta uno dei congegni del mercato monetario organizzato, nel quale l'incontro sistematico Tesoro-Banca d'Italia-banche di credito ordinario-istituti finanziari serve allo scambio continuo di valori ed al controllo della naturale interdipendenza fra tassi d'interesse a breve e a lungo termine, oltre che al controllo del ritmo delle scadenze e dei rinnovi.

La metamorfosi del classamento del debito pubblico consente al Tesoro di operare con una certa tranquillità. L'espansione gigantesca dell'indebitamento statale comporterebbe, in conseguenza del massiccio progressivo prelievo di capitali per fabbisogno di spesa statale, l'esigenza di elevare di continuo i tassi di rendimento dei titoli del debito pubblico con agevolazioni dirette e indirette (prezzi di emissione più bassi, più larghe agevolazioni tributarie, eccetera): una tale politica, pure necessitata, avrebbe disastrose ripercussioni sul mercato finanziario e creditizio, a danno della privata iniziativa, già afflitta da carenze di disponibilità di capitali di rischio. Lo Stato, in tal caso, si vedrebbe costretto alla politica dello scoiattolo: a ridare, cioè, alla privata iniziativa (con nuovi crediti più fortemente agevolati in conto interessi ed in conto capitale) con una mano, quello che con l'altra le ha tolto.

Abbiamo già accennato al fatto che alla base del fenomeno dell'assorbimento da parte del settore creditizio delle emissioni del debito pubblico sta il precetto relativo alle *riserve obbligatorie di liquidità*, introdotto per iniziativa di Einaudi nel settembre 1947. L'obbligo per tutti gli istituti di credito ordinario (dal 1958, Casse di risparmio comprese) di costituire riserve obbligatorie presso la Banca d'Italia (dopo la riforma del gennaio 1962 con aliquota pari al 22,5 per cento del volume dei depositi), serve, oltre che come garante di liquidità del sistema, come strumento di politica monetaria regolatore del credito. Naturalmente, come rovescio della medaglia, presenta degli svan-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

taggi che, in periodi di forte accentuazione della domanda di capitali sul mercato del credito bancario, hanno il loro peso sul costo del denaro.

Pur senza condividere — nel caso dell'Italia — le conclusioni troppo categoriche e generalizzate del rapporto Radcliffe (*Report of the Committee on the Working of the Monetary System*, London, 1959) che identificano politica monetaria e politica del debito pubblico, facendo di quest'ultima addirittura « il cuore dei controlli monetari » (conclusioni non applicabili ad un mercato monetario, come quello italiano, ben diverso dai paradigmi esistenti nei Paesi anglosassoni, non solo per l'assenza di istituzioni specializzate in transazioni continue delle disponibilità liquide, ma altresì per il « congelamento » in riserve obbligatorie vigente nel sistema bancario, oltre che per la rigidità dei saggi d'interesse garantita — in pratica, è vero, piuttosto blandamente e con molte evasioni sottobanco — dal « cartello bancario »), resta fuori dubbio che, anche da noi, la politica del debito pubblico esercita nell'ambito della politica monetaria un influsso diretto (quantitativo più che qualitativo) sulla liquidità del sistema bancario e sulla disponibilità di mezzi finanziari sul mercato dei capitali, consentendo inoltre la stabilità del classamento dei titoli emessi ed un costo minore del debito globale (in interessi pagati).

Resta abbastanza valida, comunque, anche nel caso dell'Italia, la definizione, generalmente accolta dalla dottrina, del professor Hansen (*The Economic Theory of Fiscal Policy*, London, 1958), secondo la quale la emissione di debito pubblico va intesa come alternativa ad un aumento del prelievo fiscale (il *burden*, o « peso », del debito, considerato come alternativa al *burden* della tassazione), determinata nel volume totale dalla politica fiscale, e nella composizione specifica dalla politica monetaria.

Problema di fondo: limite globale alle emissioni di titoli pubblici

Il problema di fondo è quello del *limite globale* all'indebitamento dello Stato, ossia

del limite di compatibilità del volume dell'indebitamento pubblico con la situazione del mercato dei capitali e con gli aggravii conseguenti sui bilanci futuri dello Stato.

Il Tesoro ha abbandonato il vecchio rigido impegno di provvedere all'ammortamento del debito pubblico, basandosi sulla constatazione che i debiti a breve e a medio termine sono quasi sempre rinnovati alla scadenza; e considerando invece con particolare attenzione il carico degli interessi ed il classamento del debito. Sospinti, in fase post-keynesiana, dalle esigenze di sviluppo economico-sociale sulle vie del *deficit spending*, Parlamento e Governo si vedono spesso costretti ad attingere mezzi finanziari dal mercato dei capitali anche in periodi non favorevoli alle operazioni di indebitamento.

Una prescrizione oltranzista che determina sfasamenti in Tesoreria e gonfia la mole dei residui passivi

Si aggiunga — fa osservare il professor Casalengo nel citato suo studio — che « la Corte dei conti, per consentire l'iscrizione in bilancio delle spese autorizzate inerenti ai vari piani di investimento pluriennali, esige, in esecuzione del precetto costituzionale, che venga data dimostrazione dell'introito delle entrate per operazioni a carattere straordinario relative ad emissioni di prestiti ed accensione di mutui. Così facendo, lo Stato è costretto a contrarre tali debiti e a renderli esecutivi, anche se al momento dell'iscrizione in bilancio la spesa non si concreta immediatamente in esborsi. Dato che i piani di spesa, anche se poliennali, comportano impegni notevoli per ciascun esercizio, è indubbio che così operando lo Stato deve sottrarre anzitempo disponibilità finanziarie rispetto alle spese da effettuare. Questa impostazione merita di essere riveduta, in quanto determina sfasamenti tra introiti ed esborsi (con conseguente distorsione della situazione di Tesoreria per consistenze di cassa « fasulle », in quanto destinate, come proventi di prestiti, a spese da realizzare; e con distorsione non minore della reale situazione di bilancio, a causa di entrate per intero accertate e riscosse, le quali, an-

che quando sono iscritte, vengono gradualmente impegnate nel corso dell'esercizio; e, per la parte non impegnata, concorrono a gonfiare la già imponente mole dei residui passivi), coi conseguenti riflessi negativi sulla politica anticongiunturale e sui margini di flessibilità indispensabili agli interventi di politica monetaria ».

Il rilievo del professor Casalengo è senza dubbio giusto e fondato. L'unica cosa da obiettare è che la prescrizione (che potremmo definire « oltranzista »), prima e più che della Corte dei conti, è della Commissione Paratore per l'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione, come abbiamo avuto modo di rilevare nel capitolo dedicato al fenomeno dei residui passivi.

Anche il governatore dell'Istituto di emissione è in sintonia col professor Casalengo e — come abbiamo riferito nel capitolo dedicato ai residui passivi — col professor Stammati nel segnalare al Parlamento la necessità di rivedere la prescrizione contenuta nella relazione conclusiva dei lavori della Commissione Paratore.

« È necessario — è detto nella relazione della Banca d'Italia per il 1967 — che venga legittimata la possibilità di commisurare, per gli impegni di bilancio inerenti ai piani di investimento pluriennali, in ciascun esercizio, le autorizzazioni di spesa alla loro prevedibile concreta attuazione, se non dal punto di vista dei pagamenti, almeno da quello degli impegni effettivi ».

Diversi i criteri di rilevazione della consistenza dell'indebitamento statale seguiti dal Tesoro e dalla Banca d'Italia

Il calcolo della reale consistenza globale dell'indebitamento dello Stato è reso difficile e complicato dai diversi criteri di rilevazione seguiti rispettivamente dal Tesoro e dalla Banca d'Italia. Anzitutto, la situazione dell'indebitamento statale, pubblicata trimestralmente nel Conto mensile del Tesoro non comprende il debito fluttuante, che è considerato ed elencato a parte come operazione di Tesoreria non iscritta nel gran Libro del debito pubblico. In secondo luogo,

le consistenze dei singoli titoli sono esposte nel Conto del Tesoro con riferimento alla loro situazione giuridica, cioè alla scadenza rispettiva: ne consegue che i titoli scaduti vengono depennati dalla consistenza in essere; mentre di fatto, restano in circolazione fino al momento del loro effettivo rimborso da parte del Tesoro. In terzo luogo, non appaiono nella situazione debitoria globale i titoli ed i prestiti delle Aziende autonome statali (Ferrovie dello Stato, ANAS), come non figurano la circolazione di Stato, le partite debitorie fuori-bilancio e l'eccedenza dei residui passivi (che pure costituiscono elementi non trascurabili dell'indebitamento globale).

In quarto luogo, il debito fluttuante, esposto nel conto del Tesoro come operazione di Tesoreria, non dà evidenza all'esposizione debitoria verso l'Amministrazione delle Poste per la raccolta del risparmio postale, limitandosi a registrare il saldo dei vari conti con la Cassa depositi e prestiti.

Nelle rilevazioni della Banca d'Italia, invece, le consistenze effettive sono registrate in base ai dati di cassa. Ciò spiega, ad esempio, come le consistenze dei buoni del Tesoro poliennali e delle obbligazioni emesse dal *Crediop* per conto del Tesoro risultino superiori a quelle indicate nella situazione dell'indebitamento statale pubblicata nel conto del Tesoro: il divario è dovuto, per l'appunto, alle consistenze dei titoli della specie scaduti ma non ancora rimborsati.

L'indebitamento dello Stato è al limite di guardia

Tra le forme di indebitamento connesse alle cosiddette gestioni fuori-bilancio, emerge la partita debitoria causata dai disavanzi della *gestione ammassi*, che a fine 1967 risultava di ben 800 miliardi, non ancora incanalati nella spesa del bilancio statale. Va fatto rilevare al riguardo che il peso degli interessi su detta ingente esposizione debitoria è relevantissimo; e si risolve, in sostanza, in un debito verso l'Istituto di emissione che, nella misura del 95,6 per cento, ha riscontato gli effetti cambiari di copertura

del disavanzo della gestione ammassi. Il riscatto degli effetti mediante rilascio di titoli del debito pubblico appare pertanto, sotto il profilo degli oneri per interessi, indilazionabile.

Anche la sistemazione di partite debitorie del Tesoro verso lo stesso Istituto di emissione (per complessivi 234 miliardi a fine 1967) non può che risolversi in un aumento dell'indebitamento pubblico. (Apposito disegno di legge d'iniziativa governativa è già stato presentato al Parlamento).

Nuovi indebitamenti previsti per il 1969 (oltre ai più di 1.000 miliardi circa già preventivati) e per gli anni successivi, sono collegabili alle occorrenze di Tesoreria per fronteggiare l'eccedenza dei residui passivi ed a copertura dei nuovi stanziamenti di bilancio. Si aggiungano le autorizzazioni all'ulteriore indebitamento statale per:

l'aumento del fondo di dotazione dell'ENI (211 miliardi in 4 anni, da reperire mediante mutui con il *Crediop*);

l'ammmodernamento delle Ferrovie dello Stato (650 miliardi in 5 anni, da reperire con mutui anche obbligazionari col *Crediop* e all'estero);

la ricerca applicata allo sviluppo della produzione (100 miliardi, da reperire entro il 1969 mediante certificati speciali di credito emessi dal Tesoro);

finanziamenti per l'acquisto all'estero di strumenti scientifici (mediante cessione di 100 milioni di dollari USA da parte dell'Ufficio italiano cambi al Tesoro, contro rilascio di buoni del Tesoro poliennali);

maggiori finanziamenti degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno (40 miliardi, da reperire mediante mutui col *Crediop*);

provvidenze in favore delle zone colpite da alluvioni nell'autunno 1968 (miliardi 52,3 per il 1968 e 130,6 per il 1969, da aggiungere ai 20 miliardi già autorizzati, ripartiti nel biennio 1969-1970);

integrazioni nei prezzi di prodotti agricoli (miliardi 106,9 per il 1969).

Si aggiungano le provvidenze settoriali previste nei provvedimenti per il rilancio dell'economia italiana, il fabbisogno per il ripianamento dei disavanzi di gestione de-

gli enti di assistenza malattie, l'aumento del « fondo sociale » pensioni INPS, e si avrà un quadro impressionante delle nuove esigenze di indebitamento dello Stato.

Come se non bastasse, la Corte dei conti (nella relazione sul rendiconto 1967) insiste nel monito a non sottovalutare la « garanzia dello Stato » troppo facilmente concessa per debiti assunti direttamente da vari enti ed aziende pubbliche.

Con un quadro di questo genere, quale significato può obiettivamente avere il richiamo, ormai corale in Italia, al rispetto del limite di rottura dell'indebitamento statale, se non quello del contenimento della spesa pubblica entro limiti non incompatibili con il mantenimento dell'equilibrio monetario? Non si può non ammettere che l'indebitamento statale, spinto oltre il limite di guardia in parallelo con l'espansione incontrollata della spesa pubblica, è già non lontano dal punto critico della finanza pubblica, oltre il quale diventa inevitabile l'espedito inflazionistico, consistente nel neutralizzare l'aumento nominale del debito mediante una sua diminuzione reale, operata con forme nascoste di prelievo fiscale, inique soprattutto perchè indiscriminate.

D'altra parte, se è vero che il collocamento in misura preminente dei titoli dell'indebitamento statale presso l'apparato creditizio serve a renderne stabile il classamento e ad ottenere il contenimento dell'aggravio per interessi a carico del bilancio statale, è altrettanto vero che la capacità recettiva dell'apparato creditizio ha un limite, oltre il quale le nuove emissioni non sarebbero collocabili se non attraverso un aumento del saggio d'interesse (con ulteriore aggravio per l'indebitamento della Tesoreria), aumento che diverrebbe fatalmente generale sul mercato dei capitali, con la conseguente espansione della base monetaria in misura non compatibile lo sviluppo del reddito in condizioni di stabilità dei prezzi.

Un fondo per l'ammortamento del debito pubblico che diventa un fondo " omnibus "

Con decreto-legge 23 gennaio 1958, n. 8, (convertito in legge 23 febbraio 1958, n. 84,

e disciplinato con decreto ministeriale 11 gennaio 1959) venne deliberata la istituzione del *Fondo per l'acquisto di buoni del Tesoro poliennali e per l'ammmodernamento di altri titoli del debito pubblico*: un fondo con personalità giuridica propria e con gestione autonoma (seppure amministrato dalla Direzione generale del Tesoro), alimentato da una dotazione annua di bilancio che, partendo dai 20 miliardi dell'esercizio 1958-59, doveva raggiungere i 50 miliardi attraverso l'aumento di 10 miliardi in ogni esercizio successivo.

Inoltre, era stabilito che confluissero al fondo i buoni del tesoro poliennali scaduti e prescritti, i premi non riscossi e gli eventuali premi di rinnovo, nonché gli interessi pagati sulle disponibilità liquide depositate presso la Tesoreria statale.

Precipua finalità del fondo era l'acquisto in borsa di buoni del Tesoro poliennali di qualsiasi emissione, purchè quotati al di sotto della pari, fino ad esaurimento delle sue disponibilità liquide. Era, in sostanza, una Cassa di ammortamento del debito redimibile costituito dai buoni del Tesoro poliennali, istituita nell'intento di effettuare il ritiro di titoli del debito a medio termine nei momenti di flessione dei costi, per difenderne le quotazioni da oscillazioni troppo violente sul mercato borsistico. Senonchè, il successivo moltiplicarsi delle emissioni di buoni poliennali per finanziare disavanzi di bilancio ed altri rilevanti oneri, ha fatto apparire il fondo in parola come una goccia d'acqua nell'oceano. Perciò, esso ebbe lo stesso destino del fondo, famoso, di dotazione per l'acquisto dei non meno famosi « tondelli » per la monetazione ad opera della Zecca statale: divenne un fondo *omnibus rebus*.

Con particolari norme di leggi successive, vennero ridotte le assegnazioni annuali ed utilizzate le disponibilità del fondo per ben diverse occorrenze rispetto alle sue finalità iniziali. Nel 1961, vi si attinse per il rimborso dei consolidati 1902 e 1906 e di altri debiti minori (e, fin qui, eravamo abbastanza in linea con la ragion d'essere del

Fondo); dal 1964 in poi, il cambiamento di rotta negli impieghi delle disponibilità residue è totale: nel 1964 il Fondo contribuì all'aumento delle dotazioni di alcuni istituti e al finanziamento del programma di aiuti alle zone colpite da calamità; nel 1966 concorse con 10 miliardi al « fondo di rotazione per gli interventi nel mercato oleario »; dal 1964 contribuì all'estinzione di un debito del Tesoro verso la Banca d'Italia (emissioni delle Forze alleate e per conto di esse).

Al 31 dicembre 1967 la residua consistenza del fondo era di 13 miliardi e 700 milioni, aumentati di 82 miliardi e 800 milioni, ma previa metamorfosi del fondo in piccolo « fondo globale », « per versamenti al bilancio dello Stato in relazione a specifici compiti attribuiti, con apposite leggi, al fondo medesimo ».

XI.

UNA TENDENZA CENTRIFUGA, CAPACE DI SVUOTARE PROGRESSIVAMENTE IL BILANCIO DELLO STATO: LE GESTIONI FUORI-BILANCIO

Nella sua relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 1966, la Corte dei conti ha richiamato con particolare vigore l'attenzione del Parlamento sulla tendenza in atto a creare in sede burocratica e a legittimare in sede parlamentare sempre nuove *gestioni fuori-bilancio*: « tendenza centrifuga, capace di svuotare progressivamente il bilancio dello Stato, con conseguente graduale isterilimento dei controlli giuridici e politici ».

Dall'unità d'Italia in poi, il succedersi nel tempo di eventi straordinari, come pubbliche calamità e situazioni di emergenza, hanno indotto a costituire gestioni speciali, esonerate dalle normali complesse procedure e dai controlli di legge.

Dette gestioni anomale avrebbero però dovuto — dato il loro carattere transitorio — essere rigorosamente limitate nel tempo: invece si sono fatalmente protratte oltre ogni

ragionevole limite. Non solo: il successivo progrediente dilatarsi della sfera dei compiti dello Stato moderno fino alle frontiere estreme della socialità ha portato a introdurre, munite dei crismi della legalità, altre gestioni privilegiate, non imposte da ragioni nè di urgenza nè di eccezionalità di situazioni.

Le conseguenze di questo proliferare anarcoide delle gestioni fuori-bilancio sono molto gravi: la tendenza centrifuga a sottrarre progressivamente materiale essenziale al bilancio statale col conseguente graduale svuotamento dei controlli giuridici e politici, ha tolto « credibilità » alla contabilità di Stato, al bilancio dello Stato.

Il fenomeno delle gestioni fuori-bilancio investe i canoni essenziali di una sana gestione della finanza pubblica.

La Corte dei conti individua e lumeggia tre tipi di gestioni fuori-bilancio, e precisamente:

- 1) gestioni *extra-legem*, o di fatto;
- 2) gestioni autorizzate e disciplinate da leggi speciali;
- 3) gestioni autorizzate da norme legislative, con organo interno di controllo (collegio sindacale).

« Solo il primo tipo — commenta la Corte — è conseguenza di abuso amministrativo pure introdotto nella prassi ». Ma anche nei confronti degli altri due tipi, la Corte reputa « fondati i dubbi di legittimità costituzionale — rispetto all'articolo 81, comma primo, della Costituzione », proprio per l'autorizzazione concessa dal legislatore ordinario a condurre, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, gestioni « sottratte all'annuale deliberazione parlamentare e al rendimento dei conti, che il Governo deve fare al Parlamento, della gestione di ciascun esercizio ».

La stessa Corte, dopo aver ribadita « la necessità che tutte le entrate e tutte le spese attinenti alla gestione statale siano, senza eccezione alcuna, riportate nell'alveo degli stati di previsione e dei consuntivi annuali », mette da parte sua le mani avanti, affermando che le gestioni abusive fuori-bilancio non sono « facilmente individuabili dalla Corte

dei conti, a causa del sistema puramente cartolare del controllo, non integrato da un proprio efficiente controllo ispettivo ». Torna in campo, a tal proposito, la vecchia polemica tra Corte dei conti e Ispettorato generale di Finanza (uno degli organi essenziali della Ragioneria generale dello Stato). L'articolo 170 (quarto comma) del regolamento di contabilità generale dello Stato dispone, infatti, che i direttori capi di ragioneria debbano « vigilare perchè nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato non si svolgano gestioni la cui autonomia non sia autorizzata da leggi speciali, e le cui operazioni così attive come passive non siano direttamente e distintamente coordinate col bilancio dell'entrata e con quello della spesa, ovvero in qualche modo sfuggano al sindacato parlamentare e al controllo della Corte dei conti ».

Di fronte all'incapacità di individuare le forme abusive di gestione fuori-bilancio al lume di un controllo meramente cartolare, e di fronte alla non sempre fortunata vigilanza dei direttori-capi di ragioneria, la Corte ribadisce abbastanza chiaramente l'esigenza di un proprio efficiente controllo ispettivo, ad integrazione del controllo cartolare.

Non è questa, comunque, la questione più importante e più urgente.

Quello che davvero appare indifferibile è un provvedimento legislativo che elimini drasticamente le gestioni fuori-bilancio « di fatto », e ristabilisca i normali controlli giuridici e politici sulle gestioni autonome autorizzate e disciplinate (o indisciplinate?) da leggi speciali, anche in deroga a privilegi specifici previsti dalle leggi stesse.

Si tratta di ricondurre tutte le gestioni statali al rispetto dei principi dell'unità e della universalità del bilancio dello Stato. La ricomposizione dello schema unitario, anche se articolato, dell'apparato amministrativo statale acquista rilievo ed importanza particolari in relazione alla necessità di mettere al riparo dalle spinte centrifughe, dalle misure dispersive e polverizzatrici le indicazioni e le scelte del programma quinquennale di sviluppo economico.

BELOTTI, *relatore*

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A

RAFFRONTO TRA LE PREVISIONI DI SPESA DEL MINISTERO DEL TESORO
PER GLI ESERCIZI FINANZIARI 1968 E 1969

(in miliardi di lire)

Denominazione (secondo la classificazione economica)	Competenza per l'esercizio fi- nanziario 1968	Variazioni proposte	Competenza per l'esercizio fi- nanziario 1969	Incidenze percentuali rispetto alla spesa del tesoro 1969	rispetto alla spesa com- plessiva 1969
SPESE CORRENTI (o di funzio- namento e mantenimento):					
Titolo I	2.280.154,9	+ 252.120,2	2.532.275,1	60	22
SPESE IN CONTO CAPITALE (com- prendenti le spese di in- vestimento):					
Titolo II	1.094.182,8	— 84.769,5	1.009.413,3	24	10
RIMBORSO PRESTITI	145.481,7	+ 549.853,4	695.335,1	16	6
	3.519.819,4 *	+ 717.204,1	4.237.023,5 **		

* Su 9.977 miliardi di spesa complessiva dello Stato. Incidenza percentuale: 33%.

** Su 11.418 miliardi di spesa complessiva dello Stato. Incidenza percentuale: 37%.

TABELLA B

PREVISIONI DI SPESA DEL MINISTERO DEL TESORO PER GLI ESERCIZI FINANZIARI
1968 E 1969 DISTINTE IN STANZIAMENTI ORDINARI E DI RISERVA NEL FONDO
GLOBALE (PER PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI IN CORSO) — INCIDENZE RISPETTIVE,
NELLE VARIAZIONI, DEI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI E DELLE ESIGENZE DI ADE-
GUAMENTO DEL FABBISOGNO FINANZIARIO

(in miliardi di lire)

DENOMINAZIONE	Previsioni 1968	Previsioni 1969	Differenze
SPESE CORRENTI	2.280,1	2.532,3	+ 252,2
Fondo globale	564,6	384,5	— 180,1
<i>Spese correnti:</i>			
Escluso il f.g.	1.715,5	2.147,8	+ 432,3
CONTO CAPITALE	1.094,2	1.009,4	— 84,8
Fondo globale	350,4	105,7	— 244,7
<i>Conto capitale:</i>			
Escluso il f.g.	743,8	803,7	— 159,9
RIMBORSO PRESTITI	145,5	695,3	+ 549,8
Fondo globale	15,7	23,4	+ 7,7
<i>Rimborso prestiti:</i>			
Escluso il f.g.	129,8	671,9	542,1

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per le *spese correnti*, l'aumento di miliardi 423,3 rispetto alle previsioni 1968, deriva per miliardi 196,9 dall'incidenza di leggi e per miliardi 135,4 dall'adeguamento del fabbisogno.

Tra le variazioni causate da *provvedimenti legislativi*, particolare rilievo presentano quelle relative all'applicazione dei seguenti provvedimenti:

	(in miliardi di lire)
— Legge 27 ottobre 1966, n. 910: Provvedimenti per lo sviluppo dell'agricoltura nel quinquennio 1966-1970	+ 13 -
— Legge 28 luglio 1967, n. 641: Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell'intervento per il quinquennio 1967-1971	+ 26,3
— Legge 1° dicembre 1967, n. 1098: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 ottobre 1967, n. 867, concernente misure per assicurare l'approvvigionamento di prodotti petroliferi nell'attuale momento internazionale	+ 3,8
— Legge 20 dicembre 1967, n. 1252: Aumento del fondo di dotazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale	+ 7,7
— Legge 5 febbraio 1968, n. 113: Aumento del fondo di dotazione dell'Ente nazionale idrocarburi	+ 8,4
— Legge 12 marzo 1968, n. 260: Proroga della legge 30 dicembre 1960, n. 1676, recante norme per la costruzione di abitazioni per lavoratori agricoli dipendenti ..	+ 1,4
— Legge 18 marzo 1968, n. 241: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 febbraio 1968, n. 79, recante ulteriori interventi e provvidenze per la ricostruzione e la ripresa economica dei comuni della Sicilia colpiti dai terremoti del gennaio 1968	+ 4,2
— Legge 18 marzo 1968, n. 249: Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali	+ 162 -
— Legge 18 marzo 1968, n. 263: Riconoscimento in favore dei partecipanti alla guerra 1914-18 e alle guerre precedenti	+ 12 -
— Legge 18 marzo 1968, n. 313: Riordinamento della legislazione pensionistica di guerra	+ 60 -
— Legge 18 marzo 1968, n. 351: Miglioramenti economici al clero congruato	+ 3 -
— Decreto del Ministro del tesoro 27 luglio 1968, emanato in applicazione della legge 27 maggio 1959, n. 324, che stabilisce la misura dell'indennità integrativa speciale per l'anno 1969	+ 22 -
— Legge 20 maggio 1964, n. 406: Ratifica ed esecuzione degli Accordi internazionali firmati a Yaoundè il 20 luglio 1963 e degli Atti connessi, relativi all'Associazione tra la Comunità economica europea e gli Stati africani e Malgascio associati a tale Comunità	- 6,3
— Decreto del Ministro del tesoro 28 luglio 1967, emanato in applicazione della legge 27 maggio 1959, n. 324, che stabilisce la misura dell'indennità integrativa speciale per l'anno 1968	- 21,5

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sempre in merito alla voce *spese correnti*, le variazioni proposte per *adeguamento del fabbisogno* meritevoli di particolare rilievo, sono soprattutto quelle relative:

	(in miliardi di lire)
— agli interessi e provvigioni da corrispondere alla Banca d'Italia sui depositi vincolati in conto corrente presso la Banca stessa, delle cui disponibilità questa abbia assunto lo impegno di inibirsi l'impiego sotto qualsiasi forma a sollievo della circolazione..	— 10 —
— alle spese da sostenersi tramite l'Istituto poligrafico dello Stato per forniture di carta e per la stampa di schede, certificati elettorali, manifesti ed altri stampati per le elezioni amministrative e per quelle dei primi Consigli regionali delle Regioni a statuto normale	1,1
— al contributo per l'istruzione pubblica statale di pertinenza dei Comuni e delle Provincie	+ 5 —
— al contributo alla spesa per i trattamenti di pensione a carico dei Fondi pensione per il personale dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato	+ 27,7
— alle somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali riscosse direttamente dalle Regioni siciliana e sarda	+ 19 —
— agli interessi e premi sui buoni del tesoro poliennali	+ 35,1
— al fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento regionale	+ 30 —
— agli interessi di somme versate in conto corrente del tesoro dello Stato	— 15 —
— ai contributi e concorsi nelle spese a favore dell'Amministrazione del Fondo per il culto	+ 3,3
— ai contributi alle comunità europee	+ 2,2
— all'assegnazione all'Opera nazionale invalidi di guerra	+ 1,5
— al concorso al Pio istituto di S. Spirito e Ospedali riuniti di Roma	+ 1,8

Per quanto concerne le *spese in conto capitale*, l'aumento di miliardi 159,9 rispetto all'anno 1968 è dovuto:

— all'incidenza di provvedimenti legislativi	+ 193,6
— all'adeguamento del fabbisogno	— 33,7
	<u>+ 159,9</u>

Le principali variazioni per *provvedimenti legislativi*, sono dovute principalmente all'incidenza dei seguenti provvedimenti:

— Legge 6 luglio 1964, n. 608: Aumento del fondo di dotazione della Cassa per il Mezzogiorno	+ 10 —
— Legge 26 giugno 1965, n. 717: Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno	+ 40 —
— Legge 23 dicembre 1967, n. 1242: Conversione in legge del decreto-legge 30 ottobre 1967, n. 967, recante disposizioni concernenti l'incremento del fondo di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 gennaio 1958, n. 8, convertito nella legge 23 febbraio 1958, n. 84, e utilizzazione delle disponibilità del fondo medesimo	+ 66 —
— Legge 6 marzo 1968, n. 192: Concessione alla Regione siciliana del contributo di cui all'articolo 38 dello statuto per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1971	+ 70 —
— Legge 28 marzo 1968, n. 360: Integrazione di fondi di cui all'articolo 13 della legge 24 luglio 1961, n. 729, per il completamento del programma di costruzione di raccordi autostradali e per le strade di grande comunicazione	+ 10 —

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	(in miliardi di lire)
— Legge 28 marzo 1968, n. 437: Provvedimenti straordinari per la Calabria	+ 23 -
— Legge 5 aprile 1966, n. 182: Concessione di un contributo addizionale all'Associazione internazionale per lo sviluppo (I.D.A.)	— 18,8
— Legge 23 dicembre 1966, n. 1142: Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, concernente ulteriori interventi e provvidenze per la ricostruzione e per la ripresa economica nei territori colpiti dalle alluvioni e mareggiate dell'autunno 1966	— 16,5

Tra le variazioni per *adeguamento del fabbisogno*, sono da porre in evidenza quelle relative:

— al contributo a favore dell'A.N.A.S.	+ 18,6
— alle spese per la ricerca scientifica	+ 8 -
— al rimborso all'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato delle rate di ammortamento in conto capitale dei mutui contratti in applicazione di specifiche autorizzazioni di legge	+ 4,7
— all'eliminazione, ai sensi dell'articolo 128 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1969, dello stanziamento relativo all'annualità da versare al Fondo per l'acquisto di buoni del tesoro e per l'ammortamento di altri titoli di debito pubblico, previsto in lire 50 miliardi dal decreto-legge 23 gennaio 1958, n. 8	— 11 -
— alla non iscrizione, per ora, ai sensi del predetto articolo 128 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1969, di parte dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 23 della legge 26 giugno 1965, n. 717, concernente disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno	— 50 -

Per il *rimborso prestiti*, l'aumento di miliardi 542,1 rispetto all'anno 1968 si riferisce per miliardi 136,7 all'incidenza di leggi e per miliardi 405,4 all'adeguamento del fabbisogno.

Tra le variazioni derivanti dall'*applicazione di leggi*, le principali sono le seguenti:

— Legge 27 ottobre 1966, n. 910: Provvedimenti per lo sviluppo dell'agricoltura nel quinquennio 1966-1970	+ 6,4
— Legge 13 maggio 1967, n. 267: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 1967, n. 80, relativo all'attuazione di interventi nel settore dei prodotti ortofrutticoli	+ 6 -
— Legge 28 luglio 1967, n. 641: Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell'intervento per il quinquennio 1967-1971	+ 22 -
— Legge 1° dicembre 1967, n. 1098: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 ottobre 1967, n. 867, concernente misure per assicurare l'approvvigionamento di prodotti petroliferi nell'attuale momento internazionale	+ 95 -
— Legge 20 dicembre 1967, n. 1252: Aumento del fondo di dotazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale	+ 3,2
— Legge 5 febbraio 1968, n. 113: Aumento del fondo di dotazione dell'Ente nazionale idrocarburi	+ 3,4

L'aumento per l'*adeguamento del fabbisogno*, riguarda principalmente le somme occorrenti per il rimborso di buoni del Tesoro poliennali (miliardi 400).

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA C

VARIAZIONI NEL « FONDO GLOBALE », CONTENUTE NELLE PREVISIONI DI SPESA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1969, RISPETTO AGLI STANZIAMENTI REGISTRATI NELLO STATO DI PREVISIONE DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE

(in miliardi di lire)

	1968	1969	Differenze
FONDO GLOBALE « SPESE CORRENTI »	564.647,3	384.499,9	— 180.147,4

Dimostrazione:

Provvedimenti inclusi nel f.g. 1968 divenuti legge			— 422,173
Provvedimenti inclusi nel f.g. 1968 riprodotti nel 1969 (differenza)			+ 86.368,7
Nuovi provvedimenti inclusi nel f.g. 1969			+ 157.934,5
Provvedimenti inclusi nel f.g. 1968 non riprodotti nel 1969			— 2.277,6
			<u>— 180.147,4</u>

	1968	1969	Differenze
FONDO GLOBALE « SPESE IN CONTO CAPITALE »	350.396,6	105.732	— 244.664,6

Dimostrazione:

Provvedimenti inclusi nel f.g. 1968 divenuti legge			— 340.649,6
Provvedimenti inclusi nel f.g. 1968 riprodotti nel 1969 (differenza)			+ 215
Nuovi provvedimenti inclusi nel f.g. 1969			+ 96.650
Provvedimenti inclusi nel f.g. 1968 non riprodotti nel 1969			— 880
			<u>— 244.664,6</u>

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA D

CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DELLE SPESE RELATIVE AI SERVIZI DEL TESORO
NEL QUINQUENNIO 1965-1969

CATEGORIA	Esercizio 1965		Esercizio 1966		Esercizio 1967		Esercizio 1968		Esercizio 1969	
	Stanziamen- ti	Incr.to %rispetto al 1965	Stanziamen- ti	Incr.to %rispetto al 1966	Stanziamen- ti	Incr.to %rispetto al 1967	Stanziamen- ti	Incr.to %rispetto al 1968	Stanziamen- ti	Incr.to %rispetto al 1969
II Personale in attività di servizio	30.701	16	37.561,7	5,5	22,3	38.398,6	2,2	25	40.132,6	4,5
III Personale in quiescenza (a)	87.980	27,1	10.390	2,5	30,2	10.515	1,2	31,8	10.900	3,7
IV Acquisto di beni e servizi (b)	35.326,7	13,3	46.736,7	16,8	32,3	48.806,5	4,4	38,1	49.129,9	0,7
V Trasferimenti (c)	730.700	2,3	797.197	6,7	9,1	894.627,8	12,2	22,4	1.031.019	15,2
VI Interessi (d)	300.925,8	8,9	348.382,2	6,3	15,8	436.757	25,4	45,1	518.827,7	18,8
VII Poste correttive e compensative delle entrate	200	—	200	—	—	200	—	—	200	—
VIII Ammortamenti	—	—	3.313	—	—	4.552	37,4	—	5.805,8	27,5
IX Somme non attribuibili	8	62,5	18	38,4	125	58	222,2	625	58	625
X Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato	6,5	—	6,5	—	—	6,5	—	—	6,5	—
XI Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato	100	—	100	—	—	100	—	—	100	—
XII Trasferimenti (e)	353.650,1	27,9	480.268,7	6,2	35,8	595.483,8	24	68,3	709.385,6	19,1
XIII Partecipazioni azionarie e conferimenti	25.500	—	1.000	—	96,1	18.765	1.776,5	26,4	5.659,2	69,8
XIV Concessione di crediti e anticipazioni per finalità produttive (f)	13.380	69,1	2.750	33,4	79,4	27.750	909	107,4	22.500	18,9
XV Concessione di crediti e anticipazioni per finalità non produttive (g)	40.231	12,8	25.067	28,5	37,7	21.580	13,9	46,4	76.680	255,3
Totale	1.538.709,1	7,4	1.752.990,8	6	13,9	2.097.501,2	19,6	36,3	2.470.404,3	17,8

* Rispetto al 1967, anno di prima iscrizione l'incremento è stato del 75,2 per cento.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA E

ANDAMENTO INCASSI DI BILANCIO DAL 1° GENNAIO AL 31 DICEMBRE 1968

(raffrontati con quelli dello stesso periodo del 1967)

(in miliardi di lire)

	Dal 1° gennaio al 31 dicembre 1967 (esercizio 1967)			Dal 1° gennaio al 31 dicembre 1968 (esercizio 1968)			Variazioni		
	Conto competenza	Conto residui	Totale	Conto competenza	Conto residui	Totale	Conto competenza	Conto residui	Totale
Incassi per entrate tributarie	6.760,4	604,0	7.364,4	7.425,1	724,3	8.149,4	664,7	120,3	785,0
Incassi per entrate extratributarie	275,4	237,6	513,0	406,4	87,8	494,2	131,0	149,8	18,8
Incassi per alienazioni, ammortamen- ti, ecc.	129,5	5,4	134,9	314,2	13,3	327,5	184,7	7,9	192,6
TOTALE	7.165,3	847,0	8.012,3	8.145,7	825,4	8.971,1	980,4	21,6	958,8
Accensione prestiti	906,7	15,1	921,8	1.161,1	293,5	1.454,6	254,4	278,4	532,8
TOTALE GENERALE	8.072,0	862,1	8.934,1	9.306,8	1.118,9	10.425,7	1.234,8	256,8	1.491,6

TABELLA F

(con tre Allegati esplicativi)

DEBITO PATRIMONIALE DELLO STATO

Emissioni degli anni 1967-1968

(in miliardi di lire)

	Situazione al		Differenze
	1967	1968	
Debiti redimibili	233,2	781,1	+ 547,9
Certificati di credito	124,5	152,8	+ 28,3
Mutui contratti con il CCOP	548,8	497,6	— 51,2
TOTALE GENERALE	906,5	1.431,5	+ 525,-

TABELLA F

Allegato 1

DEBITI REDIMIBILI

(in miliardi di lire)

	1967	1968
Emissione BTP 5 per cento	(...)	532,-
Emissione titoli 5 per cento per indennizzo beni italiani estero (Legge 29 ottobre 1954, n. 1050)	4,1	2,3
Emissione titoli debito pubblico 5 per cento indennità espropriazione terreni	0,3	(...)
Emissione edilizia scolastica redimibile 5,50 per cento	228,7	246,5
Cassa depositi e prestiti (Regio decreto 10 novembre 1905, n. 647)	—	0,3
Anticipazioni Cassa depositi e prestiti costruzioni ospedali (Legge 18 giugno 1908, n. 286)	0,1	(...)
TOTALE	233,2	781,1

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA F
Allegato 2CERTIFICATI DI CREDITO
(in miliardi di lire)

	1967	1968
Certificati speciali di credito rilasciati dall'UIC (Legge 12 agosto 1962, n. 1478)	11,3	18,7
Certificati di credito per l'attuazione interventi nel settore ortofrutticolo	60,7	39,8
Certificati di credito per costi importazione minerali grezzi	—	94,3
Certificati speciali di credito per versamento al « Fondo Sociale »	52,5	—
Certificati speciali di credito da rilasciare all'UIC (Legge 3 dicembre 1957, n. 1196)	(...)	—
TOTALE	124,5	152,8

TABELLA F
Allegato 3MUTUI CONTRATTI DALLO STATO
CON IL CONSORZIO DI CREDITO OPERE PORTUALI
(in miliardi di lire)

	1967	1968
Piano case lavoratori (Legge 30 dicembre 1960, n. 1676)	40,1	19,8
Opere portuali (Legge 27 ottobre 1965, n. 1200)	5,-	5,-
Interventi per lo sviluppo Mezzogiorno (Legge 26 giugno 1965, n. 717); terremotati Sicilia	50,7	49,9
Fondo dotazione ENI (Legge 5 aprile 1966, n. 177)	49,6	50,6
II Piano Verde (Legge 27 ottobre 1966, n. 910)	145,9	193,9
Fondo dotazione IRI (Legge 20 dicembre 1967, n. 1252)	—	40,-
Terremotati Sicilia	—	10,-
Aumento fondo dotazione ENI	—	56,1
Provvedimenti a favore zone colpite dall'alluvione autunno 1968 (Decreto- legge 7 novembre 1968, n. 1118; decreto-legge 19 novembre 1968, nu- mero 1149)	—	72,3
Fondi dotazione e rotazione per mutui contratti dal Tesoro (Legge 23 aprile 1966, n. 218; legge 23 dicembre 1966, n. 1142)	257,5	—
TOTALE	548,8	497,6

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA G

(con tre Allegati esplicativi)

DEBITI DELLO STATO
(Consistenza a fine 1967 e 1968)
(in miliardi di lire)

	Situazione al		Variazioni
	31/12/1967	31/12/1968	
A) <i>A breve termine:</i>			
Debito fluttuante (1)	2.929,7	3.015,7	+ 86,0
B) <i>A medio e lungo termine:</i>			
Consolidati e redimibili	3.116,8	3.932,2	+ 815,4
Mutui contratti con il CCOP	1.771,8	2.241,1	+ 469,3
	4.888,6	6.173,3	+ 1.284,7
TOTALE GENERALE	7.818,3	9.189,0	+ 1.370,7

(1) al netto c/c Tesoreria provinciale.

TABELLA G
Allegato 1

DEBITI DELLO STATO
(Consistenze a fine 1967 e 1968)

A) *A breve termine: debito fluttuante (al netto c/c Tesoreria provinciale)*
(in miliardi di lire)

	Situazione		Variazioni
	al 31/12/67	al 31/12/68	
BOT (al valore nominale)	2.250,7	2.250,5	— 0,2
Banca d'Italia - Anticipazioni straordinarie garantite da speciali BOT (al valore nominale)	339,0	339,0	—
Cassa depositi e prestiti « Gestione risparmio postale » c/c fruttiferi	181,4	260,1	+ 78,7
Cassa depositi e prestiti « Gestione principale » c/c fruttiferi	50,2	9,0	— 41,2
Cassa depositi e prestiti « Gestione conti correnti postali c/c fruttiferi	57,8	142,7	+ 84,9
Istituti di Previdenza - c/c fruttiferi	49,0	13,9	— 35,1
Banco di Napoli ed altri Istituti - c/c fruttiferi	1,6	0,5	— 1,1
TOTALE	2.929,7	3.015,7	+ 86,0

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA G
(Allegato 2)DEBITI DELLO STATO
(Consistenze a fine 1967 e 1968)

B) A medio e lungo termine: debiti consolidati e redimibili

(in miliardi di lire)

	Situazione		Variazioni
	al 31/12/1967	al 31/12/1968	
<i>Consolidati</i>			
Rendita 5% 1935	42,3	42,3	—
<i>Redimibili</i>			
Prestito redimibile 3,50% 1934 (regio decreto-legge 3 febbraio 1934, n. 60)	6,9	6,6	— 0,3
Prestito redimibile 3,50% della « Ricostruzione » (decreto legislativo 26 ottobre 1946, n. 262)	55,0	51,0	— 4,0
Prestito 5% della « Ricostruzione » (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 28 aprile 1947, n. 338)	71,9	66,9	— 5,0
Prestito redimibile 5% per la riforma fondiaria	35,4	33,0	— 2,4
Prestito nazionale redimibile 5% Trieste	24,0	23,0	— 1,0
Prestito redimibile 5% 1954	23,9	25,3	+ 1,4
Prestito redimibile 5,50% « Edilizia scolastica »	—	476,0	+ 476,0
Buoni del Tesoro poliennali	2.470,2	2.692,5	+ 222,3
Certificati di credito	387,2	515,6	+ 128,4
TOTALE dei debiti redimibili	3.074,5	3.889,9	+ 815,4
TOTALE dei debiti consolidati e redimibili	3.116,8	3.932,2	+ 815,4

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA G
Allegato 3

DEBITI DELLO STATO

(Consistenze a fine 1967 e 1968)

B) A medio e lungo termine: mutui contratti dallo Stato con il CCOP

(in miliardi di lire)

	Situazione		Variazioni
	al 31/12/1967	al 31/12/1968	
I Piano verde (legge 2 giugno 1961, n. 454; legge 6 aprile 1965, n. 341; legge 26 luglio 1967, n. 967)	555,6	532,0	— 23,6
Piano case lavoratori (Legge 30 dicembre 1960, n. 1676) .	127,4	143,4	+ 16,0
Interventi per la ripresa economica (legge 13 maggio 1965, n. 431)	50,3	48,6	— 1,7
Provvidenze per la scuola (legge 13 luglio 1965, n. 874) . .	10,5	10,2	— 0,3
Fondi di dotazione ENI e IRI e fondi di rotazione ISVEIMER-IRFIS e CIS (legge 13 dicembre 1964, n. 1342)	67,9	65,6	— 2,3
Opere portuali (legge 27 ottobre 1965, n. 1200)	15,5	20,5	+ 5,0
Interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno (legge 26 luglio 1965, n. 717) e provvidenze per i terremotati di Sicilia del 1968 (legge 18 marzo 1968, n. 241)	103,1	162,1	+ 59,0
Fondo di dotazione ENI (legge 5 aprile 1966, n. 177)	102,9	212,6	+ 109,7
Fondo di dotazione IRI (legge 20 dicembre 1967, n. 1252)	—	43,4	+ 43,4
Fondi dotazione e rotazione e provvidenze a favore dei territori colpiti dalle alluvioni del 1966 (legge 23 aprile 1966, n. 218; legge 23 dicembre 1966, n. 1142, legge 29 aprile 1967, n. 230)	433,8	421,3	— 12,5
II Piano verde (legge 27 ottobre 1966, n. 910)	304,8	504,1	+ 199,3
Provvedimenti a favore delle zone colpite dalle alluvioni dell'autunno 1968 (decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1232 e decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1233) . .		77,3	+ 77,3
TOTALE	1.771,8	2.241,1	+ 469,3

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA H

PAGAMENTI PER SPESE DI BILANCIO

verificatisi dal 1° gennaio al 31 dicembre 1968, raffrontati con quelli avutisi dal 1° gennaio al 31 dicembre 1967
(in miliardi di lire)

	Dal 1° gennaio al 31 dicembre 1968 Esercizio 1968			Dal 1° gennaio al 31 dicembre 1967 Esercizio 1967			Differenze		
	Com- petenza	Residui	Totale	Com- petenza	Residui	Totale	Com- petenza	Residui	Totale
Personale in attività di servizio	2.336,1	132,6	2.468,7	2.163,1	103,8	2.266,9	173,-	28,8	201,8
Personale in quiescenza	479,7	28,2	507,9	427,-	28,5	455,5	52,7	0,3	52,4
Acquisto di beni e servizi	436,4	278,2	714,6	380,5	264,6	645,1	55,9	13,6	69,5
Trasferimenti	2.203,8	631,6	2.835,4	1.682,3	525,1	2.207,4	521,5	106,5	628,-
Interessi	377,9	39,-	416,9	327,4	39,4	366,8	50,5	0,4	50,1
Poste correttive e compensative delle entrate	334,2	76,9	411,1	252,4	43,1	295,5	81,8	33,8	115,6
Altri	41,-	14,8	55,8	34,2	9,9	44,1	6,8	4,9	11,7
Totale Titolo I - Spese correnti	6.209,1	1.201,3	7.410,4	5.266,9	1.014,4	6.281,3	942,2	186,9	+ 1.129,1
Beni ed opere immobiliari a carico di- retto dello Stato	55,4	192,4	247,8	48,5	141,4	189,9	6,9	51,-	57,9
Beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato	0,6	2,1	2,7	0,2	1,4	1,6	0,4	0,7	1,1
Trasferimenti	952,-	231,3	1.183,3	801,6	196,7	998,3	150,4	34,6	185,-
Partecipazioni azionarie e conferimenti per finalità produttive	352,1	1,5	353,6	127,8	12,3	140,1	224,3	10,8	213,5
Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive	132,9	42,5	175,4	39,3	93,5	132,8	93,6	51,-	42,6
Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive	335,7	43,2	378,9	168,1	0,7	168,8	167,6	42,5	210,1
Totale Titolo II - Spese in conto capitale	1.828,7	513,-	2.341,7	1.185,5	446,-	1.631,5	643,2	67,-	+ 710,2
Rimborso di prestiti	106,9	307,3	414,2	78,4	9,-	87,4	28,5	298,3	326,8
TOTALE GENERALE	8.144,7	2.021,6	10.166,3	6.530,8	1.469,4	8.000,2	1.613,9	552,2	+ 2.166,1

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA H1

VARIAZIONI PERCENTUALI

dell'andamento dei pagamenti di bilancio verificatisi nell'esercizio 1968
rispetto a quelli dell'esercizio 1967

	Conto competenza	Conto residui	Totale
Pagamenti per:			
— spese correnti	17,9	18,4	18,-
— spese conto capitali	54,3	15,-	43,5
— rimborso di prestiti	36,4	241,4	73,9
TOTALE	24,7	37,6	27,1

TABELLA I

ANDAMENTO DELLA GESTIONE DEI RESIDUI

Residui accertati alla fine degli anni 1966 e 1967 — Residui pagati negli anni 1967 e 1968

(in miliardi di lire)

	Residui accertati al 31-12-66	Residui pagati al 31-12-67	Residui accertati al 31-12-67	Residui pagati al 31-12-68	Indici residui accertati anno 1967 (base 1966=100)	Indici residui pagati anno 1968 (base 1967=100)
Totale Titolo I - Spese correnti	1.888,4	1014,4	2.116,-	1.201,3	112,-	118,4
Totale Titolo II - Spese in conto capitale	2.129,6	446,-	2.732,3	513,-	128,3	115,-
Totale Titolo I e II	4.018,-	1.460,4	4.848,3	1.714,3	120,7	117,4
Totale Titolo III - Rim- borso di prestiti	21,6	9,-	320,1	307,3	148,2	341,4
TOTALE GENERALE	4.039,6	1.469,4	5.168,4	2.021,6	128,-	137,6

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA L

RIPARTIZIONE DELLE CONSISTENZE DEI TITOLI D'INDEBITAMENTO STATALE
PER CATEGORIE DI SOTTOSCRITTORI

(valore nominale, a fine anno 1967, in miliardi di lire)

	Titoli di Stato			Obbligazioni per conto del Tesoro				Totale generale	
	B.T.P.	Certificati speciali	Altri	Totale	Ferrovie	P. Verde	Altre		
Economia e estero									
1963	1.003	—	209	1.212	129	32	3	164	1.376
1964	973	—	200	1.173	124	116	3	243	1.416
1965	1.005	—	192	1.197	188	204	19	411	1.608
1966	1.254	4	184	1.442	400	240	195	835	2.277
1967	1.273	—	182	1.455	540	345	520	1.405	2.860
Banca d'Italia e U.I.C.									
1963	110	—	21	131	17	99	—	116	247
1964	162	—	28	190	17	219	11	247	437
1965	163	—	25	188	66	180	40	286	474
1966	191	101	25	317	71	209	57	337	654
1967	211	207	199	617	42	123	28	193	810
Aziende di credito e Istituti speciali									
1963	549	—	53	602	86	56	6	148	750
1964	545	—	55	600	82	58	6	146	746
1965	619	68	56	743	231	147	74	452	1.195
1966	959	64	56	1.079	325	23	321	869	1.948
1967	914	63	256	1.233	256	338	445	1.039	2.272
Cassa depositi e prestiti									
1963	10	—	11	21	126	151	7	284	305
1964	—	80	2	82	120	79	47	246	328
1965	—	80	2	82	115	77	66	258	340
1966	—	72	2	74	109	74	65	248	322
1967	—	64	2	66	102	71	64	237	303
Istituti di previ- denza e assi- curazione									
1963	53	—	13	66	14	1	3	18	84
1964	52	—	14	66	12	2	3	17	83
1965	51	—	14	65	16	4	5	25	90
1966	73	—	14	87	20	5	5	30	117
1967	74	—	15	89	20	5	4	29	118

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue L

RIPARTIZIONE DEI TITOLI DI DEBITO PUBBLICO FRA LE VARIE CATEGORIE DI AZIENDE DI CREDITO E GLI ISTITUTI CENTRALI DI CATEGORIA E SPECIALI DI CREDITO

(in miliardi di lire)

	Aziende di credito					Istituti centrali di categoria	Istituti speciali di credito	Totali complessivi		
	Istit. di cred. di diritto pubblico	Banche di interesse naz.le	Banche di credito ordinario	Banche popolari di credito	Casse di risp. e Monti di 1 ^a cat.				Totali aziende di credito	
Buoni tesoro ordinari (al valore nominale)										
1963	449	543	312	189	223	1.716	—	5	1.721	
1964	571	557	335	202	134	1.799	—	5	1.804	
1965	601	706	388	236	80	2.011	1	5	2.017	
1966	628	744	411	238	82	2.103	1	—	2.104	
1967	596	784	442	233	38	2.093	—	—	2.093	
Buoni tesoro poliennali (al valore nominale)										
1963	173	23	112	46	156	510	28	11	549	
1964	177	20	115	47	152	511	24	10	545	
1965	191	44	132	56	155	578	24	17	619	
1966	251	98	203	90	235	877	59	23	959	
1967	240	105	183	81	222	831	58	25	914	
Altri titoli di Stato (a)										
1963	5	1	22	6	17	51	1	1	53	
1964	4	1	24	6	18	53	1	1	55	
1965	36	37	25	6	18	122	1	1	124	
1966	32	37	26	6	17	118	—	2	120	
1967	118	44	51	27	32	272	37	10	319	
Obbligazioni per conto dello Stato (b) (al valore di bilancio)										
						<i>val. nom.</i>				
1963	19	1	23	8	75	126	136	9	3	148
1964	17	1	24	10	72	124	134	9	3	146
1965	50	23	72	36	147	328	349	92	11	452
1966	84	12	108	57	293	554	586	263	20	869
1967	195	35	156	67	323	776	817	199	23	1.039

(a) Compresi i certificati di credito ordinari.

(b) La ripartizione delle obbligazioni per conto dello Stato è al valore di bilancio e comprende anche quelle delle FF.SS. e Stato; si riportano anche i totali al valore nominale per un raffronto globale.

RELAZIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero delle finanze (Tabella 3)

(RELATORE CORRIAS Efisio)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze (Tabella n. 3) ricalca le linee dello stato di previsione per il 1968; e ciò non può e non deve arrecare meraviglia sol che si considerino le caratteristiche di tale spesa rispetto a quelle previste negli stati di previsione degli altri Dicasteri componenti la Pubblica amministrazione della Repubblica italiana.

Altri Ministeri, infatti, normalmente producono servizi consolidati (Difesa, Interno, Istruzione, Sanità, ecc.), oppure servizi di tutela e di sviluppo economico e sociale (Industria e commercio, Agricoltura e foreste, Lavoro e previdenza sociale, Commercio con l'estero) oppure beni e servizi fungibili (Poste e telegrafi, Trasporti ecc.) mentre l'Amministrazione finanziaria, nel chiedere al cittadino l'adempimento di un obbligo imposto dalla legge, deve essenzialmente preoccuparsi di rendere meno imperfetti e più aderenti alla realtà economica gli strumenti tributari.

Acquista, sotto tale visuale, particolare significato la circostanza dell'aumento delle spese, « correnti » che progressivamente si constata di esercizio in esercizio e che attonano alle spese per il personale e per le attrezzature ed impianti, nonchè — in misura più modesta — per incrementi immobiliari tendenti a dotare gli uffici di sedi proprie, decorose ed idonee, al fine di rendere più facile l'incontro tra il fisco ed il contribuente.

La spesa complessiva ammonta a milioni 1.298.512 della quale milioni 1.293.470, 3 per spese correnti, milioni 5.037 per conto capitale e milioni 5 per rimborso prestiti. L'aumento della previsione 1969 su quella del precedente esercizio è di milioni 136.227 con una percentuale d'aumento di circa il 13 per cento.

Da aggiungere che — nel Fondo speciale del Ministero del tesoro — per provvedimenti che riguardano la competenza del Ministero delle finanze — sono accantonati milioni 82.211, 5 riguardanti — in particolare — minori entrate per provvedimenti legislativi in corso.

Per quanto riguarda il personale di cui — al centro o in periferia — si avvale l'Amministrazione finanziaria, occorre ricordare il fenomeno, che pure è comune ad altri settori del pubblico impiego, e cioè la scarsa affluenza ai concorsi da parte di laureati o diplomati. Da questo consegue una carenza preoccupante di quadri proprio nel momento in cui sarebbe più necessaria la presenza di validi ed adeguati elementi: e tale carenza risulta ancora più evidente nei ruoli « tecnici » ove, di fronte alla insufficiente retribuzione economica, si prospettano occasioni più convenienti di lavoro nell'ambiente esterno, che inducono il personale, spesso quello migliore, ad abbandonare il pubblico impiego.

Aggrava — è stato giustamente notato in Commissione — la situazione il fatto che molti concorsi, banditi dopo lunga attesa, vengano espletati a distanza di anni, scorag-

giando in tal modo chi vi partecipa ed allontanando, verso altre più rapide sistemazioni, gli elementi che eran pronti a servire l'Amministrazione.

Naturalmente, la scarsità di personale crea ancora un altro inconveniente, nel senso che è più difficile — come sarebbe auspicabile — farlo partecipare a periodici corsi di aggiornamento o ad incontri di studio nei quali possano essere oggetto di discussione gli sviluppi continui della realtà economica nella quale viviamo, nonchè le nuove esigenze che la politica comunitaria ha già creato e va sempre più presentando con un ritmo che non ammette tregua o ritardi.

Occorre, comunque, al riguardo, sottolineare il lavoro che va svolgendo, con ottimi risultati, la Scuola centrale tributaria « E. Vanoni » che ha aumentato il numero dei corsi di perfezionamento soprattutto in previsione della entrata in vigore della riforma tributaria ed ha provveduto a realizzare una efficiente Biblioteca, sempre più dotata di pubblicazioni giuridiche, economiche e storiche, in modo da rendere possibile una più marcata accentuazione della preparazione tecnico-professionale dei quadri addetti al difficile compito cui è chiamata l'Amministrazione finanziaria.

Di notevole importanza sono anche le spese ripartite nelle varie rubriche, che concernono le voci per dotare i vari servizi di più moderne attrezzature tecniche o per il rinnovo del parco strumenti o per creare (come nel caso della organizzazione dei servizi tributari) il Centro nazionale dell'anagrafe tributaria, con dotazione di elaboratori elettronici di particolare potenza per rendere efficiente tale servizio, ritenuto premessa indispensabile per l'attuazione della riforma tributaria.

È emersa comunque nella discussione in Commissione la esigenza che non venga più ritardata la presentazione in Parlamento del disegno di legge recante delega al Governo per la riforma tributaria presentato dal Ministro delle finanze il 24 luglio 1967 e non approvato dalle due Camere per la fine della legislatura, e sul quale aveva espresso il suo parere anche il Consiglio nazionale della eco-

nomia e del lavoro. A tale schema si era giunti a seguito di notevoli ed approfonditi studi condotti da Commissioni costituite presso il Ministero delle finanze negli anni 1963 e 1967 e il Parlamento, nella ampia discussione che ad esso dovrà dedicare, potrà approfondire se esso risponde o meno ai criteri di maggiore equità, razionalità e semplicità del sistema tributario, tenendo presenti le direttive che al riguardo sono contenute nel Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 (legge 27 luglio 1967, n. 685) e più precisamente:

1) il riordinamento dell'Amministrazione tributaria;

2) la riforma delle imposte dirette in modo da semplificare il sistema di imposizione che dovrà essere più tollerabile per il contribuente e più rigoroso per quanto riguarda l'accertamento;

3) la riforma delle imposte indirette, anche per armonizzarle alle direttive della Comunità economica europea man mano che verranno approvate;

4) la riorganizzazione della finanza locale;

5) l'ampliamento della base imponibile, attraverso una riduzione delle esenzioni e una repressione — meglio attrezzata — della evasione fiscale.

All'aspetto fondamentale della riforma, che deve agire in profondità nel sistema, occorre però aggiungere altri che — pur se secondari — possono contribuire a risolvere i rapporti tra fisco e contribuente.

Anzitutto quello della qualificazione del personale che — a contatto con contribuenti e difensori ben preparati, spesso provenienti dalle file della stessa Amministrazione, — deve dimostrare capacità e preparazione adeguata a un compito così difficile ed impegnativo. Ed accanto ad essa un razionale decentramento amministrativo che consenta un maggior avvicinamento del cittadino agli organi tributari per provvedimenti oggi ancora accentrati, renda più sollecita l'emanazione di essi appagando le esigenze di giustizia del contribuente e alleggerendo il compito degli organi centrali che portano

così dedicarsi meglio allo studio dei problemi di fondo in continua evoluzione.

Un decentramento che realizzi quella necessaria intesa e quel coordinamento — non sempre esistente nella misura necessaria — fra l'Ufficio direttivo provinciale (Intendenza di finanza) e gli Uffici cui più direttamente compete l'accertamento dei tributi, in modo da invitare tutti ad una assunzione di precise responsabilità e a un dialogo sereno e fecondo con i contribuenti, anche nella difesa di spesso opposte esigenze.

Non è da sottovalutare inoltre le necessità di dare agli Uffici, locali costruiti sulla base di criteri di razionalità ed efficienza, che costituisce elemento psicologicamente positivo per creare una nuova atmosfera con chi spesso si presenta carico di preconcetti e con stato d'animo ostile.

La puntualizzazione necessaria dei problemi di fondo che investono l'Amministrazione finanziaria e il sistema tributario del nostro Paese, non esime — però — da alcune considerazioni su taluni aspetti e questioni settoriali sulle quali sembra necessario richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo.

FINANZA LOCALE

Il Governo ha già presentato al Parlamento il progetto di riforma per la finanza locale di cui tutti auspicano la sollecita approvazione, almeno perchè attraverso di esso si attenuerà una situazione di pesantezza presente nella gran parte dei Comuni e Province: in esso, ad esempio, è giustamente previsto l'adempimento per rimborso ai Comuni del mancato gettito per la soppressa imposta di consumo sul vino ed alcune innovazioni favorevoli quali la partecipazione degli Enti locali al gettito dell'IGE.

Nella rubrica per le spese della Finanza locale sono previste nei capitoli 1792 e 1794 le spese relative rispettivamente alla devoluzione alle Province (DPR 5 febbraio 1953, n. 39) della quota di un terzo del provento delle tasse erariali di circolazione; al fondo corrispondente ai tre quinti dell'addizionale ordinaria (TC-A) del 5 per cento sui vari tributi erariali, comunali e provinciali (art. 7

DLL 18-2-1946, n. 100) e alle somme da corrispondere ai Comuni e Province sul provento complessivo dell'IGE (legge 2 luglio 1952, n. 703 e successive modificazioni).

Tali somme, proprio per non rendere più precaria la situazione economico-finanziaria degli Enti locali, dovrebbero essere pagate puntualmente ed è da augurarsi che le cifre previste in bilancio siano sufficienti allo scopo, onde evitare che si renda necessario a metà esercizio, un provvedimento di variazione che allontani nel tempo l'introito di tali somme da parte dei Comuni e Province ed eviti un ulteriore indebitamento per soddisfare le più urgenti e indilazionabili esigenze dell'Ente locale.

DOGANE E IMPOSTE INDIRECTE

Un particolare cenno — nei riguardi della spesa necessaria per il potenziamento dei servizi — merita l'attività dell'Amministrazione delle dogane e delle imposte indirette, alla quale compete oggi il preminente compito di assicurare la massima speditezza dei traffici per una migliore efficienza economica delle aziende.

L'abbattimento, avvenuto con il 1° luglio 1968, delle barriere doganali fra i Paesi della CEE impone l'assoluta necessità di giungere, nello specifico settore, all'armonizzazione delle modalità e formalità procedurali e tecniche, indispensabili ai fini del processo di integrazione economica dei Paesi aderenti.

D'altra parte, il sempre crescente volume dell'interscambio concorre a provocare l'ingombro degli impianti e delle installazioni portuali, aeroportuali e di frontiera, rilevatisi ormai insufficienti.

Di fronte ad una situazione così complessa ed in continua evoluzione, l'Amministrazione doganale italiana dovrà, quindi, adeguare con la massima urgenza la funzionalità dei propri servizi alle nuove esigenze, assicurando nel contempo la salvaguardia degli interessi erariali con un sistema di controlli concretamente rapidi e sicuri.

Lo stesso sviluppo degli scambi esigerà strutture più aderenti alle moderne tecniche;

per cui dovranno essere introdotti sistemi di meccanizzazione tali da ridurre al minimo i tempi di sosta delle merci negli spazi doganali.

Occorre tenere presente che complessità, lentezza nello svolgimento delle pratiche e soste delle merci — in definitiva — si traducono in maggiori costi, che potrebbero spingere i nostri operatori economici ad effettuare le operazioni, anzichè in Italia, in uno degli altri Paesi della Comunità, che offrano condizioni più favorevoli.

Particolare attenzione, a questo riguardo, merita il traffico di merci per via aerea, sviluppatosi in questi ultimi anni ad un ritmo prodigioso. L'aumento della capacità, dell'autonomia e della velocità degli aerei, la stabilizzazione dei loro costi di esercizio, i progressi dell'infrastruttura aeroportuale hanno consentito al trasporto aereo di partecipare, più che ogni altro, alla espansione del commercio internazionale.

Già vari Paesi europei, compresi alcuni di quelli facenti parte del Mercato comune, hanno da tempo posto allo studio la possibilità di applicare al trasporto internazionale aereo le più moderne tecniche di gestione e di controlli.

Una particolare esigenza per l'Amministrazione doganale è rappresentata anche dalla istituzione di autonomi e diretti collegamenti con tutti i propri Uffici periferici e con gli uffici comunitari di Bruxelles.

Tali collegamenti sono indispensabili per assicurare, tra l'altro, la immediata comunicazione di notizie e dati concernenti sia i prezzi delle merci sui mercati internazionali sia la misura dei prelievi e delle restituzioni da applicare in conformità di quanto viene stabilito dai competenti organi della CEE nel delicato settore della politica agricola comunitaria.

In modo particolare, deve essere ridotto il ritardo, con il quale attualmente vengono effettuati i rimborsi per le imposte di fabbricazione, diritti alla esportazione, eccetera (ciò avviene anche per le restituzioni di imposta generale sulla entrata); tale fatto causa agli operatori economici interessati un sensibile aggravio di costi, per cui essi vengono a trovarsi in condizione di reale

svantaggio nei confronti dei loro concorrenti esteri.

MONOPOLI

Il fatto nuovo che non può non essere sottolineato è che il bilancio di previsione dell'Amministrazione dei monopoli di Stato si presenta con un avanzo finanziario di lire 113.750.000 mentre ormai da sei anni si collocava l'Azienda di Stato tra le imprese deficitarie i cui disavanzi venivano colmati da interventi della Cassa depositi e prestiti.

È chiaro che tale situazione consente di formulare i più lieti auspici per l'avvenire, posto che i ricavi — nella previsione — vengono calcolati con molta prudenza e sulla base di un tasso di incremento delle vendite oggi già sensibilmente superato.

Il settore è chiaramente esposto a una aperta competizione con le industrie estere le quali possono far giungere sul mercato italiano — con assoluta libertà — ogni marca al prezzo fissato, in ragione di assoluta parità fiscale con le produzioni del nostro Monopolio ed è perciò che occorre dare atto alla Amministrazione di aver operato con spirito ed azione imprenditoriale, valendosi delle tecnologie più moderne, operando un rinnovamento organizzativo, modernizzando impianti ed attrezzature, eliminando prodotti di scarso gradimento e provvedendo al lancio di nuove produzioni. Il risultato, così positivo, è stato raggiunto attraverso un complesso di iniziative e di provvedimenti che hanno mirato a conciliare il rapporto costi-ricavi con il predominio del mercato dal punto di vista produttivo, tenendo conto del fatto che la nostra Azienda — a differenza di quelle estere — sopporta anche un aggravio supplementare di oneri di carattere sociale, proprio perchè organismo di Stato.

Al fine di rendere ancora più sana — dal punto di vista economico — l'Azienda, dovrebbe essere esaminato se non convenga darle una maggiore sostanziale autonomia di azione, che la svincoli da scelte obbligatorie e forme procedurali sempre complesse e spesso prolisse, che sono in netto contrasto

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

con la inderogabile esigenza di snellezza e tempestività di azione che debbono presiedere ad ogni attività industriale e commerciale.

È perciò da esaminare se non convenga fissare — attraverso lo strumento della legge delegata che appare il più indicato — maggiori facoltà da attribuire al Monopolio per l'esercizio delle sue attività istituzionali, per una più efficiente azione di penetrazione sui mercati esteri e per ulteriori miglioramenti dei risultati conseguiti nel mercato interno, anche perchè il ritorno del bilancio all'attivo rappresenta la sintesi, in un'azione di sviluppo, delle linee programmatiche sinora perseguite, e da perfezionare.

Ciò è ancor più urgente proprio perchè non esiste più da tempo in Europa — per il settore — un altro organismo monopolistico rigidamente inquadrato nello Stato come il nostro, essendosi tutti trasformati o in Enti pubblici (Francia) o in società a partecipazione statale (Svezia-Austria).

ENTRATE SPECIALI

Tra i capitoli di spesa contenuti in questa è da sottolineare l'apporto crescente dato dal gioco del lotto che presenta, per quanto riguarda il pagamento delle vincite, un maggiore stanziamento di lire 25 miliardi rispetto al 1968 in correlazione all'aumento delle riscossioni preventivate per l'anno 1969 in lire 180 miliardi.

GESTIONE
DELLE LOTTERIE NAZIONALI

La Commissione ha inoltre soffermato la sua attenzione sulla gestione delle lotterie nazionali, considerata gestione fuori bilancio, a norma della legge 4 agosto 1955, n. 722 e dal Regolamento generale delle lotterie nazionali — approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 novembre 1948, n. 1677, modificato con decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1952, n. 4468 — 10 maggio 1956, n. 550 — 27 dicembre 1956, n. 1571 e 22 giugno 1960, n. 814.

Per quel che concerne la concessione della propaganda, la distribuzione e la vendita dei biglietti delle lotterie nazionali, l'Amministrazione, avvalendosi della facoltà di cui all'articolo 2 della citata legge 722, ha dato in concessione con regolare licitazione privata — previo parere favorevole del Consiglio di Stato — l'incarico alla Società esercizio lotterie e affini sportivi — SELAS — che ha presentato la migliore offerta.

In merito al costo della concessione, dato che il 10 per cento dell'importo del biglietto deve essere corrisposto a norma di convenzione al venditore materiale, al concessionario, (il cui compenso globale — come da offerta fatta — è del 13,85 per cento) compete il 3,85 per cento, cui va sommato il compenso per l'organizzazione della pubblicità. Il concessionario, nell'ambito di percentuali prefissate deve provvedere direttamente alle spese della pubblicità, anticipandone l'importo che poi gli viene rimborsato in seguito a produzione di regolare documentazione debitamente controllata. A quanto sopra deve essere aggiunto un ulteriore compenso per i biglietti a fermo, (prelevati, con maggior rischio, negli ultimi giorni precedenti l'estrazione della lotteria).

Da tener presente che, ai sensi dell'articolo 3 della citata legge n. 722, il ricavo netto delle lotterie nazionali non è devoluto allo Stato, (a favore del quale non esiste alcuna entrata di bilancio), ma è destinato ad enti aventi finalità sociali, educative e culturali indicati, di volta in volta, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri per il bilancio, per le finanze, per l'interno e per il tesoro.

Per la gestione di tali lotterie venne a suo tempo abbandonata la gestione dei fondi in bilancio ed istituita una contabilità speciale di tesoreria, onde consentire la massima celerità nei pagamenti dei premi ai vincitori e delle quote attribuite agli Enti beneficiari, il che era difficile potesse verificarsi, in caso di procedura ordinaria, anche per il pericolo di un'eventuale previsione di stanziamenti insufficienti al fabbisogno.

In allegato sono i dati relativi alla gestione 1968.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

LOTTERIE NAZIONALI - ANNO 1968

Lotterie	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m	n
	Biglietti venduti	Importo a Lit. 500	Quota di lire 50 al venditore materiale del biglietto	Aggio al concessionario nazionale	Quota attribuita al fondo di riserva	Spese dell'Amministrazione	Quota all'ente organizzatore della manifestazione abbinata alla lotteria	Spese di pubblicità	Compenso al concessionario nazionale per l'organizzazione della pubblicità	Compenso al concessionario nazionale per il prelievo di biglietti a fermo	Massa di premi	Quota attribuita agli enti beneficiari delle lotterie nazionali
AGNANO	2.006.712	1.003.356.000	100.335.600	38.629.205	86.439.115	30.550.000	48.161.090	107.114.115	5.637.585	7.226.820	289.631.235 (1)	289.631.235
MONZA	1.927.183	963.591.500	96.359.150	37.098.270	83.013.410	34.250.000	46.252.390	104.280.890	5.488.470	4.953.400	275.947.760 (2)	275.947.760
MERANO	2.380.256	1.190.128.000	119.012.800	45.819.930	102.529.525	35.800.000	57.126.140	120.421.620	6.337.980	7.102.485	347.988.760 (3)	347.988.760
ITALIA	11.696.286	5.848.143.000	584.814.300	225.153.505	503.817.515	161.400.000	280.710.865	434.057.295	23.805.535	37.467.855	1.798.458.065 (4)	1.798.458.065
TOTALI	18.010.437	9.005.218.500	900.521.850	346.700.910	775.799.565	262.000.000	432.250.485	765.873.920	41.269.570	56.750.560	2.712.025.820 (5)	2.712.025.820

(1) più Lit. 275.368.765 prelevate dal fondo di riserva

(2) » » 299.072.240

(3) » » 187.012.240

(4) » » 106.935

(5) » » 761.560.180

CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA

Nell'intento di realizzare una sempre maggiore funzionalità ed efficienza del proprio apparato e, in particolare, dei nuclei di polizia tributaria, anche in vista delle nuove esigenze connesse con la riforma dell'ordinamento tributario, la Guardia di finanza ha già provveduto al recupero di militari impiegati in servizi fissi meno produttivi, per far gravitare la loro azione verso i settori operativi di maggiore importanza per lo Stato.

Inoltre, per attuare le finalità di cui sopra il Corpo sta provvedendo:

al riordinamento organico e territoriale dei reparti per rendere la propria struttura più aderente alle mutate caratteristiche economiche delle zone in cui deve spicarsi la attività di vigilanza e controllo;

all'accentuazione della preparazione tecnico-professionale dei quadri, ufficiali e sottufficiali, con particolare riguardo alla specializzazione nelle materie ragionieristiche e contabili.

I primi risultati derivanti dall'attuazione di questo impegnativo programma sono più che soddisfacenti, ove si consideri che il rendimento operativo della Guardia di finanza nel 1968 è aumentato, in misura veramente apprezzabile, su quasi tutto l'arco del suo vasto campo d'azione.

Rilevanza preminente hanno assunto i risultati conseguiti nell'ultimo anno in alcuni tra i settori più importanti del sistema tributario, quali l'IGE e i monopoli. Più precisamente:

in materia di IGE, sono state accertate evasioni per un ammontare di lire 27,7 miliardi (punta massima sinora raggiunta) con un incremento del 6,6 per cento rispetto al 1967, che pure aveva fatto registrare risultati mai ottenuti in precedenza;

nell'ambito dei monopoli sono stati sequestrati oltre 4.000 quintali di sigarette estere e numerosissimi mezzi di trasporto, terrestri e navali, tra cui dodici navi di elevato tonnellaggio con carico interamente co-

stituito da tabacchi: cifre queste che rappresentano il più alto traguardo fino ad oggi raggiunto nella lotta al contrabbando, con un incremento del 20,2 per cento rispetto al pur notevole sequestrato del 1967.

Il contemporaneo generale aumento delle entrate erariali offre indiretta conferma della validità dell'azione svolta dalla Guardia di finanza, sia sotto l'aspetto repressivo della frode fiscale sia sotto il profilo preventivo, non meno importante anche se non traducibile in concrete cifre di rendimento.

Conseguentemente, di tutta evidenza appare la convenienza per l'Amministrazione di assicurare alla Guardia di finanza i mezzi necessari per mantenere l'efficienza operativa del Corpo al più alto livello, allo scopo di garantire il costante afflusso all'Erario della linfa occorrente per il pieno raggiungimento delle finalità economico-sociali dello Stato.

GESTIONI FUORI BILANCIO

La Corte dei conti, nella decisione e relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1967 (comunicato al Senato il 25 luglio 1968) si è soffermata su talune forme anormali di gestione di fondi che trovano svolgimento al di fuori così delle previsioni di bilancio come delle relative procedure di esecuzione e, quindi, dei controlli dal sistema previsti.

Su di esse occorre ricordare quanto segue:

Gestione dei proventi delle conservatorie dei registri immobiliari

La percezione degli emolumenti ipotecari da parte dei conservatori dei registri immobiliari è autorizzata dal decreto legislativo 31 luglio 1954, n. 534, convertito, con modificazioni, nella legge 25 settembre 1954, n. 870. A norma dell'articolo 6 di tale decreto, alla fine di ogni anno finanziario viene predisposto apposito rendiconto della gestione degli emolumenti ipotecari.

Esso viene approvato dal Ministro delle finanze e presentato, quindi, al Parlamento in allegato al rendiconto consuntivo del Ministero delle finanze.

Gestione indennità commerciali per servizi straordinari resi alle dogane

Il personale dell'Amministrazione periferica delle dogane, oltre ai compiti istituzionali svolti nell'ordinaria sede di servizio e durante il normale orario di ufficio, effettua anche, a richiesta e nell'interesse degli operatori economici, servizi straordinari fuori dei circuiti doganali ed oltre l'orario normale di ufficio intesi ad accelerare al massimo lo svolgimento delle formalità doganali connesse con le operazioni richieste.

Per il compimento di tali servizi, al predetto personale spettano le indennità previste dal quinto comma dell'articolo 8 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424, nella misura che, ai sensi dell'articolo 64 del vigente Regolamento di esecuzione, viene determinata dal Ministro delle finanze con proprio decreto.

Tale misura è stata stabilita con decreto ministeriale 8 agosto 1947 e successive modificazioni, recepito dall'articolo 28 del decreto-legge 20 febbraio 1968, n. 59, convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 224.

Sulla base della riferita normativa le somme pagate dai contribuenti per i servizi straordinari di cui sopra vengono ripartite, a cura degli Uffici doganali, al personale che ha svolto tali servizi, dopo aver effettuato su di esse i seguenti prelievi:

del 10 per cento, a favore del Fondo istituito con decreto ministeriale 8 agosto 1947, da erogarsi al personale periferico delle Dogane in servizio presso determinati uffici, non produttivi di indennità commerciali;

del 20 per cento, a favore del Fondo di previdenza del personale delle Dogane istituito con la legge 12 luglio 1912, n. 812.

Gestione indennità per servizi straordinari resi dagli Uffici tecnici delle imposte di fabbricazione

Il personale degli Uffici tecnici delle imposte di fabbricazione, oltre i compiti di istituto svolti nell'ufficio durante il normale orario, effettua, nell'interesse ed a richiesta degli operatori, servizi straordinari al di fuori dell'ufficio oppure in anticipo o in prolungamento dell'orario normale.

Per il compimento di tali servizi spettano le indennità previste dall'articolo 3 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 3 settembre 1947, n. 1035, modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 842, nella misura, che ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 dicembre 1949, n. 940, viene determinata dal Ministro delle finanze con proprio decreto.

Tale misura è stata per ultimo stabilita con decreto ministeriale 21 febbraio 1962, recepito nell'articolo 6 del decreto-legge 23 ottobre 1964, n. 987, convertito nella legge 13 dicembre 1964, n. 1349, e modificato con l'articolo 41 del decreto-legge 9 novembre 1966, n. 912, convertito nella legge 23 dicembre 1966, n. 1143.

Sulla base della normativa richiamata, le somme pagate dai contribuenti per i servizi straordinari di cui sopra vengono ripartite in modo seguente: una parte è devoluta all'Erario a reintegro dell'apposito capitolo di spesa del bilancio dello Stato da cui vengono prelevati i fondi per il pagamento delle indennità di missione dovute al personale che effettua il servizio.

La rimanente somma, e cioè la differenza tra quanto versato dai privati e l'ammontare delle indennità di missione liquidate agli impiegati e reintegrate al bilancio dello Stato, viene così ripartita:

per il 40 per cento è versata al Fondo di previdenza per il personale delle Imposte di fabbricazione e dei Laboratori chimici delle imposte indirette istituito con regio decreto-legge 5 settembre 1938, n. 1561, convertito nella legge 19 gennaio 1939, n. 260;

per il 60 per cento è versata su apposito conto corrente postale intestato alla Direzione generale delle dogane e imposte indirette e ripartito, da un'apposita Commissione, tra il personale degli Uffici tecnici delle imposte di fabbricazione secondo i criteri stabiliti dalla stessa Direzione generale, giusta quanto previsto dall'articolo 4 del predetto decreto legislativo 3 settembre 1947, n. 1035. Tali criteri sono stati, per ultimo, determinati con decreto ministeriale 21 febbraio 1968, n. 87.

Gestione dei proventi della pubblicità eseguita sugli involucri dei fiammiferi

Con la legge 18 marzo 1968, n. 269, recante variazioni al bilancio per l'anno finanziario 1967, sono stati istituiti due nuovi capitoli per la contabilizzazione dei proventi indicati in oggetto, contabilizzazione che non era stata prevista dalla legge 1° maggio 1930, n. 610, concernente le modalità per la devoluzione dei proventi stessi.

I nuovi capitoli sono:

il capitolo 2014 — Capo IV — dello stato di previsione dell'entrata dello Stato;

il capitolo 1735 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

Su questi capitoli è stato iscritto l'importo dei proventi della pubblicità sulle scatole di fiammiferi che erano stati tenuti accantonati in attesa dell'istruzione dei capitoli stessi.

In tal modo la gestione dei proventi della pubblicità fiammiferi è stata ricondotta entro il bilancio dello Stato.

Gestione della « Rivista della Guardia di finanza »

I costi annuali, computati con i ricavi ammontano a lire 20.100.000. Ai ricavi si provvede in parte con riscossione di abbonamenti ed in parte con un contributo del Fondo per l'assistenza dei finanzieri.

Nessuna disposizione di legge esiste, e sarebbe auspicabile che come per le altre riviste edite a cura dell'Amministrazione finanziaria (Tributi - Rivista del Catasto e dei Servizi tecnici erariali) lo stanziamento di spesa venisse previsto nello stato di previsione del Ministero.

Completato con questi cenni sommari lo esame della tabella 3 dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 1969 del Ministero delle finanze, il relatore ne raccomanda l'approvazione non senza aver sottolineato il preminente interesse civico di potenziare i servizi tributari, strumenti indispensabili per una giusta ma efficiente politica finanziaria, e dando atto dell'impegno del Governo a risolvere i numerosi problemi del settore, e del lavoro svolto con diligenza ed operosità dal personale di ogni ordine e grado dipendente dall'Amministrazione finanziaria.

CORRIAS Efisio, *relatore*

RELAZIONE

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

(RELATORE CIFARELLI)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione finanze e tesoro, investita della competenza primaria sul Bilancio preventivo e sul Rendiconto generale dello Stato, ha pure una settoriale competenza sugli stati di previsione della spesa e sui conti consuntivi sia del Ministero del bilancio e della programmazione economica, sia del Ministero delle partecipazioni statali.

Nell'esercizio di tale competenza, la Commissione ha preso in esame lo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1969 (Tabella n. 4) anzitutto rilevando che la previsione del 1968, che era di complessive lire 2.164.500.000, passa, per il 1969, a lire 3.253.220.000, e comprende unicamente spese correnti, cioè di funzionamento e di mantenimento. Aggiungendo a detta cifra la somma di lire 600.000.000, che viene accantonata nell'apposito « fondo speciale » del Ministero del tesoro, con riferimento a provvedimenti legislativi in corso, la spesa complessivamente prevista per il Ministero del bilancio e della programmazione economica, in relazione all'anno finanziario 1969, ascende a lire 3.853.220.000.

L'aumento di lire 1.088.720.000 (lire 3.253.220.000 — lire 2.164.500.000) è previsto sia per l'incidenza della legge 27 maggio 1959, n. 324, quanto all'indennità integrativa per il personale; sia per l'aumento, nella misura di lire 750.000.000, del contributo annuo all'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE), in forza della legge 18 marzo 1968, n. 239; sia infine per l'esigenza

di adeguare le dotazioni di bilancio alle occorrenze crescenti del funzionamento, quanto a stipendi, retribuzioni al personale con contratto a termine, studi e rilevazioni (lire 500.000.000), compensi per speciali incarichi conferiti ad estranei all'Amministrazione dello Stato, eccetera.

L'accantonamento di lire 600.000.000 risulta fatto per il funzionamento dei Comitati regionali della programmazione, in previsione della definizione delle norme relative.

La Commissione ha rilevato che la complessiva previsione di Bilancio si ripartisce in:

- a) lire 1.172.000.000 per il personale;
- b) lire 1.075.000.000 per acquisto di beni e servizi;
- c) lire 1.000.000.000 per l'ISPE.

Con riferimento al complesso di previsioni raggruppate sub *B*, la Commissione sottolinea l'esigenza che siano evitate duplicazioni di spesa per indagini, studi e rilevazioni, stante la specifica attività commessa all'ISPE e la strumentazione della quale questo può disporre, mediante stretti rapporti con l'Istituto nazionale di statistica e con l'Istituto di studi sulla congiuntura.

Con riferimento alla previsione di spesa sub *C*, la Commissione ha ritenuto superate dall'opera esplicata e dalle realizzazioni conseguite, oltre che dalla statuizione della legge 18 marzo 1968, n. 239, le possibili ragioni di dubbio sull'opportunità di dar vita all'ISPE, una volta creato l'apposito Ministero « per la programmazione economica ».

L'esame delle previsioni di spesa, prevalentemente attinenti al personale e alla strumentazione operativa, ha consentito alla Commissione, sentito anche il rappresentante del Governo, di rendersi conto della non eccessiva ampiezza della pianta organica, e della validità degli organogrammi operativi, nonché della strutturazione del Ministero, avente i suoi punti di forza nel *Comitato tecnico scientifico* (composto da 9 professori universitari, i quali si radunano di norma mensilmente e hanno il compito di discutere, insieme con il Segretario generale della programmazione, la Relazione economica, la Relazione previsionale e programmatica e quella Relazione sull'attuazione del programma, che è prevista dalle norme sulle procedure, le quali attendono l'approvazione del Parlamento), e nel *Comitato interregionale della programmazione*, al quale partecipano i presidenti delle Regioni a statuto speciale e i presidenti dei Comitati regionali della programmazione.

La Commissione ha rilevato che le previsioni della esaminata tabella 4 dimostrano un serio sforzo per fornire all'attività di pianificazione i necessari presupposti e strumenti, in termini di documentazione, di studi, di ricerche. E questo con riferimento altresì all'elaborazione degli schemi regionali di sviluppo, talvolta ostacolata da insufficienza di visione adeguata dei problemi e talvolta da crisi nel funzionamento dei comitati, ma gradualmente e sempre meglio estrinsecantesi in documenti che superano le visioni particolaristiche e le previsioni avveni-

ristiche, per far luogo alla concreta disamina delle esigenze regionali di vita e alla costruttiva elaborazione dei programmi regionali.

Per quanto riguarda l'ISPE, la Commissione ha preso atto del suo crescente adeguamento ai compiti stabiliti dalla legge 27 febbraio 1967, n. 48, sintetizzabili nella sua funzione di organo di studio a disposizione del Ministero del bilancio e della programmazione, attraverso il Ministro (che presiede il Consiglio di amministrazione dell'ISPE) e il Segretario generale della programmazione, (che dà l'indirizzo agli studi e alle ricerche da compiere). Fra questi vanno ricordate in modo particolare le elaborazioni per quel « documento sulle opzioni per il Programma 1971-1975 », che sta per essere presentato al Parlamento ed è destinato ad essere la prima tappa della formazione del Programma nazionale, relativo al secondo quinquennio.

In relazione alle esposte considerazioni, la Commissione ha espresso, a maggioranza, avviso favorevole all'approvazione dello « stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1969 » (Tabella n. 4), così formulando un giudizio positivo sull'organizzazione del Ministero e dei suoi organi consultivi e specializzati e sulla impostazione ed elaborazione degli studi, indispensabili per la programmazione e per il razionale funzionamento di uno Stato moderno.

CIFARELLI, *relatore*

RELAZIONE

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

(RELATORE BUZIO)

ONOREVOLI SENATORI. — Nell'esaminare lo stato di previsione della spesa di un Ministero di grande importanza, qual è appunto quello delle Partecipazioni statali, vengono naturali alcune considerazioni di carattere generale che riguardano essenzialmente le funzioni che l'industria in genere, ed in particolare le aziende a partecipazione statale, svolgono nell'economia italiana.

Esiste infatti una forte correlazione tra livello economico di un paese e la sua struttura industriale, almeno per i paesi che sono in uno stadio di sviluppo analogo a quello italiano.

Per sottolineare tale fatto basta tenere presente che in Italia circa la metà del reddito nazionale proviene appunto dall'industria e solo per il rimanente dalle altre attività. Da ciò discende il notevole ruolo propulsore che le industrie a partecipazione statale possono esercitare sullo sviluppo di tutta la nostra economia.

Nel biennio 1966-1967 le imprese private avevano svolto un ruolo decisivo nella ripresa economica, mentre nel 1968 abbiamo assistito ad un progressivo indebolimento degli investimenti causato da una congiunzione di fattori ciclici e strutturali: furono proprio le imprese a partecipazione statale che in tale anno diedero la necessaria spinta alla nostra economia.

Da queste brevi considerazioni risulta la necessità, per altro affermata da più parti, di qualificare e rendere più incisivo ed innovativo il ruolo, che l'impresa a partecipazione statale, svolge nell'economia italiana.

Si tratterebbe essenzialmente, come si legge anche nella relazione programmatica delle partecipazioni statali per l'anno 1969, di passare dalla fase di produzione di base, tutt'ora in atto, alla fase della produzione ad alto livello tecnologico.

Tale rinnovamento, peraltro, è in armonia con l'attuale stadio di sviluppo del nostro Paese e permetterebbe di assorbire una quantità notevole di mano d'opera altamente specializzata, nonchè di far fronte alla domanda estera in continuo aumento.

**DIRETTRICI DELLA NUOVA FASE
DI SVILUPPO
DELLE PARTECIPAZIONI STATALI**

Le linee fondamentali dello sviluppo del sistema delle partecipazioni statali si possono così riassumere:

a) elaborazione di un piano organizzativo e degli investimenti, per sostenere un processo accelerato, uno sviluppo tecnologico al fine di mantenere le posizioni sui mercati cui partecipa l'economia italiana;

b) avvio e consolidamento di nuove linee di intervento, in virtù del quale l'impresa pubblica può dare un valido contributo alla evoluzione e alla espansione di settori, il cui sviluppo è subordinato a profonde innovazioni;

c) potenziamento degli interventi già in atto ove ciò sia richiesto da esigenze di sviluppo dell'economia nazionale, con prospet-

tive per la espansione di singoli settori delle partecipazioni statali;

d) nuovo, più intenso sforzo per promuovere lo sviluppo economico delle regioni meridionali, ormai da anni tema fondamentale dell'azione delle partecipazioni statali;

e) partecipazione alle soluzioni di problemi di importanza vitale per il progresso civile: adeguamento degli insediamenti e delle infrastrutture di comunicazione delle grandi aree metropolitane;

f) nuove linee di intervento in agricoltura per la quale è indispensabile un orientamento volto a potenziare la trasformazione, la conservazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli.

È giusto dedicare un maggiore sforzo allo sviluppo della rete di posti di vendita, e in particolare dei supermercati, nel contesto di un'azione che, oltre a fornire strutture di distribuzione, dovrebbe essere intesa a controbilanciare possibili tendenze monopolistiche.

CARATTERE GENERALE DELLA RELAZIONE PROGRAMMATICA

Superata la fase anticongiunturale che ha caratterizzato gli anni della recessione economica, le Partecipazioni statali hanno impostato nuovi e più impegnativi programmi di investimento per il rilancio dell'economia del Paese verso livelli di importanza europea e mondiale.

L'azione delle imprese a capitale pubblico, che si pone ormai come strumento primo ed insostituibile per l'attuazione delle finalità delineate dal programma economico nazionale, si svilupperà in programmi di investimento, nel quinquennio 1969-73, dell'ordine di circa 4.635 miliardi di lire, con un incremento di oltre 900 miliardi rispetto alle previsioni formulate per il periodo 1968-72.

Se si tiene poi conto che in taluni settori, soprattutto in campo manifatturiero, la programmazione non può estendersi ad

un periodo superiore ai 2-3 anni, può ritenersi che l'ammontare di 5000 miliardi possa essere senz'altro superato.

Per quanto riguarda il solo 1969 gli investimenti previsti ammontano ad oltre 1100 miliardi di lire contro i pur cospicui 915 miliardi del 1968, superando ogni precedente livello. La cifra indicata comprende anche gli investimenti all'estero, che si aggireranno sui 100 miliardi di lire e verranno prevalentemente spesi dall'ENI nella ricerca e coltivazione di idrocarburi.

Le principali direttrici di sviluppo, in base alle quali saranno articolati i suddetti programmi quinquennali, riguardano i settori appresso indicati.

Nel settore energetico saranno proseguiti gli sforzi già in atto svolti, sia a reperire nuove fonti di approvvigionamento degli idrocarburi, sia a completare la rete nazionale dei metanodotti al fine di assicurare all'economia nazionale una adeguata disponibilità di risorse energetiche a basso costo per usi civili ed industriali.

Nel comparto dell'industria di base si continuerà a promuovere la realizzazione di nuovi centri produttivi anche dopo il completamento delle grandi iniziative già avviate, per le quali peraltro sono tuttora richiesti ingenti investimenti, per raggiungere le dimensioni economicamente più adeguate, e per il continuo ammodernamento tecnologico degli impianti.

Inoltre, le partecipazioni statali non mancheranno di attuare, al verificarsi dei necessari presupposti, interventi in settori manifatturieri e collaterali alle produzioni di base al fine di contribuire, con iniziative ad alta percentuale di occupazione, alla soluzione dei problemi economici ed occupazionali del Paese.

Comunque, già nel 1969, le industrie meccaniche registreranno il più alto incremento di investimenti che, passando da poco meno di 64 miliardi di lire nel 1968 a oltre 120 miliardi nell'anno in corso, risulteranno pressochè raddoppiati.

Tra le altre direttrici di intervento programmate, assume un particolare rilievo la linea di azione volta a creare, nel quadro

delle indicazioni della programmazione economica nazionale, iniziative nel campo nucleare che, assicurando all'industria italiana un adeguato inserimento nel settore, sulla base di collegamenti con operatori stranieri, tendano a creare i presupposti perchè, in una prospettiva a lungo termine, possano concepirsi soluzioni autonome.

Le iniziative avviate o in corso di realizzazione da parte dell'IRI (Istituto per la ricostruzione industriale), dell'ENI (Ente nazionale idrocarburi) e dell'EFIM (Ente autonomo di gestione per le partecipazioni del fondo di finanziamento dell'industria meccanica), concernenti la costruzione di centri per la fabbricazione di elementi di combustibile e per la progettazione e costruzione di impianti nucleari, richiederanno investimenti nel quinquennio 1969-73, per circa 150 miliardi di lire.

Nel settore chimico l'accresciuta presenza dell'impresa pubblica conseguente al consolidamento della partecipazione nella Montedison, contribuirà in modo rilevante al superamento della attuale situazione di stasi del settore e consentirà di avviare un processo di sviluppo dell'industria chimica, aderente alle previsioni ed alle indicazioni del programma economico nazionale.

Nel campo delle infrastrutture, la realizzazione del piano autostradale, approvato con legge 28 marzo 1968, n. 385, e già in fase di concreta attuazione, l'opera di sistemazione della grande viabilità di scorrimento e l'avvio a soluzione dei problemi delle infrastrutture viarie urbane, soprattutto nelle principali aree del Mezzogiorno, consentiranno di porre le basi per la creazione di un sistema nazionale di rapidi collegamenti, condizione indispensabile per uno sviluppo economico equilibrato ed interessante tutto il territorio nazionale.

Sulla base delle necessità emergenti dal processo di ammodernamento e sviluppo dell'apparato economico-industriale del Paese, verrà dato ulteriore e maggiore impulso all'attività di ricerca scientifica ed applicata.

Sarà inoltre potenziata l'azione già intrapresa per favorire l'istruzione professionale e la creazione di quadri dirigenti ed inter-

medi soprattutto nelle zone del Mezzogiorno.

Nuovo impulso riceverà inoltre l'azione delle partecipazioni statali volta a promuovere la realizzazione nel Sud dell'Italia di iniziative industriali che, per la loro capacità di assorbimento della mano d'opera, siano in grado di alimentare un autonomo processo di sviluppo economico e sociale.

In questo contesto vanno considerati i programmi concernenti la costruzione in Sardegna degli stabilimenti dell'ALSAR e dell'Eurallumina per la produzione, rispettivamente di alluminio primario e di allumina, l'ampliamento del centro siderurgico di Taranto ed il potenziamento degli impianti chimici di Gela e Farrandina, ai quali programmi verranno ad aggiungersi numerose altre iniziative.

Tra queste una particolare menzione merita il progetto dell'Alfa Sud che, per gli effetti veramente imponenti che è suscettibile di produrre direttamente ed in modo indotto ai fini dello sviluppo dell'economia campana, può considerarsi sufficiente a contrassegnare una svolta fondamentale nel processo di industrializzazione del Mezzogiorno.

Sempre nell'ambito di questa linea di azione vanno ricordati gli interventi posti in essere dalle partecipazioni statali per la realizzazione di industrie di trasformazione, conservazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, nonchè quelli volti a promuovere la valorizzazione delle risorse turistiche del Mezzogiorno finora trascurate.

Gli investimenti programmati per il Mezzogiorno, da realizzarsi nel 1969, ammontano a circa 413 miliardi di lire, con un incremento del 40 per cento rispetto ai 300 miliardi circa investiti nel 1968.

Da quanto è stato sin qui esposto risulta evidente che, per la rilevanza degli impegni finanziari e per la validità delle scelte politiche, le Partecipazioni statali riconfermeranno nei prossimi anni la propria insostituibile funzione di stimolo e di supporto dell'economia nazionale.

La molteplicità e la complessità dei problemi da affrontare nell'azione di direzione, coordinamento e controllo del complesso

delle aziende a capitale pubblico, richiederà, naturalmente, un affinamento ed un potenziamento delle strutture organizzative del sistema al fine di porre in grado il Ministero delle partecipazioni statali, in una prospettiva di continua espansione dell'attività delle società e degli enti vigilati, di adempiere in modo pieno e tempestivo ai compiti sempre più impegnativi ad esso affidati dal Parlamento e derivanti dalla politica di piano.

GLI INVESTIMENTI DELL'IRI

Per il quinquennio che inizia nel 1969, l'IRI (Istituto per la ricostruzione industriale) ha definito un programma di investimenti per circa 2800 miliardi di lire che abbraccia i vari settori nei quali operano le aziende che fanno capo all'Istituto.

Nel settore della siderurgia, della metallurgia e delle attività connesse, gli investimenti ammontano a circa 325 miliardi e sono volti principalmente all'ampliamento del centro siderurgico di Taranto e allo sviluppo delle attività degli altri grandi centri siderurgici dell'Italsider, nonché al potenziamento delle produzioni specializzate della Dalmine, della Breda e della Terni. La realizzazione di tali investimenti consentirà un notevole incremento della produzione delle società a partecipazione statale che, già nel 1971, raggiungerà, per la ghisa, i 9 milioni di tonnellate annue e supererà, per l'acciaio, i 12 milioni di tonnellate annue.

Nel settore meccanico l'IRI investirà circa 438 miliardi, destinati principalmente alla realizzazione dell'iniziativa Alfa Sud, al potenziamento delle produzioni di macchinario industriale (soprattutto Ansaldo meccanico-nucleare, S. Eustachio, FMI - Mecfond) e di quelle elettromeccaniche elettroniche (ASGEN-SIT Siemens), alla costruzione di un nuovo stabilimento della Merisinter nella zona di Napoli ed all'ampliamento degli stabilimenti della OTO-Melara e della FAG.

L'IRI non mancherà inoltre di sviluppare il suo impegno in uno dei comparti del

settore meccanico nei quali l'Italia è notevolmente arretrata rispetto ai paesi tecnologicamente più avanzati, qual'è quello aerospaziale.

Nel settore dei cantieri navali saranno investiti oltre 23 miliardi che consentiranno sia il completamento dell'attuazione del piano di riordinamento dei cantieri, che sarà portato a termine nel prossimo anno, sia l'ammodernamento e l'ampliamento dei centri di riparazioni navali. L'IRI inoltre concorrerà alla costruzione, a Genova ed a Trieste, di due bacini di carenaggio.

Nel settore dei trasporti marittimi ed aerei sono stati definiti programmi per 189 miliardi che consentiranno la costruzione di motonavi traghetto — da introdurre sulle rotte tra la penisola, le grandi isole, Malta, la Libia e la Tunisia — il miglioramento di alcune unità della società Adriatica, il potenziamento e l'ammodernamento della flotta aerea dell'Alitalia, che estenderà organicamente i suoi servizi internazionali e che, tramite le controllate ATI e SAM, svilupperà la rete interna ed i trasporti aerei di merci.

Nel settore delle autostrade e delle altre infrastrutture, le società dell'IRI investiranno circa 880 miliardi per il completamento del piano autostradale connesse alla legge n. 729 del 1961, per la realizzazione del piano aggiuntivo di cui alla recente legge n. 385 del 1968, per la costruzione della tangenziale di Napoli e per altre opere minori.

Investimenti di grande rilievo (circa 790 miliardi) sono stati programmati per il settore dei telefoni, nel quale la SIP proseguirà nell'azione volta principalmente ad una maggiore diffusione del servizio nel Mezzogiorno, ed all'estensione della teleselezione, mentre l'Italcable curerà lo sviluppo delle telecomunicazioni intercontinentali, realizzando, tra l'altro, la posa del cavo transatlantico tra la penisola iberica e gli Stati Uniti.

Si deve infine ricordare che l'IRI realizzerà investimenti anche negli altri settori nei quali è presente (radiotelevisione, tessile, ecc.) ai fini del potenziamento, dell'am-

modernamento e dello sviluppo degli impianti e delle produzioni.

GLI INVESTIMENTI DELL' ENI

Anche l'ENI ha impostato vastissimi programmi che comportano investimenti per 1.522 miliardi di lire nel periodo 1969-1973.

La parte più importante di essi riguarda la ricerca e la produzione mineraria (500 miliardi) attraverso le quali l'ente mira ad aumentare le proprie risorse di idrocarburi in relazione alla responsabilità di approvvigionamento energetico del Paese.

Altra parte assai importante è quella relativa allo sviluppo della rete nazionale dei metanodotti — di preminente interesse ai fini della razionalizzazione dei consumi energetici della nazione — per la quale sono previsti investimenti per circa 222 miliardi, mentre altri 55 miliardi di investimenti saranno effettuati all'estero nel settore del trasporto e della distribuzione del metano.

Ovviamente, grande attenzione viene data nei programmi anche agli altri settori tradizionali di intervento dell'ente (raffinazione e distribuzione di prodotti petroliferi) — nei quali si investiranno 321 miliardi — ed alle attività ausiliarie degli idrocarburi (acquisto di attrezzature, montaggi anche per conto terzi, ecc.).

Di massimo rilievo risulta poi il programma dell'Ente per la chimica e la petrolchimica (190 miliardi di investimenti) che costituiscono uno dei settori di base per lo sviluppo dell'economia del Paese e nel quale l'ente è stato chiamato a maggiori responsabilità dalla modifica recentemente avvenuta della sua legge istitutiva.

Tale modifica, unitamente alla delibera del CIPE dello scorso agosto relativa al settore nucleare, ha posto a carico dell'ente anche notevoli responsabilità in tale settore e soprattutto nel comparto della ricerca e della produzione di minerali uraniferi, nell'intento di garantire al Paese un sicuro approvvigionamento energetico nucleare. È stato così elaborato un programma nucleare che comporta investimenti per 120 miliardi di lire, relativi, principalmente, alla ricerca

ed all'acquisizione di giacimenti di uranio ed alla realizzazione, nel Mezzogiorno, di uno stabilimento per la produzione di combustibili nucleari.

L'Ente si è inoltre impegnato in un'azione di acceleramento del processo degli investimenti, definendo interventi per altri 239 miliardi di lire, nei diversi settori nei quali esso è presente.

ALTRI INVESTIMENTI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

Oltre che attraverso l'IRI e l'ENI le Partecipazioni statali svolgono la propria azione con altri enti di gestione e con alcune società direttamente controllate dal Ministero, tra i quali vanno ricordati principalmente l'EFIM (Ente autonomo di gestione per le partecipazioni del fondo di finanziamento della industria meccanica) e l'EAGAT (Ente autonomo di gestione per le aziende termali).

L'EFIM che ha sviluppato la propria azione soprattutto nelle zone del Mezzogiorno, realizzerà investimenti per 236,6 miliardi di lire orientati soprattutto nei settori della metallurgia ed attività connesse (143,9 miliardi di lire) e della meccanica (39,7 miliardi di lire).

Nel comparto metallurgico è da ricordare soprattutto la prevista realizzazione in Sardegna dello stabilimento dell'Euroallumina, per la produzione di allumina da bauxiti australiane, che verrà ubicato in un'area adiacente a quella dell'impianto ALSAR in cui verrà prodotto alluminio primario.

L'EFIM è inoltre impegnato nella complessa opera di razionalizzazione e ristrutturazione del settore ferroviario a partecipazione statale di recente interamente affidato all'ente medesimo, cui sono state trasferite le aziende produttrici di materiale rotabile già controllato dall'IRI.

L'EAGAT — ente autonomo di gestione per le aziende termali — nel quale sono state inquadrate, dopo l'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali, le aziende termali che prima facevano capo direttamente allo Stato, si trova ancor oggi a

far fronte alle difficoltà derivanti dall'avanzato grado di obsolescenza degli impianti delle aziende predette.

Ciononostante l'ente ha predisposto, in armonia con le indicazioni del programma economico nazionale, che prevede uno sviluppo del termalismo, un piano di rilancio dell'attività termale che comporterà investimenti per almeno 9,4 miliardi di lire.

Per consentire agli enti suddetti di portare a termine l'attuazione dei programmi sopra esposti, si renderà necessario procedere ad un adeguamento dei rispettivi fondi di dotazione.

L'aumento dei fondi di dotazione a disposizione delle Aziende a partecipazione statale è indubbiamente da approvarsi, soprattutto per dotare il sistema di queste aziende di una più adeguata quota di capitale proprio per affrontare i programmi in corso senza pesare eccessivamente sul mercato finanziario (specie con l'emissione di obbligazioni). Vanno tuttavia affermate alcune esigenze:

a) che si chiariscano dettagliatamente (cioè a livello di singole aziende o quanto meno gruppi) le destinazioni dei fondi messi a disposizione per questa via (aumento dei fondi di dotazione);

b) che si richiamino le aziende a partecipazione statale ad una stretta coerenza tra i loro interventi e quelli previsti dal piano nazionale di sviluppo e si utilizzino anzi gli investimenti delle stesse nelle aree e nelle regioni dove i piani regionali restano inattuati.

L'ultimo accenno (interventi delle aziende a Partecipazioni per realizzare obiettivi dei piani regionali, che altrimenti resterebbero inattuati) offre l'opportunità di segnalare, ad esempio, il caso della « Scotti-Brioschi », che vale anche per altre aziende che si sono trovate nelle stesse condizioni.

Il Piano regionale piemontese prevede il potenziamento dei poli periferici della regione e quindi anche di Novara. Ma gli interventi per tale potenziamento si fanno ancora attendere, assistiamo anzi a disinvestimenti. In queste condizioni un disinvestimento (quello della Scotti-Brioschi) per concentrare altrove le produzioni di Nova-

ra, oltre ad accrescere il disagio dei lavoratori, violerebbe i canoni della programmazione regionale.

La cosa risulta ancora più grave per il fatto che la chiusura dello stabilimento renderebbe più difficile la situazione di Novara, soprattutto sotto il profilo occupazionale e pertanto si auspica la creazione di qualche iniziativa sostitutiva, eventualmente in settori connessi con quello della « Scotti e Brioschi », in modo che non vada disperso il patrimonio di esperienze e di capacità tecniche acquisite dalle maestranze in tanti anni di attività.

Desidero anche richiamare un aspetto particolarmente importante, intimamente connesso all'evoluzione delle forme organizzative aziendali — che portano a concentrazioni ed integrazioni di stabilimenti ed attività produttive — concretantesi nelle condizioni di vita dei cosiddetti pendolari, le quali dovrebbero essere rese meno disagiate soprattutto per quel che riguarda lo spostamento dalle abitazioni ai complessi industriali. In proposito desidero soffermarmi su di un caso che mi sembra molto indicativo.

Negli ultimi anni, accanto al fenomeno tradizionale dell'afflusso di lavoratori dall'entroterra a Genova si è sviluppato un cospicuo movimento inverso, in coincidenza con il decentramento oltre Appennino di attività industriali genovesi.

Occorrerebbe, nonostante i percorsi interessanti siano di alcune decine di chilometri, costituire un sistema di comunicazioni veloci di tipo metropolitano, soprattutto perchè il fenomeno del decentramento urbano e produttivo genovese è chiaramente destinato a moltiplicarsi.

Dal punto di vista dei servizi ferroviari, essenzialissimi sono i trasporti della manodopera e, a tal fine, dato che i convogli tradizionali si rivelano scarsi di numero e alquanto inadatti alle comunicazioni celeri su tratti urbani e metropolitani, auspico la adozione dei treni a rapido incarrozzamento tipo ALE 803 anche per le comunicazioni con l'entroterra ligure-alessandrino oltre che per quelle rivierasche.

Ciò potrebbe avvenire programmando sollecitamente nuove costruzioni di treni

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALE 803, e, nel frattempo, distogliendo treni del genere che fossero solo parzialmente impiegati in altre zone o compartimenti, per dedicarli a nuovi e più razionali servizi per i lavoratori pendolari da Genova alle zone industriali retroappenniniche.

Passando ad altro argomento, ricordo che i senatori Segnana e Spagnolli hanno richiamato l'attenzione su un grosso problema, che è quello del continuo degradamento dell'economia delle zone montane, ed hanno chiesto l'intervento del settore pubblico, ai fini della creazione di qualche iniziativa industriale che valga a migliorare la situazione di queste zone.

Effettivamente, mi sembra che gli incentivi esistenti siano insufficienti a richiamare

l'iniziativa privata e, pertanto, se non si provvederà alla predisposizione di particolari misure incentivanti, si renderà necessario sollecitare le partecipazioni statali affinché esaminino la possibilità di orientare la loro azione anche in favore delle zone montane. È chiaro che le partecipazioni statali, nel porre allo studio qualche intervento in favore di tali aree, dovranno indirizzarsi verso qualche zona delle vallate montane che presenti caratteristiche di idoneità per insediamenti industriali.

Il problema oviamente va visto anche in relazione agli interventi che dovranno essere disposti in favore delle aree depresse del centro-nord, nel quadro della normativa esistente per tali aree.

TABELLA N. 18

Stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1969

Lo stato di previsione per l'anno finanziario 1969 reca spese:

per la parte corrente	milioni	641,3
per il conto capitale	»	53.300
per complessivi	milioni	<u>53.941,3</u>

Va, peraltro, posto in evidenza che, con riferimento a provvedimenti legislativi in corso che rientrano nella competenza del Ministero delle partecipazioni statali, nell'apposito fondo speciale del Ministero del tesoro sono stati accantonati milioni 2.000 per il conto capitale, di talchè, complessivamente, le spese del Ministero ammontano in sostanza a milioni 55.941,3 di cui:

per la parte corrente	milioni	641,3
e per il conto capitale	»	55.300

SPESE CORRENTI

Le spese correnti riguardano:

Personale in attività di servizio per	milioni	474,6
Personale in quiescenza	»	13
Acquisto di beni e servizi	»	151,7
Trasferimenti	»	1,5
Somme non attribuibili	»	0,5
	milioni	<u>641,3</u>

Tali spese superano di L. 18.800.000 quelle dell'esercizio 1968, che ammontavano a L. 622.500.000.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La differenza è determinata da aumenti proposti nei seguenti capitoli:

1022. — Paghe e assegni fissi al personale operaio	L.	6.000.000
1025. — Compensi per lavoro straordinario al personale operaio	»	800.000
1041. — Pensioni ordinarie	»	1.500.000
1066. — Fitto di locali	»	15.500.000
1069. — Acquisto, manutenzione, noleggio mezzi trasporto	»	5.000.000
		L. 28.800.000

e dalle diminuzioni proposte nei seguenti Capitoli:

1021. — Stipendi ed altri assegni fissi al personale di ruolo	L.	5.000.000	
1061. — Compensi per incarichi speciali	»	2.000.000	
1062. — Spese funzionamento di Comitati, Consigli e Commissioni	L.	1.000.000	
1071. — Spese di qualsiasi natura per tenuta dello schedario degli Enti e Imprese a Partecipazione statale e per effettuazione di studi, indagini, eccetera	L.	2.000.000	— 10.000.000
			L. 18.800.000

SPESE IN CONTO CAPITALE

Le spese in conto capitale (o di investimento) sono suddivise in:

Trasferimenti	milioni	800
Partecipazioni azionarie e conferimenti	»	52.500
per complessivi	milioni	53.300

Gli 800 milioni della categoria trasferimenti sono costituiti dai contributi agli Enti autonomi di gestione per le aziende termali per milioni 700 e all'Ente autonomo di gestione per il cinema per milioni 100.

L'importo di milioni 52.500 « Partecipazioni azionarie e conferimenti » riguardano i seguenti Capitoli:

2041. — Conferimento al Fondo di dotazione dell'ENI	milioni	20.500
2042. — Conferimento al Fondo di dotazione dell'IRI	»	18.000
5043. — Partecipazione all'aumento del capitale della Soc. p. A. « Nazionale Cogne » (nel 1968 non c'era)	»	4.000
5044. — Partecipazione all'aumento del capitale della S. p. A. AMMI (nel 1968 non c'era)	»	5.000
5047. — Somma da devolvere all'Ente autonomo di gestione per il cinema (articolo 4 della legge 2 dicembre 1961, n. 1330)	»	1.000
5048. — Conferimento al fondo di dotazione dell'EFIM	»	4.000
per complessivi	milioni	52.500

Il contributo al fondo dell'IRI è stato diminuito di milioni 2.500 rispetto all'esercizio 1968.

Il contributo al fondo di dotazione dell'EFIM (Ente autonomo di gestione per le partecipazioni del fondo per il finanziamento dell'industria meccanica — legge 5 novembre 1964, n. 1176 —), che era di milioni 2.500 nel 1968, è stato soppresso per il 1969.

Le spese in conto capitale per l'esercizio 1969 superano pertanto di milioni 8.800 quelle dell'esercizio 1968, previste in milioni 44.300.

Onorevoli senatori, con le considerazioni che precedono, la Commissione finanze e tesoro vi invita ad approvare lo stato di

previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali.

BUZIO, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

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 1969, giusta l'annesso stato di previsione per l'entrata (*Tabella n. 1*).

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

(Totale generale della spesa)

Art. 2.

È approvato in lire 11.418.148.789.896 il totale generale della spesa dello Stato per l'anno finanziario 1969.

(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 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 2*).

Art. 4.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1969, 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. 1953 dello stato di

previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Art. 5.

Ai sensi dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1955, n. 1312, è stabilita in lire 900 milioni la spesa occorrente per il funzionamento della Corte costituzionale per l'anno finanziario 1969.

Art. 6.

Il contributo a favore dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, 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, è fissato, per l'anno finanziario 1969, in lire 205.374.057.000.

Art. 7.

L'assegnazione a favore dell'Istituto centrale di statistica, di cui al regio decreto-legge 27 maggio 1929, n. 1285, per l'anno finanziario 1969, è autorizzata in lire 7 miliardi e 200 milioni 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. 8.

L'assegnazione di cui all'articolo 18 del decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 82, a favore del Consiglio nazionale delle ricerche per contributo nelle spese di funzionamento del Consiglio stesso, è stabilita, per l'anno finanziario 1969, in lire 48 miliardi ivi compreso l'onere per il personale non statale addetto agli Istituti scientifici ed ai centri di studio di cui al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1167.

Art. 9.

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, nonché 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 1969, in lire 13.500.000.000.

Art. 10.

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 1969, in lire 2.851.862.000.

Art. 11.

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 Provincie, è stabilito, per l'anno finanziario 1969, in lire 60.000.000.000.

Art. 12.

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 1969, in lire 12.000.000.

Art. 13.

Ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 giugno 1908, n. 286, il contributo dello Stato a favore del Pio Istituto di Santo Spirito ed Ospedali riuniti di Roma, di cui all'articolo 3 della legge 8 luglio 1903, n. 321, è stabilito, per l'anno finanziario 1969, in lire 385.213.330 in relazione all'ammontare delle annualità di ammortamento dei mutui concessi al Pio Istituto per la costruzione dei nuovi ospedali in Roma.

Art. 14.

Il Ministro per il tesoro ha facoltà di emettere, per l'anno finanziario 1969, buoni ordinari del Tesoro, 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, nonché l'ammissione a rimborso delle ricevute provvisorie rilasciate nell'anno finanziario 1968 ed esercizi precedenti e non sostituite con i titoli medesimi.

È data facoltà, altresì, al Ministro per il tesoro di autorizzare, eccezionalmente, con decreto motivato, il rimborso anticipato dei buoni, nonché di provvedere, con proprio decreto, alla determinazione delle somme da corrispondere all'Amministrazione postale per le prestazioni rese ai fini dell'eventuale collocamento dei buoni ordinari del Tesoro.

Art. 15.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento dai capitoli numeri 3523, 5381 e 6036 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1969 a quelli delle Amministrazioni interessate, nonché 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. 16.

Per l'anno finanziario 1969, le somme da corrispondere all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato per il rimborso degli oneri da questa sostenuti per l'esercizio delle linee a scarso traffico sono fissate nell'importo di lire 27.700.000.000 iscritto al capitolo n. 2961 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per lo stesso anno, non si applica il disposto di cui all'articolo 3 della legge 29 novembre 1957, n. 1155.

Art. 17.

Per l'anno finanziario 1969, le somme da corrispondere all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 29 novembre 1957, n. 1155, per il rimborso degli oneri e delle spese da questa sostenuti per motivi non attinenti all'esercizio ferroviario, sono stabilite, in via forfettaria, nell'importo di lire 31.300.000.000 iscritto al capitolo n. 3492 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, fra gli stati di previsione delle varie Amministrazioni statali, il fondo di cui al citato capitolo n. 3492.

Art. 18.

Per l'anno finanziario 1969 le somme dovute dalle singole Amministrazioni statali a quella delle poste e dei telegrafi, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 aprile 1961, n. 355, in dipendenza dell'abrogazione delle esenzioni e delle riduzioni delle tasse postali e telegrafiche, sono poste a carico del Ministero del tesoro.

Di dette somme, lire 7.300.000.000 sono comprese nel fondo di cui al capitolo n. 3492 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per lo stesso anno e saranno direttamente versate dal Ministero del tesoro, per conto dell'Amministrazione delle poste e dei telegrafi, all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato a titolo di rimborso dei costi sostenuti da quest'ultima per il trasporto degli effetti postali ai sensi dell'articolo 1 della legge 29 novembre 1957, n. 1155 e dell'articolo 1, n. 3, del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1959, n. 411.

Art. 19.

Per l'anno finanziario 1969 le somme da corrispondere all'Amministrazione delle po-

ste e dei telegrafi, ai sensi dell'articolo 3 della legge 25 aprile 1961, n. 355, in relazione alle prestazioni dalla stessa effettuate per conto di Amministrazioni dello Stato, sono stabilite nell'importo complessivo di lire 1.500.000.000 iscritto al capitolo n. 3221 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Art. 20.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, fra gli stati di previsione delle varie Amministrazioni statali i fondi iscritti ai capitoli numeri 2411, 3481, 3491, 3524, 3525, 3526, 3527 e 3528 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1969.

Il Ministro per il 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. 21.

Ai sensi dell'articolo 36 della legge 28 febbraio 1967, n. 131, concernente disposizioni sull'assicurazione e sul finanziamento dei crediti inerenti alle esportazioni di merci e servizi, all'esecuzione di lavori all'estero, nonchè all'assistenza ai Paesi in via di sviluppo, il limite massimo delle garanzie da assumere a carico dello Stato in relazione ai titoli I e II della legge stessa è fissato, per l'anno finanziario 1969, in lire 500 miliardi.

Art. 22.

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

a) alla ripartizione del fondo di lire 19 miliardi 390 milioni iscritto al capitolo numero 3442 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1969 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, n. 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 per il tesoro di introdurre in bilancio, con propri decreti, le occorrenti variazioni.

Art. 23.

Alle spese di cui ai capitoli nn. 2931, 3248, 3249, 3364 e 3413 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro si applicano, per l'anno finanziario 1969, le disposizioni contenute nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 24.

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. 25.

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, an-

nesso allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Art. 26.

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.

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

Art. 27.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero delle finanze, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 3*).

Art. 28.

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 1969, in conformità delle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso anno.

Art. 29.

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 1969, è stabilito in 100.

Art. 30.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad introdurre, con propri decreti, nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1969, le variazioni compensative connesse con l'attuazione dell'articolo 21 della legge 18 marzo 1968, n. 249, concernente l'inquadramento, nelle categorie del personale non di ruolo, delle unità comunque assunte o denominate con retribuzione su fondi stanziati nello stato di previsione di detto Ministero.

Art. 31.

Alle spese di cui al capitolo n. 5021 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze si applicano, per l'anno finanziario 1969, le disposizioni contenute nel terzo e quarto comma dell'articolo 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 32.

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 1969 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*).

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

Art. 33.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del bilancio e della programmazione economica, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 4*).

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

Art. 34.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero di grazia e giustizia, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 5*).

Art. 35.

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 1969, in conformità delle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso anno.

Art. 36.

Le entrate e le spese degli Archivi notari, per l'anno finanziario 1969, 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. 37.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero degli affari esteri, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 6*).

Art. 38.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, su proposta del Ministro per gli affari esteri, le variazio-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ni compensative che si rendessero necessarie tra i capitoli n. 1743 e n. 2303, 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. 39.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, il fondo iscritto al capitolo n. 3400 dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri, per l'anno finanziario 1969, per l'attuazione dei decreti del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 e n. 200, e 23 gennaio 1967, n. 215, concernenti le norme relative all'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri, emanati ai sensi della legge 13 luglio 1965, n. 891.

Art. 40.

Ai sensi dell'articolo 64 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, lo stanziamento del capitolo n. 1831 dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri, per l'anno finanziario 1969, 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. 41.

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 1969, in lire 250.000.000.

Art. 42.

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 1969, in lire 128.550.000.

Art. 43.

È approvato il bilancio dell'Istituto agronomico per l'oltremare, per l'anno finanziario 1969, 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. 44.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero della pubblica istruzione, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 7*).

Art. 45.

Sono autorizzate per l'anno finanziario 1969, le seguenti assegnazioni:

lire 46.000.000 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;

lire 12.000.000 per il restauro e la riparazione di danni in dipendenza di offese belliche a cose mobili ed immobili di interesse artistico, archeologico e bibliografico di proprietà dello Stato o degli Enti di cui all'articolo 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, a uffici e locali delle soprintendenze, musei, gallerie, biblioteche e loro arredamento, a scuole e istituti d'arte e di musica governativi e loro suppellettili.

Art. 46.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, su proposta del Ministro per la pubblica istruzione, le

variazioni compensative che si rendessero necessarie tra i capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione riguardanti, rispettivamente, assegnazioni per spese di personale e per spese di funzionamento degli istituti e scuole di istruzione tecnica e professionale e di istruzione artistica, dotati di autonomia amministrativa.

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

Art. 47.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero dell'interno, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 8*).

Art. 48.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1969, l'assegnazione straordinaria di lire 15 miliardi per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza e per le sovvenzioni ai Comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica.

Art. 49.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1969, la spesa di lire 5.000.000 per il funzionamento della Commissione per la pubblicazione del carteggio del Conte di Cavour.

Art. 50.

Il fondo di cui all'articolo 2 della legge 12 dicembre 1967, n. 1220, occorrente per il pagamento delle anticipazioni da parte dello Stato delle rette di spedalità dovute dai comuni agli ospedali e alle cliniche universitarie, è stabilito, per l'anno finanziario 1969, in lire 18 miliardi.

Art. 51.

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 1969, in conformità delle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso anno.

Art. 52.

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 1969, 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. 53.

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 1969, senza distinzione dell'esercizio al quale si riferiscono gli impegni relativi.

Art. 54.

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 1969, 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 decritte nell'elenco n. 1, annesso al bilancio predetto.

Art. 55.

Sono autorizzati l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate dei Patrimoni riuniti ex economici, di cui all'articolo 18 della legge 27 maggio 1929, n. 848, nonché il pagamento delle spese dei Patrimoni predetti, per l'anno finanziario 1969, 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 economici, quelle descritte nell'elenco n. 1, annesso al bilancio predetto.

I capitoli dello stato di previsione della spesa dei Patrimoni riuniti ex economici 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. 56.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero dei lavori pubblici, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 9*).

Art. 57.

È autorizzata per l'anno finanziario 1969 la spesa di lire 32.883.100.000, di cui lire 45.000.000 e lire 30.000.000 per la concessione dei contributi, rispettivamente, alla

Basilica di San Marco in Venezia ed al Duomo e Chiostro di Monreale, previsti dalle leggi 25 aprile 1957, n. 305 e 18 agosto 1962, n. 1356, e lire 32.808.100.000 per provvedere:

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, nonché 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) all'esecuzione di opere pubbliche straordinarie a pagamento non differito di competenza di enti locali dell'Italia meridionale ed insulare, in applicazione del secondo comma dell'articolo 1 della legge 3 agosto 1949, n. 589;

e) agli oneri relativi a concorsi e sussidi previsti da leggi organiche, ivi compresi quelli dipendenti dal secondo comma dell'articolo 1 della legge 3 agosto 1949, n. 589;

f) alla concessione di contributi previsti dall'ultimo comma dell'articolo 56 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261, per l'ampliamento e il miglioramento di ospedali, convalescenziari e luoghi di cura;

g) alla spesa per l'esecuzione di lavori per il risanamento, il consolidamento ed il trasferimento di abitati, disposti ai sensi delle leggi 31 marzo 1904, n. 140 e 9 luglio 1908, n. 445, e successive estensioni e modificazioni;

h) 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.

Art. 58.

E autorizzata, per l'anno finanziario 1969, la spesa di lire 5.380.500.000, 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 ricostituzione 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. 59.

E autorizzata, per l'anno finanziario 1969, la spesa di lire 3.500.000.000 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. 60.

E stabilito, per l'anno finanziario 1969, ai sensi del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261 e delle leggi 2 luglio 1949, n. 408, 25 giugno 1949, n. 409, 27 ottobre 1951, n. 1402, 27 dicembre 1953, n. 968 e 31 luglio 1954, n. 607, il limite di impegno di lire 810.000.000 di cui:

1) lire 10.000.000 per la concessione del contributo trentacinquennale dell'uno per cento previsto dall'articolo 12 della legge 2 luglio 1949, n. 408, a favore di Comuni ed Istituti autonomi per le case popolari;

2) lire 500.000.000 in dipendenza degli oneri derivanti dalla legge 31 luglio 1954, n. 607, per la concessione:

a) di contributi costanti da pagarsi, ai sensi delle citate leggi 25 giugno 1949, n. 409, 27 dicembre 1953, n. 968 e 31 luglio 1954, n. 607, ai proprietari che provvedono alla ricostruzione dei loro fabbricati distrutti da eventi bellici oppure agli Istituti mutuanti ai quali i proprietari stessi si sono rivolti per procurarsi i fondi necessari;

b) dei contributi rateali, ai sensi del punto secondo dell'articolo 39 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, ai proprietari che provvedono alla riparazione dei fabbricati ad uso di abitazione danneggiati dalla guerra;

3) lire 300.000.000 per l'attuazione dei piani di ricostruzione degli abitati danneg-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

giati da eventi bellici di cui alla legge 27 ottobre 1951, n. 1402.

Art. 61.

Sono stabiliti, per l'anno finanziario 1969, i seguenti limiti di impegno per pagamenti differiti relativi a:

1) sovvenzioni e contributi dipendenti dal testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, da leggi speciali e dalla legge 29 maggio 1951, n. 457, lire 250.000.000;

2) concorsi e sussidi per l'esecuzione delle opere pubbliche d'interesse di enti locali mediante la corresponsione di contributi costanti per trentacinque anni a norma del primo comma dell'articolo 1 e del primo comma dell'articolo 17 della legge 3 agosto 1949, n. 589 e della legge 31 luglio 1956, n. 1005, lire 3.815.000.000 di cui:

a) per opere stradali ai sensi dell'articolo 2 della citata legge n. 589 del 1949 e dell'articolo 2 della legge 15 febbraio 1953, n. 184, lire 500.000.000 destinate, per lire 250.000.000, all'Italia meridionale e insulare;

b) per opere marittime ai sensi dell'articolo 9 della citata legge n. 589 del 1949, lire 75.000.000;

c) per opere elettriche ai sensi dell'articolo 10 della citata legge n. 589 del 1949 e della legge 22 giugno 1950, n. 480, modificate dalla legge 9 agosto 1954, n. 649, lire 150.000.000 destinate, per lire 75.000.000, all'Italia meridionale e insulare;

d) per opere igieniche indicate agli articoli 3, 4, 5 e 6 della citata legge n. 589 del 1949 modificata dalla legge 9 agosto 1954, n. 649, lire 3.000.000.000 di cui lire 150 milioni per le opere previste dall'articolo 1 della legge 2 aprile 1968, n. 506 e lire 2 miliardi e 850.000.000 destinate per lire 1.425.000.000 all'Italia meridionale e insulare;

e) per la costruzione e l'ampliamento di edifici per sedi municipali, ai sensi dell'articolo 6 della legge 15 febbraio 1953, n. 184, modificata dall'articolo 3 della legge

9 agosto 1954, n. 649, nonché per la costruzione, sistemazione e restauro degli archivi di Stato, ai sensi della legge 19 luglio 1959, n. 550, lire 90.000.000;

3) contributi agli ordinari diocesani od agli Enti mutuanti nella spesa riconosciuta ammissibile per la costruzione e per il completamento di chiese parrocchiali, di locali da adibire ad uso di ministero pastorale o di ufficio o di abitazione, ai sensi dell'articolo 4 della legge 18 aprile 1962, n. 168, lire 450.000.000.

Art. 62.

L'autorizzazione di spesa di lire 15 miliardi recata, per l'anno finanziario 1969, dall'articolo 1 della legge 27 ottobre 1965, n. 1200, per la esecuzione di opere portuali e per l'ammodernamento ed il rinnovamento del parco effossorio del servizio escavazione porti, è aumentata della somma di lire 5 miliardi che si iscrive nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici.

Ai termini dell'articolo 6, terzo comma, della citata legge 27 ottobre 1965, n. 1200, l'importo complessivo di lire 20.000.000.000 è ripartito in ragione di lire 19.200.000.000 per opere portuali e lire 800.000.000 per ammodernamento e rinnovamento del parco effossorio del servizio escavazione porti.

Art. 63.

È autorizzata, per l'anno finanziario 1969, la spesa di lire 1.200.000.000 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. 64.

Agli oneri dipendenti dall'applicazione delle leggi 9 maggio 1950, n. 329 e 23 ottobre 1963, n. 1481, 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. 65.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere, su proposta del Ministro per i lavori pubblici, 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.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere:

alle variazioni compensative fra i capitoli nn. 5235 e 5173 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, per l'anno finanziario 1969, in dipendenza delle eventuali modifiche al riparto degli stanziamenti previsti dall'articolo 11 della legge 3 gennaio 1963, n. 3, apportate ai sensi del terzo comma del medesimo articolo 11;

alle variazioni compensative fra i capitoli nn. 5279 e 5280 del medesimo stato di previsione in relazione ad eventuali modifiche al riparto degli stanziamenti previsti dall'articolo 11, terzo comma, della legge 23 febbraio 1968, n. 124;

alle variazioni compensative fra i capitoli nn. 5176, 5177 e 5281 del medesimo stato di previsione, in relazione ad eventuali modifiche al riparto degli stanziamenti previsti dall'articolo 8, secondo comma, della legge 2 aprile 1968, n. 583.

Art. 66.

È approvato il bilancio dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, per l'anno finanziario 1969, annesso allo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici (*Appendice n. 1*).

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, fra i capitoli dello stato di previsione della spesa della predetta Azienda, per l'anno finanziario 1969, concernenti gli oneri di carattere generale, i fondi iscritti ai capitoli nn. 243, 246 e 247 del detto stato di previsione.

Gli eventuali prelevamenti dal fondo di riserva per impreviste e maggiori spese di personale e di carattere generale, nonché le iscrizioni ai competenti capitoli del bilancio dell'Azienda predetta delle somme prelevate, saranno disposti con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per il tesoro. Tali decreti verranno comunicati al Parlamento unitamente al conto consuntivo dell'Azienda stessa.

Art. 67.

Alle spese di cui al capitolo 149 dello stato di previsione della spesa dell'Azienda nazionale autonoma delle strade si applicano, per l'anno 1969, le disposizioni contenute nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

(Stato di previsione del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile e disposizioni relative)

Art. 68.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 10*).

Art. 69.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, il fondo iscritto al capitolo n. 1143 dello stato di previ-

sione della spesa del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile, per l'anno finanziario 1969, per l'attuazione della legge 18 marzo 1968, n. 413.

Art. 70.

L'Amministrazione delle ferrovie dello Stato è autorizzata ad accertare ed a riscuotere le entrate ed a pagare le spese, concernenti l'anno finanziario 1969, ai termini della legge 7 luglio 1907, n. 429, in conformità degli stati di previsione annessi a quello della spesa del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile (*Appendice n. 1*).

Art. 71.

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, sui fondi dei conti correnti postali, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 22 novembre 1945, n. 822, anticipazioni sino all'ammontare di lire 286.074.000.000 estinguibili in 35 anni al saggio vigente per i mutui all'epoca della concessione, da destinare a copertura del disavanzo della gestione 1969 dell'Amministrazione stessa.

Gli interessi maturati prima dell'inizio dell'ammortamento saranno capitalizzati al saggio di concessione delle anticipazioni.

L'ammortamento delle anticipazioni, aumentate degli interessi capitalizzati, avrà inizio il 1° gennaio 1971.

Per la parte non coperta dalle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti, l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato è autorizzata a contrarre mutui, anche obbligazionari, con il Consorzio di credito per le opere pubbliche.

I mutui di cui sopra saranno contratti nelle forme, alle condizioni e con le modalità che verranno stabilite con apposite convenzioni da stipularsi tra l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato e gli enti mutuanti con l'intervento del Ministro per il tesoro e da approvarsi con decreto del Ministro stesso.

L'onere relativo alle anticipazioni ed ai mutui di cui al presente articolo farà carico al bilancio dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato.

Art. 72.

L'ammontare del fondo di dotazione dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, di cui all'articolo 17 della legge 7 luglio 1907, n. 429, rimane stabilito, per l'anno finanziario 1969, in lire 35.500.000.000.

Art. 73.

I capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, per l'anno finanziario 1969, a favore dei quali è data facoltà al Ministro per il 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 numero 1 annesso al bilancio dell'Amministrazione medesima.

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

Art. 74.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 11*).

Art. 75.

L'Amministrazione delle poste e dei telegrafi è autorizzata ad accertare e riscuotere le entrate ed a pagare le spese relative all'anno finanziario 1969, ai termini del regio decreto-legge 23 aprile 1925, n. 520, convertito nella legge 21 marzo 1926, n. 597, in conformità degli stati di previsione an-

nessi a quello della spesa del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (*Appendice numero 1*).

Art. 76.

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere all'Amministrazione delle poste e dei telegrafi, sui fondi dei conti correnti postali, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 22 novembre 1945, n. 822, anticipazioni sino all'ammontare di lire 32.072.147.240, estinguibili in 35 anni al saggio vigente per i mutui all'epoca della concessione, da destinare a copertura del disavanzo della gestione 1969 dell'Amministrazione stessa.

Gli interessi maturati prima dell'inizio dell'ammortamento saranno capitalizzati al saggio di concessione delle anticipazioni.

L'ammortamento delle anticipazioni, aumentate degli interessi capitalizzati, avrà inizio il 1° gennaio 1971.

Per la parte non coperta dalle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti, l'Amministrazione delle poste e dei telegrafi è autorizzata a contrarre mutui, anche obbligazionari, con il Consorzio di credito per le opere pubbliche.

I mutui di cui sopra saranno contratti nelle forme, alle condizioni e con le modalità che verranno stabilite con apposite convenzioni da stipularsi tra l'Amministrazione delle poste e dei telegrafi e gli enti mutuanti con l'intervento del Ministro per il tesoro e da approvarsi con decreto del Ministro stesso.

L'onere relativo alle anticipazioni ed ai mutui di cui al presente articolo farà carico al bilancio dell'Amministrazione delle poste e dei telegrafi.

Art. 77.

I capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione delle poste e dei telegrafi, per l'anno finanziario 1969, a favore dei quali è data facoltà al Ministro per il 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. 78.

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 1969, ai termini del regio decreto-legge 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. 79.

I capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, per l'anno finanziario 1969, a favore dei quali è data facoltà al Ministro per il 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 numero 1 annesso al bilancio dell'Azienda medesima.

Art. 80.

Alle spese di cui al capitolo n. 296 dello stato di previsione della spesa dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, si applicano, per l'anno finanziario 1969, le disposizioni contenute nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 81.

Alle spese di cui al capitolo n. 531 dello stato di previsione della spesa dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici si applicano, per l'anno finanziario 1969, le disposizioni contenute nel terzo e quarto comma dell'ar-

articolo 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

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

Art. 82.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero della difesa, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 12*).

Art. 83.

Sono autorizzate per l'anno finanziario 1969, le seguenti spese:

lire 140.000.000 per oneri relativi al personale addetto alla bonifica dei depositi di munizioni e del territorio nazionale da ordigni esplosivi;

lire 392.000.000: per la bonifica dei depositi di munizioni e del territorio nazionale da ordigni esplosivi; per concorso nelle spese sostenute da coloro che hanno provveduto in proprio alla bonifica di terreni di loro proprietà e avuti in concessione; per la propaganda per la prevenzione dei danni derivanti dalla deflagrazione degli ordigni di guerra;

lire 1.000.000 per l'applicazione dei cippi di frontiera;

lire 92.081.270.000 per i servizi tecnici di infrastrutture (campi di aviazione; basi e difese navali; depositi di munizioni e carburanti; oleodotti; assistenza alla navigazione aerea; rete radar; sedi di comandi; impianti di telecomunicazioni ed altre opere di infrastrutture; lavori e servizi relativi), nonchè per spese e concorsi in spese inerenti ad analoghi lavori di infrastrutture connessi con l'applicazione degli accordi in data 4 aprile 1949, approvati con legge 1° agosto 1949, n. 465; per studi ed esperienze, compresi gli oneri relativi agli impianti tecnici e logistici, nonchè per l'acquisto ed esproprio di terreni; per il Centro di energia nucleare e per il Poligono sperimentale

interforze per la difesa aerea; per il completamento dei materiali e delle infrastrutture dell'Esercito (unità sanitarie da campo e relative dotazioni; serie di riserva del vestiario; acquisizione di armi, armamenti e munizioni, di materiali del Genio, di materiali delle trasmissioni, delle telecomunicazioni e per la difesa nucleare, batteriologica e chimica; di mezzi di trasporto ruotati, cingolati e da combattimento, di aeromobili e di parti di ricambio; lubrificanti e combustibili; infrastrutture demaniali). Spese per l'incremento degli studi e delle esperienze; per il completamento dei materiali e delle infrastrutture della Marina (costruzione, acquisto e trasformazione di unità navali e di aeromobili, genio navale, genio militare, armi ed armamenti navali, nuove armi, telecomunicazioni, impianti, basi e difese; costituzione di scorte di vestiario; servizio automobilistico; infrastrutture demaniali, radioelettriche e di bordo; materiali speciali e parti di ricambio). Spese per l'incremento degli studi e delle esperienze; per il completamento dei materiali e delle infrastrutture dell'Aeronautica militare (costruzioni aeronautiche; armi e munizioni; nuove armi; servizio automobilistico; combustibili, lubrificanti e gas, demanio aeronautico; telecomunicazioni e assistenza al volo; difesa nucleare, batteriologica e chimica; vestiario e casermaggio; servizi meccanografici; infrastrutture demaniali, radioelettriche e di bordo; materiali speciali e parti di ricambio). Spese per l'incremento degli studi e delle esperienze; per il potenziamento dei servizi tecnici dell'Arma dei carabinieri: artiglieria, motorizzazione genio militare e telecomunicazioni.

Art. 84.

Alle spese di cui ai capitoli nn. 3501, 3502, 3503, 3504, 3505, 3506 e 4501 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa si applicano, per l'anno finanziario 1969, le disposizioni contenute nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 85.

Il Ministro per il tesoro, su proposta del Ministro per la difesa, è autorizzato ad apportare, con propri decreti, modifiche alla ripartizione tra i capitoli nn. 3501, 3502, 3503, 3504, 3505, 3506 e 4501 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1969, della somma di complessive lire 92.081.270.000 autorizzata con l'articolo 83 della presente legge.

Art. 86.

Le somme occorrenti per provvedere — ai sensi dell'articolo 3 del regio decreto-legge 5 dicembre 1928, n. 2638, e dell'articolo 6 della legge 22 dicembre 1932, n. 1958 — alle momentanee deficienze di fondi dei Corpi, Istituti e Stabilimenti militari e degli Enti aeronautici rispetto ai periodici accreditamenti sui vari capitoli di spesa, nonché alle speciali esigenze determinate dai rispettivi regolamenti ed al fondo scorta per le Navi e per i Corpi e gli Enti a terra della Marina militare, sono fissate, per l'anno finanziario 1969, come segue:

Esercito	L. 5.000.000.000
Marina	» 4.500.000.000
Aeronautica	» 2.500.000.000
Arma dei carabinieri	» 3.000.000.000

Art. 87.

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 1969, come appresso:

a) Militari specializzati:

Esercito	n. 21.000
Marina	» 16.500
Aeronautica	» 34.900

b) Militari aiuto-specialisti:

Esercito	n. 36.000
Marina	» 12.000
Aeronautica	» 13.300

Art. 88.

Il numero massimo di sottufficiali che potranno fruire dell'indennità di specializzazione di cui all'articolo 8 della legge 8 gennaio 1952, n. 15, è stabilito, per l'anno finanziario 1969, in 2.000 per l'Amministrazione dell'Esercito, in 2.100 per l'Amministrazione della Marina militare e in 3.800 per l'Amministrazione dell'Aeronautica militare.

Art. 89.

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 1969, in 280 unità.

Art. 90.

Il numero massimo degli ufficiali di complemento della Marina militare da trattene-re in servizio a norma dell'articolo 2 della legge 29 giugno 1961, n. 575, è stabilito, per l'anno finanziario 1969, come appresso:

sottotenenti di vascello e gradi corrispondenti	n. 70
guardiamarina	» 100

Art. 91.

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 1969, in 100 unità.

Art. 92.

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 1969, come appresso:

Esercito	n.	545
Arma dei carabinieri	»	55
Marina	»	550
Aeronautica	»	1.790

Art. 93.

La forza organica dei sergenti, dei graduati e militari di truppa dell'Esercito in ferma volontaria ed in rafferma, per l'anno finanziario 1969, 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	»	5.000

Art. 94.

Il numero globale dei capi di 1^a, 2^a e 3^a classe e dei secondi capi della Marina militare è stabilito, per l'anno finanziario 1969, a norma dell'articolo 18 della legge 10 giugno 1964, n. 447, in 7.314 unità.

Art. 95.

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 1969, a norma dell'articolo 18, quarto comma, della legge 10 giugno 1964, n. 447, come appresso:

sergenti	n.	3.500
sergenti raffermati di leva	»	400
sottocapi e comuni volontari	»	7.042
sottocapi raffermati di leva	»	1.000

Art. 96.

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 1969, come appresso:

sergenti	n.	12.500
graduati e militari di truppa	»	6.000

Art. 97.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad introdurre, con propri decreti, nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1969, 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. 1472, e del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 810, nonché delle leggi 10 aprile 1954, n. 113, e 31 luglio 1954, n. 599.

Art. 98.

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 1969, quelli descritti negli elenchi nn. 1 e 2 annessi allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa.

Art. 99.

La composizione della razione viveri in natura, ai militari che ne hanno il godimento, nonché le integrazioni di vitto e i generi di conforto da attribuire ai militari in speciali condizioni di servizio, a norma del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 1950, n. 807, sono stabilite in conformità delle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero della

difesa per l'anno finanziario 1969 (*Elenco numero 3*).

(Stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e disposizioni relative)

Art. 100.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella numero 13*).

Art. 101.

Alle spese di cui ai capitoli nn. 5551 e 5603 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste si applicano, per l'anno finanziario 1969, le disposizioni contenute nel terzo e quarto comma dell'articolo 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

Art. 102.

Alle spese di cui al capitolo n. 1874 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste si applicano, per l'anno finanziario 1969, le disposizioni contenute nel secondo e terzo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale della Stato.

Art. 103.

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 1969, in conformità delle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso anno.

Art. 104.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, su proposta del Ministro per l'agricoltura e le foreste, il

fondo di cui al capitolo n. 1307 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'anno finanziario 1969, in applicazione dell'articolo 45, lettere *dd*), della legge 27 ottobre 1966, n. 910.

Art. 105.

È approvato il bilancio dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali, per l'anno finanziario 1969, 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*).

Stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e disposizioni relative)

Art. 106.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 14*).

Art. 107.

Nei limiti dello stanziamento iscritto al capitolo n. 5131 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per l'anno finanziario 1969, il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato è autorizzato ad erogare sussidi e premi diretti a promuovere e sostenere iniziative intese all'ammmodernamento delle produzioni artigiane ed alla maggiore conoscenza e diffusione dei relativi prodotti, con le modalità fissate dall'articolo 2 della legge 30 giugno 1954, n. 358.

Art. 108.

Alle spese di cui al capitolo n. 1542 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato si applicano, per l'anno finanziario 1969,

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le disposizioni contenute nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

(Stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e disposizioni relative)

Art. 109.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 15*).

Art. 110.

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 1969, in lire 100.000.000.

Art. 111.

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 1969, in lire 20.000.000.000.

Art. 112.

Il contributo dello Stato alla Cassa unica per gli assegni familiari, per la corresponsione degli assegni stessi ai lavoratori della agricoltura è stabilito, per l'anno finanziario 1969, a' termini dell'articolo 23 della legge 17 ottobre 1961, n. 1038, in lire 11.380.000.000.

Art. 113.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione ed alla ripartizione, negli stati di

previsione della spesa, per l'anno finanziario 1969, dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro — rubrica Provveditorato generale dello Stato — per le spese inerenti ai servizi e forniture considerate dal regio decreto-legge 18 gennaio 1923, n. 94 e relative norme di applicazione, delle somme versate in entrata dagli Enti di previdenza tenuti a contribuire alle spese di funzionamento dell'Ispettorato del lavoro, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, modificato dalla legge 13 luglio 1965, n. 846.

Il Ministro per il tesoro è, altresì, autorizzato, per il medesimo anno finanziario 1969, a trasferire, su proposta dei Ministeri interessati, 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. 114.

Il Ministro per il 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 1969, 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.

(Stato di previsione del Ministero del commercio con l'estero)

Art. 115.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del commercio con l'estero, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 16*).

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Stato di previsione del Ministero della marina mercantile e disposizioni relative)

Art. 116.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero della marina mercantile, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 17*).

Art. 117.

È autorizzata per l'anno finanziario 1969 la spesa di lire 200.000.000 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 4 gennaio 1968, n. 19.

Art. 118.

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 1969, in lire 30.000.000.

Art. 119.

Alle spese di cui al capitolo n. 1174 dello stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile si applicano, per l'anno finanziario 1969, le disposizioni contenute nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

(Stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali)

Art. 120.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero delle partecipazioni statali, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 18*).

(Stato di previsione del Ministero della sanità e disposizioni relative)

Art. 121.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero della sanità, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 19*).

Art. 122.

Ai sensi dell'articolo 7, n. 1, del testo unico approvato col regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316, è stabilito, per l'anno finanziario 1969, in lire 24.500.000.000 lo stanziamento relativo all'assegnazione a favore dell'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia.

Art. 123.

L'onere a carico dello Stato per l'assistenza e la cura degli infermi poveri recuperabili affetti da postumi di poliomielite anteriore acuta, di cui alla legge 10 giugno 1940, numero 932, è stabilito, per l'anno finanziario 1969, in lire 8.440.000.000.

Art. 124.

Lo stanziamento di lire 15.000.000.000, iscritto al capitolo 1139 dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'anno 1969, quale fondo nazionale ospedaliero, è comprensivo della somma di lire 5 miliardi 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.

(Stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo)

Art. 125.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del turismo e dello spettacolo, per l'anno finanziario 1969, in conformità dell'annesso stato di previsione (*Tabella n. 20*).

(Quadro generale riassuntivo)

Art. 126.

È approvato il quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1969 con le tabelle allegate.

(Disposizioni diverse)

Art. 127.

È data facoltà al Ministro per il tesoro di emettere durante l'anno finanziario 1969 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.

Detti buoni poliennali — il cui ammontare non può superare la differenza tra il totale complessivo delle entrate e delle spese ed è devoluto, al netto degli oneri di cui al successivo comma, a copertura della differenza medesima — possono essere anche utilizzati per l'eventuale rinnovo anticipato dei buoni del Tesoro poliennali di scadenza 1° aprile 1969 e 1° gennaio 1970 e per essi pure si osservano, in quanto applicabili, le norme del decreto-legge 23 gennaio 1958, n. 8, convertito nella legge 23 febbraio 1958, n. 84.

Agli oneri derivanti dall'emissione e dal collocamento dei buoni previsti dal primo comma, si farà fronte, giusta quanto disposto dall'articolo 4 della citata legge 27 dicembre 1953, n. 941, con un'aliquota dei proventi dell'emissione stessa.

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

Art. 128.

Le somme da iscrivere negli stati di previsione della spesa delle singole Amministrazioni in dipendenza di speciali disposizioni

legislative facenti riferimento anche agli esercizi finanziari 1968-69 e 1969-70, restano stabilite, per l'anno finanziario 1969, nell'importo degli stanziamenti autorizzati con gli stati di previsione medesimi.

Art. 129.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere per l'anno finanziario 1969, con propri decreti, alle variazioni di bilancio occorrenti per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione.

Art. 130.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento degli 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. 131.

Il Ministro per il 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. 132.

I residui risultanti al 1° gennaio 1969 sui capitoli aggiunti ai diversi stati di previsione della spesa per l'anno finanziario 1969, soppressi in seguito alla istituzione di capitoli di competenza, aventi lo stesso oggetto, si intendono trasferiti a questi ultimi capitoli. I titoli di pagamento già emessi sugli stessi capitoli aggiunti si intendono tratti a carico dei corrispondenti capitoli di nuova istituzione.

**QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO
DEL BILANCIO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1969**

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

NCIO PER L'ANNO FINANZIARIO 1969

S P E S A			
TITOLO I. — SPESE CORRENTI (o di funzionamento e mantenimento):			
Tesoro		2.532.275.075.790	
Organi costituzionali dello Stato	29.560.000.000		
Organi e Servizi generali dello Stato	40.835.063.500		
Amministrazione del Tesoro	1.343.940.090.060		
Altri Servizi	6.453.975.000		
Pensioni e danni di guerra	379.228.250.000		
Interessi sui prestiti	305.951.997.230		
Fondo per i provvedimenti legislativi in corso ..	384.499.900.000		
Fondi di riserva	36.000.000.000		
Ammortamenti di beni mobili	5.805.800.000		
Finanze		1.293.470.321.100	
Servizi	1.284.095.321.100		
Ammortamento di beni immobili patrimoniali ..	9.375.000.000		
Bilancio e programmazione economica		3.253.220.000	
Grazia e giustizia		152.894.968.000	
Affari esteri		79.101.325.240	
Pubblica istruzione		1.797.618.618.700	
Interno		451.063.747.795	
Pubblica sicurezza ed antincendi	267.294.252.450		
Assistenza e beneficenza	77.337.442.645		
Altri servizi	106.432.052.700		
Lavori pubblici		73.798.802.845	
Trasporti e aviazione civile		73.244.222.000	
Poste e telecomunicazioni		170.996.200	
Difesa		1.399.903.598.000	
Agricoltura e foreste		68.202.141.100	
Industria, commercio e artigianato		9.574.432.700	
Lavoro e previdenza sociale		676.123.898.600	
Commercio con l'estero		15.416.856.000	
Marina mercantile		85.709.985.600	
Partecipazioni statali		641.300.000	
Sanità		141.303.538.000	
Turismo e spettacolo		39.456.390.600	
		8.893.223.438.270	8.893.223.438.270
TITOLO II. — SPESE IN CONTO CAPITALE (o di investimento):			
Tesoro		1.009.413.255.150	
Organi e servizi generali dello Stato	48.000.000.000		
Amministrazione del Tesoro	855.681.255.150		
Fondo per i provvedimenti legislativi in corso ..	105.732.000.000		
Finanze		5.037.100.000	
Grazia e giustizia		3.000.000.000	
Affari esteri		9.400.000.000	
Pubblica istruzione		8.762.500.000	
Interno		18.165.000.000	
Lavori pubblici		409.099.966.701	
Trasporti e aviazione civile		17.206.000.000	
Difesa		8.560.350.000	
Agricoltura e foreste		159.354.772.500	
Industria, commercio e artigianato		65.081.000.000	
Lavoro e previdenza sociale		20.000.229.400	
Commercio con l'estero		900.000.000	
Marina mercantile		19.650.000.000	
Partecipazioni statali		53.300.000.000	
Sanità		200.000.000	
Turismo e spettacolo		21.154.500.000	
		1.828.284.673.751	1.828.284.673.751
TOTALE TITOLI I E II		10.721.508.112.021	10.721.508.112.021
IMBORSO DI PRESTITI		696.640.677.875	696.640.677.875
TOTALE COMPLESSIVO SPESE		11.418.148.789.896	11.418.148.789.896
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE		9.718.849.618.000	
DIFFERENZA		1.699.299.171.896	

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO I AL QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO

RIPARTIZIONE PER MINISTERI DELLE SPESE CORRENTI E DI QUELLE IN CONTO CAPITALE
PREVISTE PER L'ANNO FINANZIARIO 1969 CLASSIFICATE PER VOCI FUNZIONALI

MINISTERI	Amministrazione generale	Difesa nazionale	Giustizia	Sicurezza pubblica	Relazioni internazionali	Istruzione e cultura	Azione ed interventi nel campo delle abitazioni	Azione ed interventi nel campo sociale	Trasporti e comunicazioni	Azione ed interventi nel campo economico	Oneri non ripartibili	Totale delle spese correnti ed in conto capitale
Tesoro	244.121,9	16.600 -	»	»	20.699 -	140.153,9	32.148,2	421.684,6	443.279,5	672.940,8	1.550.060,5	3.541.688,4
Finanze	308.607 -	»	»	»	30 -	93.847,5	107,1	382 -	12,1	15.600 -	879.921,7	1.298.507,4
Bilancio e programmazione economica	3.253,2	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	3.253,2
Grazia e giustizia ..	85,4	»	155.434,6	»	»	»	»	375 -	»	»	»	155.895 -
Affari esteri	»	»	»	»	52.265,9	12.060,8	»	6.324,6	»	9.850 -	8.000 -	88.501,3
Pubblica istruzione .	»	»	»	»	»	1.806.341,1	40 -	»	»	»	»	1.806.381,1
Interno	48.670,5	»	»	267.294,3	100 -	3.396,6	457,4	95.005 -	»	30 -	54.275 -	469.228,8
Lavori pubblici	7.075 -	»	2.000 -	1.000 -	»	45.119,5	98.388 -	53.628,9	149.818,7	125.868,7	»	482.898,8
Trasporti e aviazione civile	180 -	»	»	»	»	»	»	»	90.270,2	»	»	90.450,2
Poste e telecomunicazioni	»	»	»	»	»	»	»	»	171 -	»	»	171 -
Difesa	»	1.191.089,5	»	210.484 -	»	»	890,4	1.000 -	5.000 -	»	»	1.408.463,9
Agricoltura e foreste	»	»	»	»	»	»	»	»	»	227.556,9	»	227.556,9
Industria, commercio e artigianato	»	»	»	»	»	»	»	»	»	74.655,4	»	74.655,4
Lavoro e previdenza sociale	»	»	»	»	»	»	»	696.124,1	»	»	»	696.124,1
Commercio estero .	»	»	»	»	»	»	»	4.050 -	»	16.313,6	»	16.316,9
Marina mercantile .	»	»	»	»	3,3	»	»	»	100.991,7	318,3	»	105.360 -
Partecipazioni statali	»	»	»	»	»	»	»	»	»	53.941,3	»	53.941,3
Sanità	»	»	»	»	»	»	»	141.503,5	»	»	»	141.503,5
Turismo e spettacolo	»	»	»	»	»	24.954,4	»	»	»	35.656,5	»	60.610,9
	611.993 -	1.207.689,5	157.434,6	478.778,3	73.098,2	2.125.873,8	131.991,1	1.420.117,7	789.543,2	1.232.731,5	2.492.257,2	10.721.508,1

(milioni di lire)

(a) Di cui milioni 490.231,9 concernono accantonamenti negli appositi fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 2 AL QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO (I)

RIPARTIZIONE PER MINISTERI DELLE SPESE CORRENTI E DI QUELLE IN CONTO CAPITALE
PREVISTE PER L'ANNO FINANZIARIO 1969 CLASSIFICATE SOTTO IL PROFILO ECONOMICO

MINISTERI	S P E S E C O R R E N T I										TOTALE
	Servizi degli Organi costituzionali dello Stato	Personale in attività di servizio	Personale in quiescenza	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Interessi	Poste correttive e compensative delle entrate	Ammortamenti	Somme non attribuibili		
	(milioni di lire)										
Tesoro	29.560 -	63.027,9	10.900 -	71.177 -	1.218.265,2	518.827,7	200 -	5.805,8	(a) 614.511,5	2.532.275,1	
Finanze	»	185.850,7	57.020 -	57.650 -	478.399,2	451,5	504.419,9	9.375 -	304 -	1.293.470,3	
Bilancio e programmazione economica	»	1.172,1	3 -	1.075,1	1.002 -	»	»	»	1 -	3.253,2	
Grazia e giustizia	»	94.334,9	27.477,2	28.017 -	3.060,9	»	»	»	5 -	152.895 -	
Affari esteri	»	32.900,8	2.528 -	17.555,9	13.978,8	134,8	4.000 -	»	8.003 -	79.101,3	
Pubblica istruzione	»	1.413.573,1	177.999 -	83.703,8	122.331,7	»	1 -	»	10 -	1.797.618,6	
Interno	»	209.495 -	44.122 -	65.299,9	131.174,5	357,4	600 -	»	15 -	451.063,8	
Lavori pubblici	»	34.841,9	7.225 -	18.737,5	12.850 -	»	89,4	»	55 -	73.798,8	
Trasporti e aviazione civile	»	13.697,1	761,5	4.443,6	51.642 -	»	»	»	2.700 -	73.244,2	
Poste e telecomunicazioni	»	146,9	2,6	21 -	0,5	»	»	»	»	171 -	
Difesa	»	522.203 -	234.737,6	609.077,7	8.052,6	»	15.000 -	»	10.832,7	1.399.903,6	
Agricoltura e foreste	»	37.111,9	7.585 -	12.737,6	10.448,3	»	14,3	»	305	68.202,1	
Industria, commercio e artigianato	»	5.901,8	1.185 -	1.162,4	1.316,2	»	7 -	»	2 -	9.574,4	
Lavoro e previdenza sociale	»	28.078,6	1.700 -	4.624,3	641.720,5	»	»	»	0,5	676.123,9	
Commercio estero	»	1.925,6	335 -	5.939,2	7.216,8	»	»	»	0,3	15.416,9	
Marina mercantile	»	4.448,5	1.655 -	1.959,8	77.616,2	»	30 -	»	0,5	85.710 -	
Partecipazioni statali	»	474,6	13 -	151,7	1,5	»	»	»	0,5	641,3	
Sanità	»	10.168,4	907,5	29.545,6	100.675 -	»	1 -	»	6 -	141.303,5	
Turismo e spettacolo	»	1.435 -	254 -	2.101,3	35.665,4	»	»	»	0,7	39.456,4	
	29.560 -	2.660.787,8	576.410,4	1.014.980,4	2.915.417,3	519.771,4	524.362,6	15.180,8	(a) 636.752,7	8.893.223,4	

(a) Di cui milioni 384.499,9 concernono accantonamenti nell'apposito fondo speciale in relazione a provvedimenti legislativi in corso, milioni 22.000 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 e milioni 161.823,1 altro fondo da ripartire per l'attuazione dei provvedimenti da emanare ai sensi della legge 18 marzo 1968, n. 249.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: ALLEGATO 2 AL QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO (II)

MINISTERI	SPESE IN CONTO CAPITALE							TOTALE
	Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato	Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato	Trasferimenti	Partecipazioni azionarie e conferimenti	Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive	Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive	Somme non attribuibili	
Tesoro	6,5	100 —	757.385,6	5.659,2	22.500 —	76.680 —	(a) 147.082 —	1.009.413,3
Finanze	4.930 —	»	107,1	»	»	»	»	5.037,1
Grazia e giustizia	»	»	3.000 —	»	»	»	»	3.000 —
Affari esteri	»	»	9.400 —	»	»	»	»	9.400 —
Pubblica istruzione	2.390 —	»	6.372,5	»	»	»	»	8.762,5
Interno	25 —	»	130 —	»	»	18.010 —	»	18.165 —
Lavori pubblici	89.139,1	150 —	319.810,9	»	»	»	»	409.100 —
Trasporti e aviazione civile	8.450 —	12 —	8.744 —	»	»	»	»	17.206 —
Difesa	»	7.339 —	1.221,3	»	»	»	»	8.560,3
Agricoltura e foreste	7.010 —	»	94.304,8	»	58.040 —	»	»	159.354,8
Industria, commercio e artigianato	»	113 —	64.968 —	»	»	»	»	65.081 —
Lavoro e previdenza sociale	»	»	20.000,2	»	»	»	»	20.000,2
Commercio estero	»	»	900 —	»	»	»	»	900 —
Marina mercantile	»	559 —	19.091 —	»	»	»	»	19.650 —
Partecipazioni statali	»	»	800 —	52.500 —	»	»	»	53.300 —
Sanità	»	200 —	»	»	»	»	»	200 —
Turismo e spettacolo	»	»	21.154,5	»	»	»	»	21.154,5
	111.950,6	8.473 —	1.327.389,9	58.159,2	80.540 —	94.690 —	(a) 147.082 —	1.828.284,7

(milioni di lire)

(a) Di cui milioni 105,732 concernono accantonamenti nell'apposito fondo speciale in relazione a provvedimenti legislativi in corso.

I capitoli degli stati di previsione sono stati approvati nel testo del Governo con le seguenti modificazioni:

Tabella n. 11

Stato di previsione della spesa del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni

Capitolo n. 201. — *È modificata la denominazione come segue:*

Assegni per spese d'ufficio ai direttori o reggenti degli uffici locali ed ai titolari o reggenti delle agenzie (articolo 56 della legge 2 marzo 1963, n. 307) — Spese di ufficio per le agenzie temporanee (articolo 8 della legge 2 marzo 1963, n. 307) — Assegno provvisorio per le spese di ufficio degli uffici locali e delle agenzie di nuova istituzione — Spese per manutenzione, affitto e trasporto mobili (escluso quello a mezzo delle ferrovie dello Stato) — Rimborso delle spese di gestione (compresa quella di riscaldamento) ai dirigenti degli uffici locali e delle agenzie (articolo 37, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 19 luglio 1960, n. 1816) (a).

Tabella n. 13

Stato di previsione della spesa del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste

Capitolo n. 1621. — *È modificata la denominazione come segue:*

Contributi agli Istituti zootecnici ed agli Istituti di incremento ippico.