

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 815-A-bis)

Relazione di minoranza della 5^a Commissione permanente

(FINANZE E TESORO)

(RELATORI BIAGGI e BOSSO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione economica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 1969

Comunicata alla Presidenza il 22 ottobre 1969

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1970

ONOREVOLI SENATORI. — La predisposizione, l'esame e l'approvazione del bilancio dello Stato costituiscono adempimenti di fondamentale importanza per la vita economica del Paese. Importanza che è venuta man mano aumentando con l'espandersi dell'attività statale e con l'assunzione da parte dello Stato dei compiti di guida e di sostegno dello sviluppo economico e sociale del Paese. Il bilancio dello Stato, ormai da tempo, non rappresenta più solo il costo dei servizi, anch'essi aumentati, messi a disposizione dei cittadini, ma anche l'azione, espressa in termini quantitativi che lo Stato intende svolgere per realizzare un equilibrato e costante sviluppo. Rientrano, quindi, tra i compiti e le finalità della politica di bilancio favorire un elevato incremento del reddito nazionale in una situazione di stabilità monetaria, realizzare lo sviluppo delle zone e settori ancora depressi, effettuare una certa redistribuzione del reddito tra le diverse categorie di cittadini e mantenere l'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

Una tale politica presuppone una chiara visione degli obiettivi che si vogliono raggiungere ed una volontà politica capace di coordinare tutti gli strumenti che influiscono direttamente o indirettamente sull'andamento economico del Paese e tra questi, in particolare, quelli inerenti al prelievo fiscale e quelli riguardanti il volume e la ripartizione quantitativa e qualitativa della spesa. Sull'importanza del bilancio dello Stato, quale strumento della politica economica sia a breve che a lungo termine, non vi possono essere dubbi, tuttavia in Italia assistiamo ad una sua continua se pur lenta svalutazione per la mancata aderenza sia alle indicazioni del programma di sviluppo economico, sia alle necessità congiunturali. In pratica, il bilancio di previsione dello Stato, in questi ultimi anni, ha seguito un andamento ed uno sviluppo del tutto autonomo, non solo da quelle che sono le necessità del Paese, ma anche dall'effettiva azione dello Stato che trova poi la sua sanzione contabile nel consuntivo di Cassa. Le rilevanti spese tenute fuori bilancio, sia pure per ragioni tecniche, le notevoli variazioni apportate nel corso

dell'esercizio finanziario e addirittura dopo lungo tempo dalla sua chiusura, la formazione di sempre più rilevanti residui toglie al bilancio preventivo ogni credibilità e gran parte della sua importanza. Infatti, che importanza si può dare ad un bilancio che solo in parte troverà attuazione nel corso dell'esercizio? Quale valido giudizio si potrà fare nella ripartizione quantitativa e qualitativa della spesa quando non si è certi della sua realizzazione?

Lo stesso controllo del Parlamento si riduce a pura accademia quando il consuntivo diverge tanto notevolmente dalle previsioni, quando, soprattutto nelle spese di investimento, si verificano tanti e tali ritardi da disattendere quella che era la volontà politica che aveva portato all'approvazione del bilancio di previsione.

Tale degenerazione del bilancio dello Stato è per lo più riconosciuta, ma giustificata con varie ragioni tecniche: la rigidità di gran parte delle spese, la lentezza delle procedure burocratiche, l'impossibilità di prevedere con esattezza alcune spese, la necessità di tenere fuori bilancio le spese che trovano copertura con il ricorso al mercato finanziario. Tuttavia, alla base di tutto vi è la scarsa volontà politica di riportare il bilancio dello Stato alla sua fondamentale funzione di strumento di politica economica. La programmazione economica che avrebbe dovuto servire a valorizzare la funzione del bilancio dello Stato, rendendo più chiara ed esplicita la sua funzione anche ai fini della politica economica a lungo termine è servita solo ad allentare l'attenzione del Parlamento dal bilancio di previsione. Così non ci si è accorti che la vera politica di bilancio non viene più effettuata sotto il controllo del Parlamento, ma semplicemente con la politica di tesoreria messa in atto dall'esecutivo. Ma anche quest'ultima, a parte il fatto che è sottratta al giudizio del Parlamento, riesce poco manovrabile con la conseguenza che proprio le spese più qualificate per lo sviluppo economico rimangono sacrificate. D'altra parte, a lungo andare, anche la politica di tesoreria tende ad irrigidirsi per cui ci si troverà, se non si incide anche sul bilancio di previsione, a non poter utilizzare

gli strumenti del prelievo fiscale e quelli ancora più rilevanti della spesa per attuare una sana politica anticongiunturale inquadrata nello sviluppo a lungo termine previsto dal programma di sviluppo economico. Oggi come oggi, effettivamente, esistono delle cause tecniche che impediscono una consistente manovrabilità del bilancio dello Stato. Tuttavia nulla viene tentato sia per operare nei margini di manovrabilità oggi consentiti, sia per ridurre ed eliminare le cause che portano ad un sempre maggior irrigidimento del bilancio dello Stato.

Non necessariamente la manovra sia dell'entrata, sia delle diverse spese, ed in particolare quelle di consumo e quelle di investimento, deve essere massiccia. Per la moltiplicazione degli effetti indotti anche una manovra limitata ai soli incrementi può svolgere una importante azione ai fini dell'equilibrio dello sviluppo economico.

Per quanto riguarda poi le cause dell'attuale rigidità del bilancio dello Stato, pur tralasciando quelle di carattere strutturale che, pur eliminabili, richiederebbero la modifica dell'attuale legislazione sul bilancio e sulla contabilità dello Stato, esiste la possibilità di svolgere diverse azioni intese, se non ad eliminarle, almeno a contenerne la portata. In particolare, sarebbe necessaria una maggiore tempestività sia nell'approvazione sia nell'esecuzione delle nuove spese. Ancora oggi, alcune delle misure predisposte fin dal luglio 1968 per far fronte alla congiuntura « pallida » non sono state rese esecutive o addirittura sono ancora da approvare. Lo stesso provvedimento per le pensioni dell'INPS, che oltre a rendere un atto di giustizia nei confronti dei lavoratori e dei pensionati doveva dare impulso alla languente domanda interna, è stato varato con notevole ritardo rispetto alle necessità congiunturali.

Cosicché i vari provvedimenti verranno ad incidere in una situazione del tutto diversa da quella che li aveva determinati e giustificati. Così pure per le spese pluriennali, l'accumularsi di residui crea confusione e scompensi sia per quanto riguarda il regolare svolgimento dei programmi, sia per quanto riguarda la situazione economica in cui an-

dranno ad inserirsi. Pur non rinunciando ad un abbreviamento dei tempi burocratici per la realizzazione delle spese preventivate sarebbe di considerevole importanza tener conto, nella formulazione dei vari programmi di spesa, dell'attuale lentezza in modo di conoscere preventivamente i tempi di attuazione e di dare, quindi, una maggiore aderenza e credibilità al bilancio dello Stato.

Di tutta questa complessa azione diretta a riportare il bilancio dello Stato alla sua natura di strumento equilibratore dell'economia italiana nulla è stato fatto. Il bilancio di previsione più che uno strumento di politica economica si è ridotto ad un semplice documento contabile, senza alcuna aderenza con le necessità congiunturali e con gli obiettivi a lungo termine della programmazione economica. Di tale anelasticità se ne può trarre riprova dal confronto del bilancio 1969 al bilancio 1970. Entrambi prevedono una forte espansione della spesa pubblica, entrambi prevedono un rilevante *deficit* ed un ancor più rilevante ricorso al mercato finanziario. Eppure l'uno, quello relativo al 1969, era chiamato ad operare, sia pure con ritardo, in una situazione di debolezza della domanda interna; l'altro in una situazione di tensioni inflazionistiche determinate da una accesa ripresa della domanda interna. Una stessa politica per situazioni completamente diverse, mentre una corretta manovra degli strumenti forniti dal bilancio dello Stato vorrebbe che la spesa cresca meno che proporzionalmente al reddito nel caso in cui si debba operare un contenimento della domanda interna e al contrario più che proporzionalmente quando si voglia una espansione della stessa.

La situazione congiunturale

La relazione previsionale e programmatica per il 1970 e le dichiarazioni fatte dai ministri Caron e Colombo insistono su una visione più che ottimistica della situazione congiunturale ed economica del Paese. Non manca l'accenno ad alcuni pericoli, ma essi sono sommersi dal compiaciuto ottimismo del Governo. Effettivamente, si assiste ad una ripresa produttiva generale sostenuta dal perdurare di una intensa e vivace doman-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

da estera e dall'aumento della domanda interna. Tuttavia, in questo quadro dell'andamento complessivo della nostra economia, che dovrebbe sintentizzarsi con un aumento del reddito nazionale del 6,8 per cento in termini reali, non mancano vaste zone d'ombra e, soprattutto, tendenze che fanno intravedere chiari pericoli a breve scadenza se non si saranno prese le necessarie precauzioni e, soprattutto se non si saranno manovrati tempestivamente gli strumenti di politica economica a disposizione del Governo. Appunto alla luce dell'andamento congiunturale va esaminato il Bilancio dello Stato per il 1970, in modo da verificare se esso rappresenti uno strumento equilibratore o se, viceversa, esso contribuisca ad irrobustire gli elementi di squilibrio in atto o previsti. Si può senz'altro concordare che, allo stato attuale, si registra per il 1969 un notevole sviluppo produttivo, sostenuto, come già si è detto, dal perdurare di una elevata domanda estera e da un vivo aumento della domanda interna. Infatti, secondo le stime fornite dalla Relazione previsionale e programmatica, nel 1969, l'incremento della domanda estera si manterrà pressochè uguale a quello rilevante del 1968 (15 per cento), mentre la domanda interna (consumi ed investimenti) è passata da un incremento del 4 per cento registrato nel 1968 ad un incremento dell'8,2 per cento.

TABELLA N. 1

AUMENTI PERCENTUALI IN TERMINI REALI
DI CIASCUN ANNO SULL'ANNO
PRECEDENTE

	1966	1967	1968	1969 (*)
Consumi	+ 5,5	+ 6,5	+ 4,2	+ 7,3
di cui pubblici	+ 2,7	+ 2,8	+ 4,1	+ 9 -
di cui privati .	+ 6,1	+ 7,3	+ 4,3	+ 7 -
Investimenti ...	+ 11,2	+ 11,6	+ 3,1	+ 12 -
Impieghi interni	+ 9,7	+ 7,5	+ 4 -	+ 8,2
Esportazioni ...	+ 13,6	+ 6,2	+ 15,4	+ 15 -

(*) Stime.

Come si vede dalla Tabella 1, la ripresa della domanda interna è dovuta al pari aumento sia dei consumi che degli investimenti. È da notare, tuttavia, che l'incremento degli investimenti, pur notevolmente superiore a quello del 1968, non si discosta di molto da quello registrato negli anni 1966 e 1967. Ciò dimostra che la ripresa non riveste alcun carattere eccezionale, ma è conseguenza piuttosto della flessione registrata nel 1968. È, pertanto, prematuro, parlare di ristabilimento di un livello normale di investimenti. Viceversa, l'aumento dei consumi è superiore notevolmente a quello dell'ultimo triennio. Ciò è dovuto non solo ad un forte aumento dei consumi privati, ma anche ad un aumento eccezionale dei consumi pubblici. Dalla composizione dell'aumento della domanda interna risulta evidente la necessità di non andare oltre l'attuale dinamica per quanto riguarda i consumi privati e di contenere l'incremento dei consumi pubblici, in modo da permettere una più forte espansione degli investimenti sia pubblici che privati.

Stimolata dall'aumento della domanda interna e dal mantenimento di un'elevata domanda estera anche la produzione industriale nei primi sette mesi dell'anno ha registrato una soddisfacente espansione.

TABELLA N. 2

INCREMENTI DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE DI CIASCUN PERIODO SUL CORRISPONDENTE DELL'ANNO PRECEDENTE

Anno	Periodo	
	Gennaio-luglio	Luglio
1966.....	+ 10,7	+ 7,4
1967.....	+ 10,4	+ 7,6
1968.....	+ 5 -	+ 7,4
1969.....	+ 8 -	+ 9,1

Tuttavia, se si considera il periodo gennaio-luglio, l'incremento della produzione industriale nel 1969 è stato inferiore a quello registrato nel 1966 e nel 1967. Il forte incre-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mento, superiore a quello degli anni precedenti, della produzione industriale dal luglio 1968 al luglio 1969 sta ad indicare che la ripresa era già iniziata negli ultimi mesi del 1968.

A questo punto sorge spontanea la domanda: l'evoluzione positiva registrata nei primi sette mesi dell'anno continuerà anche nei mesi successivi e nel 1970? Una tale domanda non può avere una risposta precisa, tuttavia le forti tensioni nel campo del lavoro, il susseguirsi di estese e prolungate astensioni dal lavoro a sostegno delle rivendicazioni salariali, il prevedibile peggioramento del rapporto costi-ricavi sono tutti elementi che pongono in serio dubbio il mantenimento dell'attuale andamento favorevole della produzione industriale. Appare fuori di dubbio che gli ultimi mesi dell'anno in corso faranno registrare un affievolimento del dinamismo

della produzione industriale. Dipenderà dall'equilibrio che sapranno dimostrare le parti contrapposte nelle attuali vaste vertenze sindacali e dall'azione equilibratrice che sarà in grado di svolgere il Governo anche con gli strumenti insiti nel bilancio, la limitazione di tale rallentamento ai soli ultimi mesi del 1969 o il suo perdurare anche nel 1970.

L'andamento soddisfacente dell'attività produttiva non si è affatto ripercosso nel campo dell'occupazione. Gli occupati, dopo che erano diminuiti di 63 mila unità nel luglio 1968 rispetto all'anno precedente, sono ancora diminuiti nel 1969 di altre 274 mila unità. Ciò dimostra che non basta ai fini dell'occupazione un andamento congiunturale soddisfacente, ma è necessaria una politica che assicuri un elevato costante sviluppo economico.

TABELLA N. 3

OCCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE

(in migliaia di unità)

	1966 val. assol.	1967 val. assol.	Dif- fe- renza	1968 val. assol.	Dif- fe- renza	1969 val. assol.	Dif- fe- renza
Occupati:							
Agricoltura	4.733	4.641	— 92	4.334	— 307	4.037	— 297
Industria	7.722	7.822	+ 100	7.974	+ 152	8.062	+ 88
Altra attività	6.679	6.859	+ 18	6.951	+ 92	6.886	— 65
Totale	19.134	19.322	+ 188	19.259	— 63	18.985	— 274
Disoccupati							
di cui in cerca 1 ^a occupaz.	335	285	— 50	368	+ 83	377	+ 9
Forze di lavoro	19.853	19.906	+ 53	19.917	+ 11	19.613	— 304
Popolazione	52.430	52.817	+ 387	53.785	+ 968	54.130	+ 345

Dai dati dell'ultima rilevazione statistica (luglio 1969), appare evidente come, mentre continua l'eccezionale esodo dalle campagne, più di 600 mila unità nel giro di due anni, il settore industriale crea un numero di nuovi posti di lavoro del tutto limitato. Il divario esistente tra l'aumento dei posti di lavoro nel settore industriale e la riduzione drastica degli occupati in agricoltura è aggravato dal ridimensionamento dell'occupazione nelle attività terziarie.

Se la riduzione delle forze di lavoro fa apparire la disoccupazione meno rilevante rispetto alla riduzione dei posti di lavoro, non c'è da rallegrarsene. È vero che al fondo della riduzione delle forze lavorative c'è l'aumento della scolarità ed una più estesa assistenza previdenziale, ma è anche vero che la riduzione è in parte dovuta ad una diminuzione delle possibilità lavorative. D'altra parte, il rapporto tra popolazione e forze di lavoro sembra considerevolmente basso se rap-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

portato al grado di sviluppo del nostro Paese e a quello esistente nei paesi industrializzati.

L'andamento dell'occupazione mette in luce i limiti dell'attuale andamento congiunturale. Pur tenendo conto di un miglioramento tecnologico della nostra struttura produttiva, che inevitabilmente si ripercuote sulle capacità di assorbimento della manodopera, è evidente che l'attuale andamento favorevole dell'attività produttiva non è tale da soddisfare le necessità primarie del Paese. Risente, infatti, di una discontinua politica economica che troppo spesso perde di vista gli obiettivi generali dello sviluppo del Paese. Lo stesso programma di sviluppo, d'altra parte, era fondato sull'errato presupposto di poter raggiungere la piena occupazione, e, per di più, riequilibrata tra nord e sud attraverso un limitato impiego delle risorse per investimenti produttivi ed un aumento del reddito del 5 per cento. Solo recentemente è stato compreso che bisogna mirare ad un più elevato incremento del reddito, ma ancora non sembra del tutto accettato che per poterlo conseguire e per poter puntare alla piena occupazione, senza compromettere la competitività della nostra produzione con quella degli altri Paesi, bisogna dedicare sempre maggiori risorse agli investimenti produttivi.

Altro elemento negativo nell'attuale fase congiunturale è individuabile nell'andamento dei prezzi.

TABELLA N. 4

INCREMENTO PERCENTUALE DEI PREZZI
— LUGLIO DI CIASCUN ANNO SU LUGLIO
DELL'ANNO PRECEDENTE

	Ingresso	Consumo	Costo vita
1966.....	+ 1,9	+ 1,9	+ 1,7
1967.....	— 0,2	+ 3,5	+ 2,2
1968.....	+ 0,5	+ 1 -	+ 1 -
1969.....	+ 4,7	+ 3,1	+ 3,3

Nell'ultimo triennio vi è stata una sostanziale stabilità di tutti i prezzi: l'aumento più rilevante si è avuto nel 1967 per i prezzi al

consumo, ma i prezzi all'ingrosso sono rimasti completamente fermi. Al contrario, nel 1969 i prezzi all'ingrosso hanno subito il maggior incremento; 4,7 per cento, solo in parte trasferito nei prezzi al consumo (+ 3,1%) e sul costo della vita (+ 3,3%). Appare evidente come i prezzi mantenuti compressi, a seguito di una scarsa domanda interna, sono esplosi di fronte ad un suo repentino aumento. Ha influito anche sull'andamento dei prezzi il maggior volume delle importazioni dal momento che alcuni prezzi esteri sono notevolmente lievitati.

Tuttavia, la progressione dell'aumento dei prezzi, come risulta evidente dagli incrementi mensili, non può non destare preoccupazione.

TABELLA N. 5

INCREMENTI MENSILI DEI PREZZI NEL 1969

	Ingresso	Consumo	Costo vita
Gennaio	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,3
Febbraio	+ 0,4	+ 0,2	—
Marzo	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,4
Aprile	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,5
Maggio	+ 0,6	+ 0,3	+ 0,2
Giugno	+ 0,8	+ 0,4	+ 0,4
Luglio	+ 0,5	+ 0,6	+ 0,7

L'aumento dei prezzi, infatti, tende ad accelerarsi negli ultimi mesi a disposizione. Trattasi, quindi, non di un fenomeno contingente ma, almeno tendenzialmente, strutturale. È evidente che se non si vuole arrivare, come nel 1964, a pagare il prezzo del riequilibrio con una politica di freno all'espansione economica, è necessario non solo tener d'occhio l'andamento dei prezzi, ma controllare fin d'ora le componenti della domanda interna, in modo da assicurare il proseguimento dell'attuale fase espansiva in una situazione di stabilità dei prezzi.

Non si può, infatti, non tener conto che a seguito dei rinnovi contrattuali in corso per molte ed importanti categorie di lavoratori, la massa monetaria dei consumatori risulterà notevolmente aumentata, tanto più che pressochè contemporaneamente si sentiranno gli effetti della rivalutazione delle pen-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sioni e degli stipendi degli statali. Già nel corso dell'anno la dinamica dei salari è stata assai più vivace che negli anni precedenti. L'aumento dei salari dell'industria è stato assai più elevato che negli anni precedenti, mentre quelli dell'agricoltura nel corso del 1969 hanno subito un aumento pressochè doppio sempre rispetto a quello degli anni precedenti.

TABELLA N. 6

INCREMENTO PERCENTUALE DEI SALARI LUGLIO DI CIASCUN ANNO RISPETTO AL LUGLIO DELL'ANNO PRECEDENTE

	1966	1967	1968	1969
Agricoltura	+ 6,8	+ 3,6	+ 6 -	+ 11,9
Industria	+ 3,8	+ 6,4	+ 3,8	+ 8,2
Commercio	+ 4,2	+ 2,9	+ 5,2	+ 4,9
Trasporti	+ 3 -	+ 1,3	+ 3,8	+ 5,5

La concomitanza dei miglioramenti delle pensioni, degli stipendi degli statali e dei salari, porterà inevitabilmente ad un aumento della domanda di consumi privati. Se non si vuole creare squilibri, ovvero rinviare ogni soluzione alla manovra creditizia che porta inevitabilmente alla recessione produttiva, è necessario ritrovare elementi riequilibratori anche nel bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda i conti con l'estero, nonostante l'aumento delle importazioni, il *deficit* della bilancia commerciale si mantiene su livelli modesti (292,4 miliardi di lire nei primi otto mesi dell'anno) ed è largamente compensato dalle altre voci delle partite correnti per cui quest'ultime si chiudono con un avanzo leggermente inferiore a quello del corrispondente periodo dell'anno precedente.

TABELLA N. 7

SALDI DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI DEL PERIODO GENNAIO-AGOSTO

(in miliardi di lire)

	1968	1969
Merci	— 94,1	— 292,4
Turismo	+ 475,9	+ 485,3
Partite correnti	+ 863,5	+ 779,3
Movimento capitali	— 528,1	— 1.274 -
Totale generale	+ 335,4	— 494,7

Tuttavia, l'andamento positivo delle partite correnti è fortemente contrastato dal movimento dei capitali, il cui saldo negativo è più che doppio a quello, pur cospicuo dell'anno precedente. Sono a tutti note le giustificazioni che possono addursi a tale andamento del movimento dei capitali con l'estero: le vicissitudini monetarie internazionali, la guerra dei tassi di interesse, i finanziamenti alle nostre esportazioni eccetera. Ma non era possibile fare qualcosa per limitare la portata del fenomeno? Nella relazione previsionale e programmatica e nelle dichiarazioni del ministro Colombo vengono elencati i provvedimenti che si sono predisposti e tra questi vengono posti in particolare evidenza quelli riguardanti le agevolazioni fiscali per gli aumenti di capitale delle società e l'istituzione dei Fondi comuni di investimento. Ma mentre le misure amministrative adottate (aumento differenziato del tasso pagato dalle Banche sulle operazioni di anticipazioni in titoli e aumento differenziato del tasso ufficiale di sconto) non hanno garantito un riequilibrio della situazione, le agevolazioni fiscali per gli aumenti di capitale e i Fondi comuni di investimento ancora devono divenire operanti. Questi provvedimenti, a cui si riconnette una grande importanza, non potevano essere presi prima? Sono anni che il Governatore della Banca d'Italia va lamentando la mancanza di adeguati e differenziati strumenti per il convogliamento del risparmio in investimenti produttivi sotto forma di capitali di rischio e nello stesso tempo il differente e più severo trattamento fiscale delle società e dei titoli azionari italiani rispetto a quello praticato dalla generalità dei paesi europei ed occidentali.

L'aver istituito, ammesso che venga approvato il disegno di legge presentato dal Governo, i fondi comuni di investimento, non basta a ridare fiducia al risparmiatore e a incentivare l'investimento azionario. Pur non entrando nel merito del provvedimento, appare evidente come esso sia il frutto di un delicato compromesso tecnico-politico, bisognerà vedere se esso potrà assicurare ugualmente il successo dei fondi.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dai brevi cenni sulla congiuntura sopra esposti, si possono trarre delle brevi conclusioni:

l'andamento produttivo generale del Paese è stato soddisfacente nel primo semestre dell'anno, ma si può prevedere un deceleramento nel secondo semestre;

alla carenza della domanda interna, che ha caratterizzato il 1968, è succeduta una notevole ripresa soprattutto nel settore dei consumi. Tale aumento tende ad accrescersi per effetto sia dei miglioramenti apportati alle pensioni e agli stipendi degli statali, sia del rinnovo di numerosi contratti di lavoro;

i prezzi stabili nell'ultimo triennio sono cominciati ad aumentare e l'aumento tende ad accrescersi progressivamente;

l'attività produttiva incomincia ad incontrare difficoltà a trovare finanziamenti creditizi, mentre il saldo negativo del movimento dei capitali con l'estero tende ad aumentare nonostante le misure finora prese.

Il Bilancio dello Stato per il 1970

Appunto nella situazione sopra descritta va ad inserirsi il Bilancio dello Stato per il 1970 ed esso va quindi considerato non tanto in sè e per sè quanto piuttosto come strumento essenziale della politica economica del Governo. Di fronte ad una carenza della domanda interna e all'illanguidirsi dell'attività produttiva nel 1968, sono state prese misure espansionistiche sia con un allargamento dei consumi pubblici e privati, sia con l'incentivazione dell'attività produttiva, che si sono ripercosse in ritardo sul bilancio 1969. Ora, di fronte ad una espansione della domanda interna ed ai pericoli che tale espansione superi i limiti di equilibrio, quale manovra equilibratrice assicurano gli strumenti di bilancio?

In effetti, il bilancio dello Stato per il 1970 si presenta ancora più espansionistico di quello precedente, come può facilmente dedursi dalle risultanze complessive.

TABELLA N. 8.

RISULTANZE COMPLESSIVE DEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO

(in miliardi di lire)

	1966		1967		1968		1969		1970	
	val. assol.	val. assol.	incr. %							
Entrate	7.121	7.786	+ 9,3	8.827	+ 13,4	9.719	+ 10,1	10.958	+ 12,7	
Spese	8.013	8.951	+ 11,7	9.997	+ 11,7	11.418	+ 14,4	12.826	+ 12,3	
Disavanzo	892	1.165	+ 30,6	1.150	— 1,3	1.699	+ 47,8	1.868	+ 9,9	
Spese fuori bilancio	1.460	1.130	— 21,7	857	— 24,2	1.347	+ 57,2	1.600	+ 18,8	
Fabbisogno finanziario	2.352	2.295	— 2,5	2.007	— 12,6	3.046	+ 51,7	3.468	+ 13,9	

Come si vede, nell'ultimo quinquennio il bilancio maggiormente espansivo risulta senz'altro quello relativo all'esercizio in corso. Ciò dipende essenzialmente dal ritardo con cui sono stati approntati gli strumenti e i provvedimenti per contrastare la congiuntu-

ra pallida del 1968. Gli incrementi percentuali del 1970 risultano inferiori a quelli del 1969, ma superiori a quelli degli anni precedenti. Ciò non rappresenta, però, una diminuzione delle caratteristiche espansive per il bilancio 1970. Infatti, gli incrementi delle va-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rie poste di bilancio si vanno ad innestare in una situazione, quella del 1969, già fortemente espansiva della politica di bilancio.

Le spese di bilancio che già nel 1969 avevano subito un incremento del 14,4 per cento aumentano nel 1970 ancora del 12,3 per cento, mentre quelle fuori bilancio aumentano nel 1970 del 19 per cento dopo che nel

1969 erano aumentate di circa il 60 per cento. È chiaro, a questo punto, come la forza espansiva del bilancio 1970 sia ancora superiore a quella del 1969.

L'aumento delle entrate del 12,7 risulta da un aumento delle entrate tributarie del 12,9 per cento e da un aumento delle entrate extratributarie del 9,2 per cento.

TABELLA N. 9

COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE

(in miliardi di lire)

	1966			1967			1968			1969			1970		
	val. assol.	val. assol.	incr. %	val. assol.	val. assol.	incr. %	val. assol.	val. assol.	incr. %	val. assol.	val. assol.	incr. %	val. assol.	val. assol.	incr. %
Tributarie	6.675	7.347	+ 10,1	8.323	8.323	+ 13,3	9.171	9.171	+ 10,2	10.351	10.351	+ 12,9	10.351	10.351	+ 12,9
Extratributarie . . .	349	370	+ 6,2	426	426	+ 15,1	471	471	+ 10,5	515	515	+ 9,2	515	515	+ 9,2
Totale	7.024	7.717	+ 9,9	8.749	8.749	+ 13,4	9.642	9.642	+ 10,2	10.866	10.866	+ 12,7	10.866	10.866	+ 12,7
In conto capitale	91	67	—	56	56	—	69	69	—	58	58	—	58	58	—
Per movimento debito	6	2	—	22	22	—	8	8	—	34	34	—	34	34	—
Totale	7.121	7.786	+ 9,3	8.827	8.827	+ 13,4	9.719	9.719	+ 10,1	10.958	10.958	+ 12,7	10.958	10.958	+ 12,7

L'aumento di circa il 13 per cento delle entrate tributarie è stato giustificato con la favorevole situazione congiunturale. Tuttavia, appare evidente che le previsioni sono molto ottimistiche se si considerano i pericoli insiti nell'attuale fase congiunturale, che fanno dubitare sulla possibilità di aumento del reddito per il 1970 pressochè pari a quello che si presume per l'anno in corso.

Non solo, ma l'indice di elasticità tra entrate tributarie e reddito nazionale (1,2) su cui è stato calcolato l'aumento è superiore a quello indicato dal Programma di sviluppo economico (1,1). Se applichiamo l'esatto indice di elasticità le entrate tributarie, pur

ammesso che il reddito nazionale nel 1970 si sviluppi ad un saggio del 9,6 per cento, dovrebbero aumentare del 10,5 per cento e non del 12,9 per cento. D'altra parte l'incidenza del gettito addizionale della benzina (120 miliardi) è del tutto irrilevante. Infatti, pur tenendo conto di esso l'incremento percentuale dovrebbe mantenersi pressochè immutato (10,6 per cento), mentre le entrate tributarie in valore assoluto non dovrebbero superare i 10.143 miliardi.

La forzatura delle entrate tributarie è stata effettuata per compensare il forte incremento delle spese in particolare di quelle correnti.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 10

COMPOSIZIONE DELLA SPESA

(in miliardi di lire)

	1966		1967		1968		1969		1970	
	val. assol.	val. assol.	incr. %							
Correnti	6.321	7.230	+ 14,4	7.980	+ 10,4	8.893	+ 11,4	10.318	+ 16 -	
In conto capitale	1.226	1.298	+ 5,8	1.850	+ 50,9	1.828	- 1,2	2.028	+ 10,9	
Movimento debiti	466	423	—	147	—	697	—	479	—	
Totale	8.013	8.951	+ 11,7	9.977	+ 11,5	11.418	+ 14,4	12.825	+ 12,7	

L'incremento delle spese correnti previsto per il 1970 (16 per cento) è il più alto dell'ultimo quinquennio. Ciò sta a dimostrare che la qualificazione della spesa pubblica peggiora rispetto agli esercizi precedenti.

In particolare l'incremento delle spese correnti dimostra come il bilancio 1970 nella sua funzione espansiva punti principalmente sull'aumento dei consumi. Ciò è confermato dal fatto che tra le spese fuori bilancio ricompaiono spese di parte corrente. Se non si conosce con esattezza il loro ammontare, è certo che le spese correnti fuori bilancio si eguagliano quanto meno a quelle relative al finanziamento delle pensioni (290 miliardi). Inoltre sempre alla parte corrente delle spese statali dovrebbe imputarsi anche il *deficit* delle aziende autonome statali.

TABELLA N. 11

	SPESE CORRENTI		SPESE IN C/CAPITALE	
	val. assol. (in miliardi)	composizione %	val. assol. (in miliardi)	composizione %
1966.....	6.321	83,8	1.226	16,2
1967.....	7.230	84,8	1.298	15,2
1968.....	7.980	76,9	1.850	23,1
1969.....	8.893	79,5	1.828	20,5
1970.....	10.318	80,5	2.028	19,5

TABELLA N. 12

SPESE FUORI BILANCIO

(in miliardi di lire)

	1966	1967	1968	1969	1970
Spese correnti	472	52	—	—	290
Deficit Aziende autonome.....	369	450	296	318	406
Totale corrente	841	502	296	318	696
Spese in conto capitale	619	634	561	1.029	904
Totale	1.460	1.136	857	1.347	1.600

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La ripartizione delle spese statali tra correnti ed in conto capitale risulta modificata dalle notevoli spese tenute fuori bilancio.

TABELLA N. 13

SPESE COMPLESSIVE DELLO STATO

(in miliardi di lire)

	1966	1967	1968	1969	1970
Spese correnti di bilancio	6.321	7.230	7.980	8.893	10.318
Spese correnti fuori bilancio	841	502	296	318	696
Totale spese correnti	7.162	7.732	8.276	9.211	11.014
Spese in conto capitale	1.226	1.298	1.850	1.828	2.028
Spese in conto fondi di bilancio.....	619	634	561	1.029	904
Totale spese in conto capitale	1.845	1.932	2.411	2.857	2.932
Totale generale	9.007	9.664	10.687	12.068	14.946

Il peggioramento della qualificazione della spesa nel 1970 risulta ancora più evidente se si tiene conto delle spese fuori bilancio.

TABELLA N. 14

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA STATALE TENENDO CONTO DELLE SPESE FUORI BILANCIO

	1966	1967	1968	1969	1970
Spese correnti	79	80	77	76	79
Spese in c/capitale	21	20	23	24	21

L'ingente volume delle spese tenute fuori bilancio influisce negativamente sia sulla formazione del risparmio statale, l'unico di tutto il settore pubblico, sia sul *deficit* finanziario complessivo.

Il risparmio pubblico iscritto nel bilancio 1970, è già di per sè notevolmente inferiore (548 miliardi) a quello del 1969, ma si riduce notevolmente se si considerano le spese correnti tenute fuori bilancio e diviene addirittura negativo se si tiene conto dei *deficit* delle aziende autonome.

TABELLA N. 15

RISPARMIO PUBBLICO STATALE

(in miliardi di lire)

	1966	1967	1968	1969	1970
Entrate correnti.....	7.024	7.717	8.748	9.642	10.866
Spese correnti	6.321	7.230	7.980	8.893	10.318
Risparmio pubblico	703	487	768	749	548
Spese correnti fuori bilancio	472	52	—	—	290
<i>Deficit</i> aziende autonome	369	450	296	318	406
Risparmio pubblico effettivo	— 138	— 15	+ 472	+ 431	— 148

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il disavanzo del bilancio dello Stato per il 1970 risulta peggiorato sia intrinsecamente, sia rispetto al fabbisogno finanziario generale. Infatti, prescindendo dal movimento dovuto all'assunzione e restituzione dei pre-

stiti, il disavanzo effettivo del bilancio dello Stato passa dai 1.010 miliardi del 1969 ai 1.422 miliardi del 1970 con un incremento percentuale di oltre il 40 per cento.

TABELLA N. 16

DISAVANZO DELLO STATO

(in miliardi di lire)

	1966	1967	1968	1969	1970
Disavanzo al netto del movimento debiti e prestiti .	432	743	1.025	1.010	1.422
Saldo movimento debiti	460	422	125	689	445
<i>Deficit</i> finanziario	892	1.165	1.150	1.699	1.867
Spese fuori bilancio	1.091	686	561	1.029	1.194
<i>Deficit</i> aziende autonome	369	450	296	318	406
Fabbisogno finanziario	2.352	2.301	2.007	3.046	3.467

Anche il fabbisogno finanziario supera notevolmente le possibilità del mercato finanziario. Il Governatore della Banca d'Italia nella sua ultima relazione parlando delle tensioni monetarie, ha asserito che per poter garantire la stabilità della lira era necessario che il fabbisogno di cassa non superasse, già nel corso del 1969, i 2.200 miliardi. Tali previsioni di stabilità della lira — affermava in quella sede il Governatore Carli — « si rivelerebbero fallaci ove le decisioni di spesa mantenessero il ritmo recentemente assunto ».

È vero che nella relazione si parlava del fabbisogno di cassa, ma è altrettanto vero che esso trae sempre origine dalle previsioni di competenza. Tanto più che la politica di tesoreria risulta sempre più imbrigliata dall'abnorme volume dei residui passivi e lo equilibrio di cassa dello Stato peggiora in misura più che proporzionale al peggioramento dello squilibrio di competenza. Dall'analisi fin qui condotta risultano evidenti gli elementi negativi del bilancio dello Stato per il 1970:

previsione delle entrate in misura superiore alle prospettive pur assumendo come

base la continuazione dell'attuale fase espansiva dell'economia;

eccessiva espansione delle spese in particolare delle spese correnti, cioè di consumo, specialmente se si tiene conto che ulteriori fattori premeranno sull'allargamento della domanda interna per consumi;

peggioramento del *deficit* effettivo di bilancio e del risparmio pubblico che denotano un peggioramento qualitativo del bilancio;

troppo elevato fabbisogno finanziario rispetto alle possibilità del Paese soprattutto se si tiene presente che numerosi residui passivi dovranno essere coperti con il ricorso al mercato finanziario.

CONCLUSIONI FINALI

Dal raffronto della situazione congiunturale e della tendenza che essa mostra per il prossimo futuro e il bilancio di previsione dello Stato 1970 risulta evidente come lo strumento delle entrate e della spesa non sia affatto manovrato in senso equilibratorio, ma piuttosto segua le tendenze espansive oggi in atto in tutta l'economia. Ciò appare

tanto più evidente se si considera che il bilancio dello Stato per il 1970 tende prevalentemente ad una espansione della spesa di consumo proprio nel momento in cui per i miglioramenti apportati alle pensioni e agli stipendi degli statali, nonché per gli effetti che si avranno sulla massa monetaria a disposizione dei salariati a seguito del rinnovamento dei contratti di lavoro, la domanda interna per consumi non solo è in forte aumento, ma tende ad allargarsi anche oltre le possibilità dell'offerta.

Durante la presentazione della relazione previsionale e programmatica per il 1970 il Ministro del tesoro ha affermato che « le variazioni in aumento intervenute nel bilancio 1970 non possono fare insorgere preoccupazioni in ordine al mantenimento della stabilità monetaria ». In effetti il bilancio dello Stato in sé e per sé non può far sorgere né preoccupazioni inflazionistiche, né preoccupazioni recessive, per poter fare una simile affermazione è necessario mettere a confronto il bilancio con la situazione congiunturale in cui esso sarà chiamato ad operare. Ed è lo stesso Ministro del tesoro che afferma che « la situazione economica attuale pur essendo sostanzialmente solida e aperta a larghe e favorevoli prospettive di espansione è interessata da tensioni interne (prezzi) ed esterne (fuori uscite di capitale).

Pertanto il bilancio dello Stato per il 1970 si troverà ad operare in una situazione di forti tensioni inflazionistiche, e non vale la pena affermare che tali tensioni « vengono da altre fonti e da altri motivi », ma è necessario che il Governo adoperi tutti gli strumenti di politica economica a sua disposizione per contrastare e compensare tali tensioni evitando, tuttavia, una recessione produttiva e quindi un rallentamento dello sviluppo economico e sociale del Paese. D'altra parte, è lo stesso Ministro del tesoro che, nella sua dichiarazione, ha affermato che le tensioni inflazionistiche interne ed esterne possono essere garantite solo dall'azione del Governo e che « nella misura in cui il Governo e il Parlamento sono in grado di spegnere tali tensioni, in quella misura può essere garantita la prosecuzione dell'espansio-

ne ». Ora a noi sembra proprio in contrasto con tali affermazioni l'impostazione data al bilancio 1970.

Oggi, preoccupati dai conflitti di lavoro in corso e dalle difficoltà che si incontrano ad una loro equa composizione, sovente si ricordano, giustamente, i pericoli che potrebbero derivare alla stabilità monetaria da concessioni salariali superiore alle possibilità fornite dall'aumento della produttività interna, tuttavia, non è solo questo il ragionamento che si deve fare, ma tutta la situazione economica va vista, a nostro avviso, nel suo complesso. Come non può prescindere dagli avvenuti aumenti alle pensioni INPS e agli statali, parlando degli aumenti salariali di alcune vaste categorie produttive, così non può dimenticarsi quando si tratta di impostare il bilancio dello Stato delle altre componenti che determinano la domanda interna e che influiscono sull'andamento economico del Paese.

Da tutto ciò risulta evidente la lentezza con cui la politica di bilancio si adatta alle necessità dello sviluppo del Paese. Già al momento in cui la congiuntura economica del Paese nel corso del 1968 aveva dimostrato segni di affievolimento, i provvedimenti di stimolo sono stati adottati con grande lentezza e, infatti, le ripercussioni finanziarie dei provvedimenti allora approvati si sono ripercossi in pieno sul bilancio 1969, cioè nel momento in cui già vi era un'accesa ripresa della domanda interna nonché un favorevole andamento dell'attività produttiva. Ora, di fronte ad una fase espansiva della domanda interna e di fronte ad ulteriori allargamenti che presentano evidenti pericoli inflazionistici, il Governo stenta ad attuare una politica anticongiunturale anzi continua in una politica di espansione proprio nel momento in cui sarebbe necessario che la spesa pubblica compensasse almeno in parte l'aumento delle altre componenti della domanda interna.

Tutto ciò è inoltre aggravato dall'assenza di qualsiasi politica programmata. La programmazione economica che doveva contribuire a coordinare il bilancio dello Stato con gli obiettivi a più lungo termine, è ormai

una cosa morta. Ne risulta in definitiva che la politica di bilancio non riesce a svolgere nè funzioni congiunturali, nè tanto meno quella funzione di indirizzo per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal programma di sviluppo economico. Appunto per questo noi non possiamo considerare il bilancio preventivo dello Stato per il 1970 positivo. Ci rendiamo conto delle difficoltà strutturali determinate dalla rigidità di numerose spese, dall'esistenza di lungaggini burocratiche e tecniche che impediscono una pronta manovra della politica di bilancio. Tuttavia dobbiamo considerare che pur nell'attuale

situazione una politica di bilancio, sia pure marginale, avrebbe potuto influire come equilibratrice dell'attuale prospettiva congiunturale. Inoltre, riteniamo che si dovrà porre allo studio anche una modifica dell'attuale contabilità dello Stato in modo da renderla più aderente alle esigenze sia della programmazione, sia della formulazione di una politica anticongiunturale che agendo prontamente funzioni da equilibratrice delle situazioni che man mano si vengono a determinare.

BIAGGI e BOSCO,
relatori di minoranza