

SENATO DELLA REPUBBLICA
————— **IV LEGISLATURA** —————

(N. 1343-A-bis)

Relazione di minoranza della 5^a Commissione permanente

(FINANZE E TESORO)

(RELATORI ARTOM e BOSSO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 1965

Comunicata alla Presidenza il 20 ottobre 1965

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966

INDICE

PREMESSAPag. 3
LA SITUAZIONE ECONOMICA	» 5
IL BILANCIO	» 10
PRIMI CONFRONTI TRA IL BILANCIO DI PREVISIONE 1966 E IL PROGRAMMA QUINQUENNALE	» 18
CONCLUSIONI	» 19

PREMESSA

ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio di previsione per l'anno 1966 era atteso, per più di un motivo, con particolare interesse.

Intanto, dopo un periodo di transizione, si aveva la piena applicazione della legge di riforma, la cosiddetta legge Curti, che ne aveva fatto coincidere i limiti di tempo con l'anno solare, prescrivendo insieme la classificazione delle spese secondo criteri economici e funzionali. Il bilancio del 1966 è dunque, oltre che il nostro massimo documento contabile, sintesi di tutta l'attività statale (come del resto i bilanci sono sempre stati), anche il primo esempio, la prima integrale applicazione pratica di una riforma che, certo, non voleva ridursi alla pura esteriorità. Nè puramente esteriore era la stessa identificazione dell'esercizio con l'anno solare: perchè misurandosi ad anno solare tutte le altre attività e risorse del Paese, più ordinata esposizione e più esatto risalto dovevano acquistare, nel nuovo periodo, i risultati che il Governo della formula di centro-sinistra si riprometteva di conseguire.

Ma anche per altri motivi l'attesa per la presentazione del bilancio era più viva del solito, e quasi impaziente. Nonostante l'ottimismo ufficiale, parlamentari, uomini politici, imprenditori, economisti non ignorano il vero stato dell'economia italiana — di cui diremo in modo particolareggiato in seguito — stagnante su livelli assai bassi; ed attendevano di conoscere con il bilancio anche e soprattutto la relazione previsionale e programmatica del Governo, per trarne elementi di giudizio sulla reale possibilità di una ripresa produttiva e di sviluppo.

Infine, dopo la rinuncia ad applicare il Piano fin dal 1965, secondo il progetto primitivo, e fatta scorrere innanzi la programmazione, per l'appunto definita scorrevole, di ben dodici mesi, il bilancio previsionale per il 1966 avrebbe dovuto coincidere con il primo anno di attuazione del programma di sviluppo presentato al Parlamento e met-

tere per la prima volta a confronto con la realtà quello che proprio un programmatore aveva argutamente definito « il libro dei sogni ».

Prima di affrontare l'analisi del bilancio desideriamo porre subito in evidenza le osservazioni critiche fondamentali, per la maggior parte già emerse in sede di Commissione:

1) la Commissione finanze e tesoro, costretta a rispettare ristretti limiti di tempo per l'esame e la discussione del ponderoso complesso di tutti i bilanci dello Stato, ha dovuto iniziare e condurre buona parte dei suoi lavori senza conoscere la relazione previsionale e programmatica dei Ministri del bilancio e del tesoro e senza essere in possesso dei pareri delle varie Commissioni. Ha dovuto cioè basarsi su dati contabili, senza avere l'indispensabile e sostanziale corredo dell'esposizione programmatica sull'indirizzo della politica economica alla quale il bilancio deve essere, ovviamente, collegato. Nè purtroppo può dirsi che la successiva e tardiva acquisizione dei suddetti elementi, pur presentati nei termini previsti dalla legge, abbia messo la Commissione nella condizione di compiere, nonostante un diligente e faticoso lavoro, un esame tale da consentire un giudizio completo e la redazione di relazioni che siano veramente una guida per il Governo; il quale nella sua azione dovrebbe trarre giovamento sia dalle osservazioni della maggioranza e sia da quelle, ovviamente più critiche, parzialmente o totalmente dissenzienti, della minoranza.

È auspicabile quindi una revisione della legge Curti che pur rappresentando, sotto taluni aspetti, un miglioramento rispetto alle norme precedenti, si è rivelata nella pratica applicazione ancora assai difettosa;

2) il moltiplicarsi delle gestioni fuori bilancio degli Enti pubblici, statali e parastatali, che incidono per importi rilevantissimi nell'economia del Paese, senza che tali importi siano chiaramente e preventivamente definiti o delineati, rendono irrealizzabili quei risultati di chiarezza, di organicità, di funzionalità che la legge di riforme

ma si proponeva di conseguire. Il bilancio riflette, cioè, solo parzialmente la situazione economica e finanziaria dello Stato e non permette di conseguire quella visione d'insieme indispensabile per un corretto ed efficace orientamento della politica economica. A tali osservazioni, ripetutamente ed insistentemente fatte, ci siamo sentiti rispondere che la programmazione è destinata a chiarire e determinare preventivamente i limiti e le dimensioni delle gestioni fuori bilancio; ma la programmazione ha pur essa necessità di chiarezza e non potrà certamente ottenere gli attesi risultati, operando in un clima di confusione e di incertezza e, soprattutto, indicando mete che richiederebbero, per essere raggiunte, mezzi e sistemi di cui s'impedisce il funzionamento.

Nè soltanto agli Enti di Stato e parastatali ci si deve riferire parlando di oneri fuori bilancio, ma altresì ad altre spese effettive, che assumono ormai il carattere di spese correnti e che dovranno essere finanziate mediante il ricorso al mercato finanziario, non trovando indicazione nè capienza nel bilancio di previsione; situazione questa, che riproduce in modo altrettanto grave quella degli Enti locali, che già nel 1965 dovranno coprire il disavanzo economico, cioè l'eccedenza di spese correnti sulle entrate correnti, mediante il ricorso al credito per 460 miliardi;

3) il bilancio di previsione per il 1966 è presentato insieme all'elenco dei residui passivi al 31 dicembre 1964 (allegato A dello stampato n. 1343 del Senato). La somma dei residui relativi all'esercizio 1964 è di 2.649,3 miliardi. I residui relativi a precedenti esercizi (mantenuti in base all'articolo 36 della legge di contabilità) sono 737,6 miliardi. In totale, 3.386,9 miliardi.

Il predetto allegato reca l'indicazione dei residui per ciascuno dei 19 Ministeri con proprio bilancio. I residui per « spese correnti » sono 1.708,5 miliardi. I residui per « spese in conto capitale o di investimento » sono 1.648,8 miliardi. Sono inoltre compresi nel conto dei residui circa 30 miliardi per rimborso di prestiti.

L'importo più elevato di residui per « spese correnti » spetta al Ministero del tesoro con 607,4 miliardi. Segue il Ministero della difesa con 303,9 miliardi; il Ministero delle finanze con 259,6 miliardi; il Ministero della pubblica istruzione con 168,4 miliardi; il Ministero del lavoro con 99,2 miliardi; il Ministero dell'interno con 71 miliardi; il Ministero dell'agricoltura con 68 miliardi.

L'importo più elevato di residui passivi per « spese in conto capitale » è quello del Ministero dei lavori pubblici (889,7 miliardi). Seguono il Ministero dell'agricoltura con 428,7 miliardi; il Ministero del tesoro con 199,6 miliardi. Dopo tali importi, si scende subito a cifre di poche decine di miliardi.

Ai residui passivi di cui sopra si devono aggiungere quelli delle Aziende e Amministrazioni autonome. L'Amministrazione delle ferrovie dello Stato espone un totale di residui, al 31 dicembre 1964, di 285 miliardi, di cui 13,4 miliardi per residui di spese correnti, 268,8 miliardi per residui in conto capitale, e 2,8 miliardi per rimborso di prestiti. Sempre per l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, si debbono aggiungere altri 145,4 miliardi per residui delle varie gestioni speciali ed autonome (« La Provvida », Magazzini, Pensioni, Previdenza degli assuntori, Case economiche, eccetera).

L'Azienda di Stato per i servizi telefonici espone un totale di residui di 124 miliardi, di cui 51,2 per spese correnti e 72,8 per spese in conto capitale.

L'Azienda di Stato per le foreste demaniale reca 11,7 miliardi di residui in conto capitale e 368 milioni per spese correnti.

L'Azienda nazionale autonoma delle strade espone residui passivi per 288,2 miliardi, di cui 40,9 per spese correnti e 247,3 miliardi per spese in conto capitale.

L'Amministrazione dei monopoli di Stato espone residui per 26,1 miliardi, di cui 16,8 per spese correnti e 9,3 in conto capitale.

Pertanto alla somma dei residui passivi dei Ministeri occorre aggiungere i 735 miliardi, circa, dei residui di competenza delle Amministrazioni ed Aziende autonome. Di tale cifra, 122 miliardi, circa, sono da

attribuire alle spese correnti e circa 610 miliardi alle spese in conto capitale.

È inoltre da tenere conto dei residui delle gestioni speciali ed autonome delle Ferrovie dello Stato, di cui s'è già detto.

L'esame della situazione dei residui fa considerare in modo diverso i residui passivi per spese correnti e quelli per spese in conto capitale (o di investimento). I residui per spese correnti potranno, in parte, ridursi come spese effettive per effetto di eliminazione di duplicazioni e di partite compensative. Non si può dire lo stesso per le spese in conto capitale, che per la quasi totalità degli importi, sono stanziamenti per opere o per trasferimenti da effettuare in base a precisi impegni di legge.

Dal punto di vista finanziario sembra evidente che, man mano che i residui passivi si tramuteranno in spese effettive, dovrà corrispondentemente aumentare l'indebitamento dello Stato in seguito ai necessari prelievi dal mercato finanziario. Tale somma, tenuto conto di tutte le possibili riduzioni, non potrà essere inferiore ai 4.000 miliardi, distribuita lungo un arco di tempo di estensione non valutabile.

Dal punto di vista economico, la lentezza con cui vengono impiegati gli stanziamenti a fini di investimento (oltre 2.200 miliardi, fra residui dei Ministeri e residui delle Aziende e Amministrazioni autonome) rende manifesta l'insufficienza dell'azione di Governo a fini anticongiunturali, anche in questi anni di grave depressione.

Le gravi illusioni che dal progressivo dilatarsi dei residui passivi di anno in anno e dal loro volume dovrebbero o potrebbero porsi, richiedono che in proposito il Governo dia più ampi e precisi chiarimenti per consentire la valutazione precisa dei fatti.

LA SITUAZIONE ECONOMICA

Prima di affrontare l'esame del bilancio è indispensabile fissare l'attenzione su alcuni dati rappresentativi della situazione economica attuale e su quelli di previsione.

Nella relazione previsionale presentata nel settembre del 1964 si diceva che:

nel 1964 il reddito nazionale sarebbe aumentato del 3 per cento e gli investimenti sarebbero diminuiti del 5 per cento;

nel 1965 il reddito nazionale sarebbe aumentato del 3-4 per cento; gli investimenti industriali sarebbero aumentati del 10-12 per cento; gli investimenti totali sarebbero aumentati dallo 0 al 6 per cento.

Per quanto riguarda il 1964 la realtà fu:

un aumento del reddito nazionale del 2,7 per cento;

una diminuzione degli investimenti del 10,1 per cento.

Per il 1965, secondo la nuova relazione previsionale del settembre di quest'anno,

l'aumento del reddito nazionale scende al limite minimo del 3 per cento;

gli investimenti saranno inferiori dell'8 per cento a quelli del 1964.

Per il 1966, la nuova nota previsionale prevede:

un aumento del reddito nazionale del 4,5 per cento rispetto al 1965;

gli investimenti nel 1966 saranno pari a quelli del 1964, cioè l'8 per cento in più di quelli del 1965.

Se si confrontano le previsioni per il 1964 con quanto poi si è verificato e quelle per il 1965 con il consuntivo ormai prossimo ad essere definito, ci si rende conto dell'errore di valutazione del Governo.

Le sue nuove previsioni per il consuntivo 1965 sembrano del pari molto discutibili. Quest'anno il reddito nazionale dovrebbe aumentare del 3 per cento in quanto la produzione agricola aumenterà del 3 per cento e quella industriale del 4,5 per cento. Supponiamo pure realistica la previsione per l'agricoltura, ma quella relativa all'industria è senz'altro azzardata. Come vedremo meglio più avanti, l'indice della produzione industriale dei primi 7 mesi del 1965 è aumentato dell'1,4 per cento sull'indice dei primi 7 mesi del 1964. Di conseguenza, per avere l'aumento medio annuo del 4,5 per cento bisognerebbe che l'indice degli ultimi

5 mesi del 1965 fosse del 9,1 per cento superiore a quello degli ultimi 5 mesi del 1964. Supposizione questa possibile, ma poco probabile. Inoltre, ammesso che ciò si verifici, la nota previsionale sembra non tener conto dell'edilizia: le sue previsioni sul settore industriale sono infatti condotte sui dati ISTAT, che non la includono.

Circa le previsioni per il 1966, essendo esse più lontane, è certamente più difficile contraddirle con dei dati, ma sembra molto improbabile che dopo una diminuzione degli investimenti del 10 per cento nel 1964 e dell'8 per cento (e senz'altro di più) nel 1965, nel 1966 il reddito nazionale aumenti improvvisamente del 4,5 per cento, considerando anche che nulla lascia prevedere un miglioramento dei tre grossi settori in crisi (edilizia, tessile, meccanica) ai quali stanno per affiancarsi altri settori le cui difficoltà aumentano di giorno in giorno. Sono quindi più che evidenti due fatti:

i dati dello schema di programmazione quinquennale sono ormai completamente inservibili ed infondati sia come cifre, sia come presupposti che reggono le scelte del piano;

il 1966 appare oramai un altro anno perso agli effetti della ripresa economica, anche perchè qualunque provvedimento o serie di provvedimenti presi immediatamente non potranno che avere un effetto preparatorio per il 1966, ed il loro risultato si manifesterà concretamente non prima del 1967.

A proposito dell'attività produttiva industriale, la nota previsionale presentata quest'anno dice che siamo di fronte a due fenomeni: « una ripresa delle attività produttive, sia pure ad un ritmo piuttosto lento e non generalizzato a tutti i settori; ed il permanere di difficoltà economiche particolarmente nell'edilizia, nell'industria tessile ed in quella meccanica ». Giudizio, come si vede, molto più negativo di quanto non voglia sembrare a prima vista.

Nei primi 7 mesi del 1965, rispetto al corrispondente periodo del 1964, i dati

ISTAT danno il seguente quadro di variazioni percentuali:

	gennaio-luglio
Metallurgiche	+ 29,0
Raffinerie e cockerie	+ 19,1
Energia elettrica	+ 6,4
Chimiche	+ 5,2
Estrattive	+ 1,5
Alimentari	— 0,2
Mezzi trasporto	— 0,4
Fibre tessili artificiali	— 3,2
Calzature	— 4,9
Carta e cartoni	— 5,1
Gomma	— 5,5
Officine gas	— 5,9
Meccaniche	— 9,5
Cemento e vetro	— 12,8
Mobilio	— 14,0
Pelli	— 14,6
Tessili	— 17,3
Media	+ 1,2

(1) (+ 1,4 se si destagionalizzano i dati)

L'indice generale del luglio 1965 sull'indice di giugno destagionalizzato ha segnato una lieve diminuzione, passando da 256,2 del giugno a 255,1 di luglio.

Sempre per quanto riguarda l'indice generale, però, va notato che il suo andamento nei primi sette mesi del 1965 invertito rispetto a quello dell'anno prima. Infatti:

Indice generale (1953 = 100)

	1964	1965
Gennaio	251,6	241,6
Luglio	243,0	255,1

La ripresa, come si vede dalla tabella analitica più sopra riportata, è sostenuta essenzialmente dal settore metallurgico (e siderurgico in particolare) e dall'industria delle raffinerie.

Ma, a questo punto, si deve far notare che tutti i dati sui quali si vuole fondare il giu-

dizio di una ripresa si riferiscono alla produzione e mai al collocamento, ai ricavi ed alla redditività della produzione stessa. Il discorso vale in modo particolare per la produzione siderurgica, agli aumenti della quale fa riscontro un preoccupante calo dei consumi interni, tanto che la produzione deve essere in gran parte inoltrata alla esportazione a prezzi non remunerativi.

Non si può in tali circostanze parlare di ripresa dell'economia, dal momento che l'attività delle aziende si svolge in un regime di profondo squilibrio fra costi e ricavi, in una

situazione, cioè, antieconomica e tale da non poter continuare nel tempo.

Proprio nel settore siderurgico, del quale vengono sovente messi in risalto e magnificati i cospicui aumenti di produzione, si verificano i maggiori cali del consumo interno. Infatti il consumo apparente di acciaio (consumo interno) nel primo quadrimestre del 1965 è ammontato a 3.433.600 tonnellate contro 4.372.150 tonnellate dello stesso periodo del 1964, come è specificato nella seguente tabella:

QUADRO SINTETICO DEL CONSUMO APPARENTE,
PER CATEGORIE DI PRODOTTI, NEI DUE QUADRIMESTRI A CONFRONTO

(migliaia di tonnellate)

1.000/t	1° quadrimestre 1964	1° quadrimestre 1965	Incremento % 1965-1964
<i>Ragguaglio acciaio</i>	4.372,15	3.433,62	— 21,5
Profilati	367,77	165,41	— 55,1
Vergella	224,45	199,67	— 10,1
Lamiere	1.217,95	1.024,67	— 15,9
Lamierini magnetici	41,73	29,72	— 18,8
Larghi piatti	9,85	5,59	— 16,9
Nastri a caldo	204,32	187,57	— 8,2
Armamento ferroviario	49,77	53,09	+ 6,6
Lamierini a freddo	736,14	661,60	— 10,2
Tubi s.s.	241,37	193,48	— 20,0
Tubi saldati	87,87	59,78	— 22,0
Laminati mercantili	962,48	619,26	— 35,7

LEGISLATURA IV - 1963-65 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'andamento dei prezzi è tuttora in aumento, anche se vi è un certo rallentamento. Rispetto al corrispondente mese dell'anno precedente, i tassi di aumento mensili del costo della vita sono, infatti, stati:

	1965 su 1964
gennaio	+ 5,7
febbraio	+ 5,6
marzo	+ 5,4
aprile	+ 5,2
maggio	+ 5,1
giugno	+ 4,3
luglio	+ 4,1

L'indice del luglio 1965 sul giugno dello stesso anno è aumentato dello 0,3 per cento, incremento mensile questo che rappresenta la norma nel 1965 (contro lo 0,4-0,5 nel 1964).

L'andamento dell'indice dei prezzi all'ingrosso è stato il seguente:

	(1953 = 100)	
	1964	1965
gennaio	110,7	112,0
febbraio	110,6	112,0
marzo	110,7	111,9
aprile	110,5	111,9
maggio	110,3	112,5
giugno	110,3	112,5
luglio	110,1	111,9

Quindi, sostanzialmente, prezzi stabili nei primi 7 mesi dell'anno ed, in media, superiori dell'1-2 per cento a quelli dell'anno precedente.

Gli indici dei salari nel periodo gennaio-luglio 1965 sono aumentati, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente:

dell'11,3 per cento in agricoltura;
del 10,0 per cento nell'industria;
del 12,6 per cento nel commercio;
del 9,1 per cento nei trasporti,

aumenti, come è facile vedere, di gran lunga superiori sia all'aumento della produzione, sia all'aumento della produttività. Pur tuttavia bisogna riconoscere che, anche nel settore dei salari, la spinta all'aumento è meno forte che in passato.

Nei prossimi mesi, però, saranno in atto agitazioni sindacali in numerosi settori e citiamo in particolare:

Settori	Unità lavorative
metalmecanici	1.200.000
edili	1.000.000
alimentari	250.000
materiali da costruzione	100.000
abbigliamento } parzialmente	100.000
chimico }	(circa)

È difficile dire quali saranno i risultati di queste rivendicazioni, ma è evidente fin d'ora che nel 1965 si è ancora peggiorato il già grave squilibrio fra costi e ricavi.

Quest'anno i punti di contingenza scattati sono stati 5 (l'anno scorso alla stessa epoca erano 8); ma entro l'anno è prevedibile un ulteriore scatto di almeno 1 punto.

Brevemente, per quanto riguarda il settore dei prezzi e salari, si può concludere che le spinte agli aumenti si sono rallentate, ma non si è ancora certamente determinata una situazione adeguata al quadro della congiuntura che il Paese attraversa.

L'ultima rilevazione dell'ISTAT sulle forze di lavoro, riferentesi al luglio 1965, conferma la gravità della situazione.

LEGISLATURA IV - 1963-65 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in migliaia)	luglio 1964	luglio 1965	Differenze
1) Forze di lavoro occupate	19.750	19.490	— 260
Agricoltura	4.961	5.111	+ 150
Industria	8.031	7.716	— 315
Altri settori	6.758	6.663	— 95
2) Forze inoccupate	469	701	+ 232
Disoccupati	236	432	+ 196
In cerca di occupazione	233	269	+ 36
3) Totale forze lavoro	20.219	20.191	— 28
4) Percentuale sul totale popolazione	39,8%	39,3%	

Dalla tabella sopra riportata si possono rilevare i seguenti fenomeni:

a) l'occupazione nell'industria e in altri settori è diminuita di 410 mila unità;

b) l'occupazione in agricoltura è aumentata di 150 mila unità;

c) la disoccupazione è aumentata di 232 mila unità.

È però evidente come l'aumento dell'occupazione in agricoltura sta a rappresentare il fenomeno del ritorno alle campagne da parte di coloro che si sono trovati senza posto nei settori industriali. La realtà, quindi, è che dal luglio 1964 al luglio 1965 il fenomeno della disoccupazione è dell'ordine delle 400 mila unità (e non di 232 mila come risulterebbe dalla somma algebrica).

Anche il fenomeno della sottoccupazione è aumentato fortemente.

Nel luglio 1964 su 19.750 mila occupati, i sottoccupati erano 363 mila cioè l'1,8 per cento; nel luglio 1965 su 19.490 occupati, i sottoccupati erano 429 mila, cioè il 2,2 per cento.

Altro fatto importante è infine che, nei primi 6 mesi del 1965, la Cassa integrazione guadagni ha erogato 23,2 miliardi contro i 15,4 miliardi erogati in tutti i 12 mesi del 1964.

Da uno studio compiuto in Svezia sul costo del lavoro sono risultati i seguenti dati comparativi:

(prezzi in corone svedesi e per medie orarie)

Industria alimentare:

Italia	5,09
Gran Bretagna	4,86
Belgio	5,48
Giappone	1,84

Industria bevande:

Italia	4,86
Finlandia	4,72
Austria	4,25
Belgio	4,89

Industria calzature:

Italia	4,34
Austria	3,90
Gran Bretagna	3,86

Industria gomma:

Italia	8,16
Francia	6,82
Danimarca	6,27
Belgio	6,37
Gran Bretagna	5,92

Anche per le industrie chimiche, del ferro, dei cantieri navali, dei trasporti e della costruzione di macchine risulta che il costo medio italiano è più o meno uguale a quello degli altri Paesi europei.

Sempre nella stessa indagine si è poi provveduto a calcolare il rapporto percentuale del costo indiretto (carichi sociali) sul costo diretto ed è risultato quanto segue:

Italia	99%	(cioè i carichi sociali e contrattuali sono quasi uguali alle somme che vanno in busta paga)
Francia	69%	
Danimarca	14%	
Gran Bretagna	14%	
Belgio	46%	
Germania	47%	
USA	20%	

In altre parole, in Italia il lavoro costa come all'estero, ma il lavoratore prende meno e la previdenza sociale non compensa affatto la differenza.

Nella nota previsionale di quest'anno è detto che un successo della politica governativa è rappresentato dall'andamento particolarmente favorevole della bilancia dei pagamenti, che, a fine anno, dovrebbe segnare un saldo attivo dell'ordine dei 1.000 miliardi di lire.

Per il periodo gennaio-luglio si sono avuti i seguenti risultati:

	(miliardi di lire)	
	1965	1964
Importazioni	2.533	2.655
Esportazioni	2.326	1.933
Saldo commerciale	— 207	— 722
Saldo partite invisibili	+ 672	+ 587
Saldo partite correnti	+ 465	— 135
Movimento capitali	+ 27	+ 98
Totale	+ 492	— 37

Dai dati possono rilevarsi i seguenti fenomeni:

a) diminuzione delle importazioni e del movimento capitali;

b) aumento delle esportazioni e delle partite invisibili.

È più che mai evidente come il buon andamento della bilancia dei pagamenti è, in gran parte, in questo momento, la manifestazione patologica della nostra situazione economica interna.

La liquidità interna nel mese di luglio è ancora aumentata. Il rapporto fra impieghi e depositi bancari dall'indice 72 di giugno è passato a 71,7 a fine luglio.

Altro fatto notevole del settore è che l'aumento dei depositi nei primi 7 mesi del 1965 è stato fortissimo nei confronti di quanto avvenuto l'anno scorso, ma la composizione di tale aumento ci dice che esso è dovuto in gran parte all'aumento dei conti correnti (mentre nel 1964 questi avevano segnato una diminuzione). È quindi evidente come, nell'aumento dei depositi, si debba ravvisare la diminuzione degli impieghi produttivi.

Per contro il saldo passivo del conto corrente della Tesoreria nei confronti della Banca d'Italia, al 31 luglio 1965, è aumentato a 820 miliardi, contro i 559 miliardi del 31 dicembre 1964.

Anche il totale del debito pubblico interno a fine luglio è aumentato a 6.577 miliardi, cioè 532 miliardi in più del 31 luglio 1964.

A questa sia pur sommaria ed incompleta rassegna di dati e situazioni, che consente di rilevare qualche indizio premonitore di una ripresa, sol che se ne ristabilissero i presupposti politici ed economici, noi ci riferiremo, dopo l'esame del bilancio, per trarne le conclusioni, per esporre la nostra visione dei problemi e per offrire, accanto alla critica, costruttivi suggerimenti per una azione atta a riportare la nostra economia dall'attuale stagnazione ad una auspicata, favorevole evoluzione.

IL BILANCIO

Quali sono state, in definitiva, le scelte del Governo e quale politica il bilancio 1966 esprime? Per rispondere a questi interrogativi è necessario dare uno sguardo d'insieme alle principali poste del bilancio in esame, messe a raffronto con le analoghe previsioni per l'esercizio in corso.

LEGISLATURA IV - 1963-65 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il bilancio 1966 può così riassumersi:

	(In miliardi di lire)		
	1965	1966	Incr. %
Entrate tributarie	6.256,25	6.675,57	+ 6,7
Entrate extratributarie	293,83	348,67	+ 18,7
Alienazioni, Amministrazione beni patrimoniali e rimborsi crediti	56,46	90,83	+ 60,7
Accensione prestiti	84,77	6,27	— 92,6
Totale entrate	6.691,31	7.121,35	+ 6,4
Spese correnti	5.748,25	6.320,91	+ 10,0
Spese in conto capitale	1.349,53	1.225,71	— 9,2
Rimborso prestiti	250,1	466,4	+ 86,5
Totale spese	7.347,9	8.013,0	+ 9,1
Deficit di bilancio	656,6	891,7	+ 35,8

Una prima impressione che si ritrae da queste cifre è che il bilancio 1966 sia un bilancio molto contenuto. In effetti le entrate tributarie aumentano di soli 419 miliardi mentre le spese, escluso il rimborso dei prestiti, aumentano di 448,8 miliardi, il che rappresenta un aumento percentuale del 6,3 per cento rispetto all'anno precedente.

Lo stesso *deficit* complessivo che passa dai 656,6 miliardi del 1965 agli 891,7 miliardi del 1966 con un incremento del 35,8 per cento, se si escludono l'accensione e il rimborso dei prestiti, è leggermente inferiore a quello dell'anno precedente (431,6 contro 491,3). Se questo disavanzo « economico » ridotto può indurre ad ottimistiche interpretazioni ad un primo superficiale esame, ben diverso giudizio sarà dato approfondendolo: ci si troverà di fronte, cioè, ad un bilancio altamente squilibrato e denunciante gli errori della politica economica sin qui seguita dal Governo.

Le entrate sono state calcolate, tecnicamente, al loro limite massimo, sia per quanto riguarda quelle tributarie sia per quanto riguarda quelle extra-tributarie. In effetti, come si vedrà meglio più avanti, le entrate sono state calcolate presupponendo un aumento del reddito del 4,5 per cento in ter-

mini reali, aumento che appare estremamente improbabile alla luce della situazione congiunturale attuale e del perdurare di situazioni (particolarmente grave la carenza d'investimenti) che non potranno non ripercuotersi negativamente nel 1966; e non si è inoltre tenuto sufficientemente conto che le entrate del 1966 risentiranno, per quanto riguarda i tributi diretti, del minor reddito guadagnato nel 1964 e nel 1965.

Per quanto riguarda le spese, lo squilibrio è ancora più evidente. Da una parte infatti le spese correnti aumentano del 10,0 per cento, dall'altra quelle in conto capitale, che dovrebbero rappresentare gli investimenti pubblici, si contraggono del 9,2 per cento.

Questo squilibrio appare tanto più grave se si considera la situazione economica del Paese, che continua a ristagnare su livelli molto bassi e che ha bisogno di forti incentivi per una ripresa degli investimenti.

Il mancato collegamento tra la politica economica, che il Governo dichiara di voler seguire, ed il bilancio che è stato presentato mostra in tutta evidenza come il bilancio non rappresenti più un documento politico ma solo contabile, nel quale ci si limita a riportare gli impegni già presi, e che perciò perde le sue vere caratteristiche di documento di politica finanziaria.

Già altre volte si era dovuta rilevare la mancanza di qualsiasi politica nei bilanci, ma, spesso, si trattava di bilanci predisposti da Governi provvisori e quindi di bilanci prettamente amministrativi. Oggi non siamo di fronte a un Governo provvisorio, ma tutta la sua politica e quindi anche quella del bilancio ha del provvisorio e del casuale.

In questo modo si snaturano le caratteristiche fondamentali del bilancio di previsione, rendendo impossibile qualsiasi valutazione d'insieme della politica del Governo e, quindi, qualsiasi controllo da parte dell'opposizione.

Che il bilancio 1966 sia stato predisposto con criteri prettamente amministrativi, lasciando fuori tutta la politica economica del Governo, ivi compresa la programmazione, risulta confermato dalle stesse dichiarazioni dei Ministri. Infatti, per giustificare la drastica riduzione delle spese in conto capitale è stato detto che esse in effetti non rappresentano tutti gli investimenti pubblici dello Stato, ma solo una parte. Molti investimenti (Piano verde, Cassa del Mezzogiorno, aumento fondi di dotazione dell'ENI, IRI, EFIM) saranno effettuati dallo Stato mediante il ricorso al mercato finanziario. A tal fine, lo Stato chiederà al mercato dei capitali all'incirca 600 miliardi di lire.

A parte la possibilità di un così massiccio ricorso al mercato dei capitali senza creare difficoltà e squilibri in altri settori (Enti locali e privati), rimane confermato che il bilancio dello Stato viene sempre più limitato ad una semplice funzione contabile. Come gli altri anni, esso non rappresenta che una parte dell'attività economica dello Stato. A giustificazione viene addotta la rigidità del bilancio stesso; rigidità che è sempre stata elevata, ma che ora ha raggiunto livelli altissimi, tali da lasciare pochissimo spazio di manovra al Governo.

Effettivamente la rigidità del bilancio è oggi molto pesante, non solo perchè in questi ultimi anni sono aumentati gli impegni di spesa programmati per gli anni successivi (si pensi, per esempio, al conglobamento, alle pensioni, eccetera), ma anche perchè l'arresto dello sviluppo economico, limitando l'au-

mento del reddito, non permette di assorbire le spese già programmate e quindi di ristabilire una certa elasticità. Finchè il reddito aumentava con tassi superiori alle stesse previsioni era possibile programmare spese per gli anni successivi, ma ora, di fronte ad una recessione economica e ad un modesto sviluppo del reddito, appena sufficiente a coprire il naturale incremento delle spese, è impossibile programmare spese pluriennali.

Le difficoltà che oggi si incontrano nel bilancio dello Stato dovrebbero insegnare come tutti i programmi non debbano essere rigidi, ma flessibili ed indicativi. Viceversa, proprio ora si sta varando una programmazione economica che si vuole il più rigida possibile. Le conseguenze sono fin d'ora evidenti, tanto è vero che già nel bilancio 1966, che dovrebbe corrispondere al primo anno di programmazione, le spese correnti, cioè di consumo, sono superiori a quanto previsto dal programma e, quindi, tutto il piano risulta falsato.

D'altra parte, la rigidità del bilancio statale non si è creata dal nulla, ma deriva direttamente dalla politica seguita dal Governo. Politica di spesa eccessiva che impegna non solo le risorse disponibili, ma anche quelle che si renderanno disponibili negli anni successivi. Così accade che quando, come in questi anni, la realtà economica non corrisponde alle previsioni fatte negli anni passati, ci si trova in difficoltà sia per sostenere gli impegni assunti, sia per far fronte alle nuove necessità. Già altre volte si è detto che il principio della proporzionalità della spesa pubblica alle risorse nazionali non deve essere dimenticato per tutto l'arco di un anno di attività governativa e parlamentare, esser tenuto presente solo al momento della compilazione dei bilanci per essere, subito dopo, di nuovo accantonato. Se è sempre riprovevole la politica dei due binari, in tema di spesa pubblica essa è impossibile. Ed è appunto perchè la volontà di attuare una sana politica finanziaria riaffiora solo al momento della compilazione dei bilanci che assistiamo alle varie giustificazioni cosiddette strutturali, prima fra tutte la rigidità del bilancio.

LEGISLATURA IV - 1963-65 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Una delle più gravi preoccupazioni che desta l'attuale bilancio è il volume delle entrate, e ciò non tanto per l'incremento previsto in sè per sè, quanto piuttosto per la effettiva

possibilità che un tale incremento si realizzi.

Riportiamo qui di seguito l'andamento delle previsioni di bilancio delle entrate tributarie e del totale delle entrate di Stato:

	(in miliardi di lire)				
	1962	1963	1964	1965	1966
Entrate tributarie	4.019	4.615 + 14,8	5.325 + 15,3	6.256 + 17,4	6.676 + 6,7
Totale entrate	4.317	4.919 + 13,9	5.657 + 15,0	6.691 + 18,3	7.124 + 6,4

Come si vede, l'incremento delle entrate per il 1966 è largamente inferiore a quello previsto negli anni precedenti. Anche considerando che negli anni passati si è avuta una forte pressione tributaria (si tenga presente che gli incrementi precedenti al 1961 si aggirano in media attorno al 10 per cento), l'incremento per il 1966 risulta senz'altro contenuto. Ciononostante, come si è detto, si hanno preoccupazioni e dubbi sulle possibilità di realizzare tale incremento senza un ulteriore aggravamento della pressione tributaria, che sarebbe particolarmente grave nell'attuale momento economico e con-

giunturale. Da che derivano le perplessità sull'attendibilità del pur modesto incremento delle entrate previste dal bilancio?

Sebbene in una perdurante fase di stasi economica l'esperienza degli anni passati non sia gran che indicativa, già dall'andamento del gettito tributario nel primo semestre del 1965 si possono trarre ammonimenti per l'immediato futuro.

L'andamento delle entrate tributarie nel primo semestre 1965, messo a raffronto con i corrispondenti dati del 1964 e delle previsioni di bilancio, è il seguente:

	(in miliardi di lire)				
	1964	1965	1965	1965 acc.	1965 acc.
	acc.	prev.	acc.	1964 acc.	1965 prev.
Imposte sul patrimonio e sul reddito	745	828	899	+ 20,7	+ 8,6
Tasse e imposte sugli affari	1.132	1.163	1.181	+ 4,3	+ 1,5
Imposte sulla produzione e i consumi	729	780	709	— 2,7	— 9,2
Monopoli	291	315	281	— 3,4	— 10,8
Lotto e lotterie	46	41	51	+ 10,9	+ 24,4
	2.943	3.127	3.121	+ 6,0	— 0,2

Come si vede dal prospetto, mentre le entrate riferentisi al reddito ed al patrimonio nel 1965 sono continuate ad aumentare sia rispetto alle entrate accertate del 1964 sia rispetto alle previsioni di bilancio per lo stesso 1965, le entrate derivanti dai tributi sulla produzione e sui consumi sono diminuite sia rispetto al 1964 sia, e ancora più, rispetto alle previsioni di bilancio.

La spiegazione di tale fenomeno è chiara. Infatti le imposte che si riscuotono attual-

mente sul reddito si riferiscono al reddito guadagnato negli anni precedenti, quando ancora non si era avuta la riduzione dei profitti e dei redditi guadagnati, mentre le imposte sui consumi si riferiscono al reddito consumato nel corso dell'anno e quindi risentono della riduzione delle disponibilità dei consumatori.

Nel 1966 i tributi sul reddito risentiranno a loro volta della riduzione del reddito gua-

dagnato negli anni precedenti e, quindi, dovrebbero manifestare una flessione.

Perchè questa flessione non si ripercuota sul gettito statale delle entrate tributarie dovrebbe aversi un aumento dei tributi indiretti gravanti sul reddito consumato. Tuttavia l'andamento economico e lo stesso volume dei consumi privati non lasciano al momento attuale, prevedere una ripresa tale da permettere l'incremento delle imposte indirette. Pertanto sembra ragionevole prevedere una contrazione piuttosto che un aumento delle entrate tributarie. Ed è appunto per questo che le entrate previste nel bilancio 1966, calcolate applicando all'incirca il previsto sviluppo del reddito in termini monetari (7,5 per cento) ai dati del 1965, destano serie preoccupazioni. Sebbene il Ministro delle finanze abbia più volte sottolineato la impossibilità di nuovi inasprimenti fiscali,

sebbene siano smentite le voci circa aumenti di imposte (per esempio sulla benzina), rimane da chiedersi che cosa accadrà se le previsioni non saranno realizzate.

Già quest'anno si prevede, ufficialmente, che le entrate tributarie saranno inferiori, sia pure di poco, alle previsioni (6.200 anzichè 6.256); che cosa farà il Governo se tale fenomeno, che si manifesta per la prima volta dalla fine della guerra in poi, dovesse perdurare ed accentuarsi anche nel 1966? Il ministro Tremelloni, parlando della pressione fiscale, ha detto che dovrebbe rimanere immutata, ma prudentemente ha usato il condizionale.

È interessante notare la progressione nelle previsioni di bilancio delle entrate tributarie messe a confronto con il reddito nazionale netto.

	1962	1963	1964	1965 (1)	1966 (1)
Reddito nazionale netto (in miliardi di lire correnti)	21.452	24.469	26.768	27.571	28.811
Entrate tributarie in miliardi di lire	4.019	4.615	5.325	6.256	6.676
R.N.n.	100	114	125	128	134
Numeri indici					
E. trib.	100	115	132	156	166
Tributi/reddito	18,7	18,9	19,9	22,7	23,2

Come si vede la pressione fiscale, lungi dal rimanere costante, aumenta sempre più, incidendo sul reddito. Vero è che, per quanto riguarda il 1965 ed il 1966, essa in definitiva aumenterà in misura minore di quanto i dati denunciano, e ciò per il gioco che avrà l'inflazione nell'aumento del reddito; ma è anche vero che una sana politica fiscale va impostata, come diremo più diffusamente in seguito, sulle previsioni d'incremento reale del reddito, senza tener conto e senza sfruttare la eventuale inflazione. Ciò è tanto più vero se si considera che la pressione fiscale,

in particolare in questo momento, è essa stessa fonte ed alimento dell'inflazione, per cui un'entrata tributaria che tenga conto dell'inflazione è una cosa assurda.

Facendo quindi il confronto con il reddito calcolato in termini reali si è giunti attualmente ad una pressione fiscale statale del 23 per cento (il Ministro delle finanze, tenendo conto dell'inflazione, cita il 22 per cento). Si tratta di una pressione considerevole, soprattutto se si considera che il prelievo statale è solo una parte del prelievo che viene operato dall'autorità pubblica.

(1) Il reddito del 1965 e del 1966 è stato calcolato assumendo gli incrementi reali previsti da fonti ufficiali (1965 = 3 per cento, 1966 = 4,5 per cento).

LEGISLATURA IV - 1963-65 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Da molte parti si afferma che il limite massimo di prelievo in una economia libera si aggira intorno al 25 per cento; in Italia tale limite, se si considera anche il prelievo degli

enti locali e degli enti previdenziali, è stato superato ormai da molto tempo, come è dimostrato dalle cifre seguenti:

(in miliardi di lire)

	1960	1961	1962	1963	1964
Reddito N.N	17.197	19.011	21.452	24.469	26.768
Tributi statali	3.456	3.841	4.491	5.135	5.817
Pressione erariale	20,1	20,2	20,9	21,0	21,7
Tributi statali e locali	4.012	4.411	5.126	5.887	6.658
Pressione fiscale	23,3	23,3	23,9	24,0	24,9
Tributi statali, locali e previdenziali	6.135	6.636	7.956	8.960	10.085
Pressione globale	35,7	34,9	37,1	36,6	37,7

NOTA. — Mancano gli aggi statali e locali che *grosso modo* nel 1964 sono calcolabili in 320 miliardi. Aggiungendo anche gli aggi, la pressione globale del 1964 arriverebbe al 38,9 per cento.

È difficile fare delle previsioni attendibili per il 1965 ed il 1966, essendo troppi gli elementi da stimare. Tuttavia è chiaro che solo per il progressivo aumento della pressione

fiscale il prelievo totale è ormai superiore al 40 per cento.

La progressione della spesa statale nelle previsioni di bilancio secondo la nuova classificazione è la seguente:

(in miliardi di lire)

	1962	1963		1964		1965		1966	
		Ass.	Incr. %	Ass.	Incr. %	Ass.	Incr. %	Ass.	Incr. %
Spese correnti	3.730	4.225	+ 13,3	5.111	+ 20,9	5.748	+ 12,5	6.320	+ 10,0
In conto capitale	907	969	+ 6,8	1.062	+ 9,6	1.350	+ 27,1	1.226	— 9,2
Rimborso prestiti	275	256	— 6,9	153	— 40,2	250	+ 63,3	466	+ 86,5
Totale spesa	5.012	5.650	+ 12,7	6.326	+ 12,0	7.348	+ 16,2	8.013	+ 9,0

L'aumento della spesa per il 1966 è più contenuto degli aumenti previsti negli altri anni di Governo di centro-sinistra. Tuttavia il contenimento è dovuto in buona parte alla riduzione delle spese in conto capitale e cioè a spese per investimenti pubblici.

Il risparmio pubblico, costituito dalla differenza fra le entrate tributarie ed extra tributarie, da un lato, e le spese correnti,

dall'altro, ammonta a miliardi 703,3 (contro miliardi 801,8 del 1965), assorbendo le spese correnti il 90 per cento delle entrate predette. Il risparmio pubblico quindi, destinato al finanziamento delle spese in conto capitale, subisce una diminuzione del 12,3 per cento.

Le spese correnti continuano ad aumentare ad un ritmo sostenuto, che è tanto più

LEGISLATURA IV - 1963-65 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

preoccupante se si considera che il volume delle spese correnti rappresenta il 78,9 per cento della spesa complessiva dello Stato e che tale percentuale sale all'83,8 per cento della spesa se da essa si esclude il rimborso dei prestiti.

L'aumento delle spese correnti, come ha sottolineato lo stesso ministro onorevole Colombo, discende direttamente « dalla crescita abnorme della spesa della remunerazione del personale ». Su un totale di maggiori spese correnti di 572 miliardi, ben 451 miliardi sono rappresentati da un aumento degli oneri per la remunerazione del personale dello Stato o per l'adeguamento delle pensioni dei lavoratori in genere.

Si dirà che tali maggiori spese derivano tutte da impegni già assunti dal Governo e che quindi erano inevitabili. Ma ciò è vero solo in parte. Infatti il Governo di centro-sinistra si trova ora costretto a scontare quella politica di facile spesa che ha caratterizzato i primi anni della sua attività. Non neghiamo la necessità di adeguare gli stipendi degli statali, ma è certo che oggi si deve constatare come la politica del Governo di centro-sinistra sia stata condotta senza cautela, senza tener conto delle effettive risorse e, soprattutto, trascurando l'importanza dello sviluppo economico ai fini del finanziamento delle riforme e di una migliore retribuzione dei lavoratori. Così abbiamo assistito, da una parte, alla mortificazione delle forze produttive e, dall'altra, ad una spericolata politica salariale.

Oggi allo Stato accade quanto da tempo sta accadendo nel campo produttivo: l'aumento dei salari e delle retribuzioni restringe ed annulla le possibilità d'investimento.

Appunto volendo contenere le spese e soprattutto il deficit di bilancio il Governo è stato costretto a limitare gli investimenti riducendoli sia in valore assoluto rispetto all'anno precedente, sia in percentuale sulla spesa complessiva. Anzi nel 1966 le spese per investimenti rappresenteranno la quota più bassa della spesa complessiva che si sia registrata in questi ultimi anni, come risulta dalla seguente tabella:

Anni	Spesa complessiva	Spesa investimenti	% investim. su totale
	(in miliardi di lire)		
1960	4.641	969	20,9
1961	5.025	1.018	20,3
1962	5.733	1.047	20,0
1963	6.472	1.195	18,5
1964 (*)	6.737	1.144	17,0
1965 (*)	7.538	1.384	18,4
1966 (**)	8.013	1.226	15,3

(*) Previsioni aggiornate.

(**) Previsioni.

La contrazione delle spese di investimento pubblico è tanto più grave se si considerano le necessità dell'economia del Paese e, soprattutto, il calo degli investimenti nazionali complessivi. La nota previsionale infatti prevede per il 1965 un calo degli investimenti dell'8 per cento, dopo la pur drastica riduzione dell'anno passato.

In questa situazione, in cui praticamente stiamo consumando i capitali investiti, il Governo non è in grado di svolgere alcuna politica di incentivazione e di sostegno mediante la politica di bilancio; non solo è costretto all'immobilità, ma, per quanto riguarda la sua amministrazione, è afflitto dagli stessi mali dell'economia: eccesso di spese di consumo, mancanza di fondi per investimenti. In effetti, delle spese di investimento, previste, come si è detto, in 1.226 miliardi, solo 703,3 sono coperti con il « risparmio pubblico » del bilancio ordinario di parte corrente; il resto (523 miliardi) è coperto con il disavanzo del bilancio, cioè con prestiti.

Sempre riguardo alla spesa, si fa un gran parlare del rimborso dei prestiti che ammonta quest'anno a ben 466,4 miliardi. La elevata quota da destinare al rimborso dei prestiti deriva, in parte, dalla scadenza dei buoni settennali emessi per superare la leggera crisi del 1959. Tale circostanza ha portato il Governo ad atteggiarsi a vittima di una fortuita circostanza. Il fatto è che il rimborso dei prestiti, sia quelli settennali sia quelli novennali, che pure scadono quest'anno, non sono degli eventi improvvisi e imprevedibili che cadono sulla testa del Governo, ma sono dei fatti contabili che si possono

LEGISLATURA IV - 1963-65 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e si dovrebbero tenere ben presenti, in luogo, di preoccuparsene solo all'ultimo istante.

D'altra parte è fuori dubbio che il Governo, al momento opportuno, provvederà al rinnovo dei prestiti stessi. E qui sorge spontanea una domanda: il rinnovo dei buoni potrà significare una effettiva riduzione del *deficit*, ovvero esso sarà mantenuto tale e quale per far fronte alle spese che sono state contenute e decurtate nel preventivo?

In ogni esercizio le spese nel consuntivo risultano superiori alle previsioni. Nel 1965 le previsioni di spesa erano di 7,347 miliardi; nelle previsioni aggiornate a maggio esse erano già salite a 7,538, con un aumento quindi di 170 miliardi. Vero è che, come notammo alla presentazione del bilancio 1965, molte spese erano state tenute fuori, ma non meno vero è che l'attuale bilancio presenta molte spese comprese e quindi pronte ad esplodere, mentre altre riferentisi al programma governativo sono state completamente tenute fuori (urbanistica, Piano verde, provvedimenti anticongiunturali, eccetera).

Sia per le considerazioni svolte sulla spesa, sia per le preoccupazioni che desta l'entrata, il forte *deficit* previsto per il 1966 non solo è purtroppo valido nonostante tutte le manovre interpretative; ma è anche da considerare calcolato per difetto. Basta che le entrate non riescano a tenere fede alle previsioni perchè il *deficit* aumenti considerevolmente. Ma già così come esso è preventivato è il più alto degli anni. Infatti il disavanzo dal 1961 ad oggi è stato il seguente:

(in miliardi di lire)		
	Previsioni	Consuntivi
1961	654	392
1962	694	548
1963	730	618
1964	670	680
1965	656	833 (*)
1966	891	—

(*) Previsioni aggiornate al 31 maggio.

Come si vede, il *deficit* del 1966 è superiore non solo ai preventivi degli anni passati, ma anche alle risultanze di consuntivo. Nè val-

gono a modificare le previsioni, ma se mai ad aggravarle, i criteri adottati per la formulazione del bilancio e risultanti dalle stesse dichiarazioni dei Ministri. Il ministro Colombo, illustrando il criterio seguito nella determinazione delle previsioni delle entrate, ha detto che si sono aumentate le previsioni di entrata del 1965 al *tasso monetario* di sviluppo previsto per il reddito nazionale nel 1966 ed applicando a tale somma un coefficiente di elasticità pari a uno. In sostanza, si è applicato alle entrate il tasso di sviluppo del reddito in termini monetari.

Ma se è logico applicare il tasso di sviluppo del reddito alle entrate tributarie, non è affatto logico applicare un presunto tasso monetario. Le previsioni, quando si tratta di reddito, ma ancor più se si tratta di entrate, vanno fatte in termini reali, non in termini monetari.

A parte il fatto che condizione di qualsiasi sviluppo equilibrato è la stabilità monetaria (ritenuta anche dal programma di sviluppo condizione indispensabile per la realizzazione dei propri obiettivi), il considerare ai fini dell'ammontare dell'entrata la componente inflazionistica significa poter trasformare il bilancio, secondo le intenzioni del Governo, come si vuole, senza alcun aggancio alla realtà del Paese. È vero che si è considerato il fattore inflazionistico entro i limiti di una inflazione strisciante, ma è anche vero che una volta accettato il principio si potrebbe invocare la componente inflazionistica per giustificare qualsiasi previsione di aumento delle entrate.

D'altra parte, se le entrate tributarie aumentano in valore nominale per effetto dell'inflazione, anche le spese seguono la stessa sorte. Tuttavia non sembra affatto possibile seguire nelle previsioni di spesa (e non è stato seguito nemmeno per il bilancio 1966) lo stesso criterio seguito per le entrate.

Di conseguenza, i dati dell'entrata non sono comparabili con i dati della spesa, perchè gli uni espressi in termini monetari, gli altri in termini reali. Ciò significa che, alla resa dei conti, una parte delle spese resterà scopenta o perchè la minore inflazione avrà ridotto le entrate o perchè la lievitazione dei prezzi avrà aumentato il volume della spesa.

LEGISLATURA IV - 1963-65 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In queste condizioni, il bilancio dello Stato diviene esso stesso strumento inflazionistico, in quanto tende ad aumentare le spese al di là delle possibilità di copertura. Il deficit previsto in 891,7 miliardi è solo apparente; in realtà, se le entrate fossero calcolate in termini reali, si vedrebbe come esso sia superiore ai 1.000 miliardi.

Le spese sono state calcolate in termini reali, ma i criteri seguiti non sono affatto corretti. Infatti, sempre il ministro Colombo ha detto che « il livello della spesa globale è stato determinato partendo da quello già raggiunto nel 1965 ed aumentandolo dei maggiori oneri, derivanti da limitate spese indifferibili, destinate a sostenere lo sviluppo economico e sociale del Paese ».

In altri termini non sono state considerate le singole poste di bilancio analizzando le effettive necessità, ma si è preso di « sana pianta » il bilancio 1965 e si sono aumentate quelle poste delle quali provvedimenti legislativi prevedevano la variazione. Ora, pure considerando la forte rigidità del bilancio italiano, rimane il fatto che il Governo ha rinunciato a svolgere anche quella piccola azione di politica di bilancio che ancora il nostro bilancio consentirebbe.

È evidente che un bilancio così formulato risulta del tutto irrealistico e inadeguato alla situazione ed alle necessità del Paese. Esso, anziché rappresentare lo specchio fedele dell'azione del Governo e delle presenti difficoltà, diviene uno strumento illusorio che, non solo non giova per una presa di coscienza di tutta la classe politica, ma consente ulteriori illusioni ed errori.

PRIMI CONFRONTI TRA IL BILANCIO DI PREVISIONE 1966 E IL PROGRAMMA QUINQUENNALE

La mostra relazione al bilancio di previsione 1966, per quanto necessariamente affrettata, non può prescindere da alcuni primi rapidi confronti tra Bilancio e Programma quinquennale. Oggi è assai diffusa la tendenza ad attribuire al Piano virtù tautologiche; purtroppo non bastano le buo-

ne intenzioni a colmare il fosso tra le parole ed i fatti. Comunque pensiamo sia impossibile non arrendersi all'evidenza delle cifre.

Fermiamo per brevità la nostra attenzione su quattro punti: entrate tributarie, spese correnti, spese in conto capitale, risparmio pubblico. Il programma quinquennale, nello stimare le entrate tributarie per il quinquennio 1965-69, fissa un « rapporto di elasticità » delle entrate fiscali rispetto al reddito nazionale dell'1,1: cioè, contro un aumento del reddito nazionale dell'1 per cento si deve avere un aumento delle entrate fiscali dell'1,1 per cento. Perciò, previsto un aumento del reddito nazionale per il 1966 del 4,5 per cento, l'aumento delle entrate fiscali avrebbe dovuto essere del 4,95 per cento.

Le previsioni del bilancio sono invece per un aumento del 6,7 per cento, percentuale che aumenterà ancora in seguito alla diminuzione nel corso del 1965 delle entrate fiscali accertate rispetto alle previste.

Se poi si considera che il tasso reale di aumento del reddito del 4,5 per cento supposto dal Governo è obiettivamente troppo alto, si vede ancora più chiaramente come le stime del bilancio obbediscano più a occasionali esigenze di cassetta che non alle meditate scelte dei programmatori.

Per le spese correnti dello Stato il Programma prevede, per tutto il quinquennio, 24.800 miliardi (in lire del 1963): cioè 4.960 miliardi di media all'anno in lire del 1963 e 5.350 miliardi in lire del 1965. Il bilancio di previsione per il 1966 prevede 6.320 miliardi di spese correnti, cioè 970 miliardi in più. Ma si badi: la previsione programmatica di spese correnti si fondava su un aumento del reddito nazionale del 5 per cento l'anno in termini reali per la durata del quinquennio; sicché, non essendosi raggiunto quel traguardo, l'aumento delle spese correnti per il 1966 è ancor più deprecabile e pericoloso di quanto non denunci il suo valore assoluto.

E veniamo alle spese in conto capitale. Il programma prevede una media annua di 2.170 miliardi in lire 1963 (2.380 miliardi in lire 1965).

Il bilancio ne prevede per il 1966 1.226 miliardi, cioè soltanto un po' più della metà, oltre 1.100 miliardi in meno. Si dirà: il programma offre *medie* annuali. Ciò è vero; ma le differenze sono talmente rilevanti che non si possono certo giustificare con tale considerazione.

Nè la differenza tra Programma e Bilancio, tra sogno e realtà, si attenua se passiamo a considerare il risparmio pubblico, cioè la differenza tra le entrate e le spese correnti. Il Programma prevede 1.300 miliardi l'anno in lire 1963 (1.430 miliardi in lire 1965); il bilancio si arresta a quota 703 miliardi, meno della metà! Il Governo predica bene e razzola male. Raccomanda a tutti di investire di più, ma, per suo conto, investe di meno. Si appresta a far celebrare in tutta Italia la « Giornata del risparmio » privato, ma riduce il risparmio pubblico.

In conclusione, dal confronto tra le cifre del bilancio di previsione per il 1966 e quelle del Programma quinquennale, risulta che il bilancio 1966 prevede:

maggiori entrate fiscali (circa + 2,5 per cento);

maggiori spese correnti (+ 18 per cento);

minori spese in conto capitale (— 49 per cento);

minore risparmio pubblico (— 51 per cento).

CONCLUSIONI

Le difficoltà incontrate nel redigere un bilancio di previsione che tenga realmente conto delle necessità del Paese derivano da tutta una serie di errori precedenti che hanno determinato una situazione dalla quale non è possibile uscire se non si attua una politica coraggiosa, che sia capace di dare nuovo avvio al progresso della nostra economia, ricreando le disponibilità necessarie a far fronte ai bisogni del Paese. Nelle premesse al bilancio, nella relazione previsionale dei Ministri, nelle relazioni di maggioranza e nelle stesse affermazioni di taluni

uomini politici — ai quali pur risale la grave colpa di avere scatenato negli anni floridi della nostra economia una furibonda campagna per l'aumento dei salari senza alcun riferimento alla produttività, per la dilatazione della spesa pubblica e per la lotta contro il profitto — si fa chiaro riferimento alla necessità assoluta di contenere la spesa pubblica, di creare nelle aziende un equilibrio fra costi e ricavi, di dedicare la maggior parte possibile delle entrate agli investimenti produttivi. Si riconosce che per quanto rilevante, nell'attuale situazione, possa essere l'intervento dello Stato e degli Enti statali negli investimenti (a parte il conseguente pesante prelievo di risorse sul mercato finanziario), tale intervento, che nel corso del 1966 sarà dell'ordine di 1.500 miliardi, non potrà avere alcun effetto decisivo se non sarà accompagnato da un largo investimento privato che consenta di raggiungere valori complessivi comparabili a quelli del 1964 (6.664 miliardi in moneta del 1964). Si è cercato di analizzare in Commissione la ragione della riduzione degli investimenti privati, pur nella eccezionale situazione di liquidità del sistema bancario, ed ancora una volta si è voluta indicare, da parte della maggioranza, quale ragione principale la cosiddetta campagna allarmistica sulla situazione economica che sarebbe stata da noi condotta, quasi che la situazione che oggi si è così chiaramente delineata, maturando in questi tre anni di politica di centro-sinistra, non rivestisse una gravità degna di essere segnalata e dovesse trovare anche l'opposizione connivente e corresponsabile degli errori, e quasi che gli operatori economici fossero così sprovvisti da basare le loro previsioni e le loro opinioni non su dati di fatto e su risultati di gestione, ma soltanto sulle affermazioni di una minoranza politica!

Finalmente oggi si riconosce la necessità e l'indispensabilità di riequilibrare costi e ricavi e di ristabilire un parallelismo fra salari e produttività. Si riconosce, di conseguenza, la necessità di rendere possibile una gestione economica delle aziende private tale da ristabilire una situazione di reddito che consenta gli ammortamenti e il funziona-

mento dei nuovi investimenti, dia garanzia di un incremento delle entrate fiscali dello Stato e soprattutto ricostituisca la fiducia dei risparmiatori verso gli investimenti azionari oggi negletti, dando alle imprese le necessarie risorse per gli investimenti produttivi. Oggi le imprese non possono che far ricorso al Credito bancario, ma gli interessi sono così alti da rendere impossibile, particolarmente nelle attuali condizioni economiche e politiche, la restituzione del capitale entro il normale ciclo di ammortamento degli impianti.

Ma non basta il riconoscimento delle verità e delle necessità di cui sopra: è necessario volere e potere attuare una siffatta politica, ristabilendo una situazione gravemente compromessa e risalendo faticosamente una china per la quale si è discesi rapidamente con incredibile leggerezza.

Purtroppo con l'attuale composizione del Governo, subordinata ai socialisti, non è possibile raggiungere risultati di chiarezza né scegliere direttive economiche che consentano al nostro Paese di rimanere inserito in posizione concorrenziale con gli Stati democratici del mondo occidentale e di riprendere la via dello sviluppo e del benessere. Per salvare la formula politica si sacrifica al compromesso ogni altra esigenza; e, d'altra parte, non è prevedibile che in seno al Partito socialista — preoccupato a sua volta di stabilire un compromesso fra le varie correnti più o meno massimaliste e di salvare l'unità della potente confederazione del lavoro, dominata dai comunisti — possano essere accolti i principi che soli possono presiedere al risanamento della nostra economia. Ed è nell'equivoco e nel compromesso che trovano la loro origine i provvedimenti così detti anticongiunturali, destinati, alcuni a costituire dei modesti pallia-

tivi, ed altri ad esercitare addirittura una azione controproducente rispetto ai fini che si volevano conseguire.

Il Governo, non trovando la forza di attuare sin d'ora una realistica e corretta politica economica, fa eco di continuo alla voce socialista che affida alla programmazione taumaturgiche possibilità di risanare ogni male; ma in siffatta situazione la programmazione si ridurrà ad una più o meno felice ripartizione di risorse, senza che alcuno si preoccupi della loro formazione.

Non è più assolutamente rinviabile l'esigenza di uscire dall'incertezza e dai compromessi che inficiano l'azione del Governo e fanno stagnare la nostra economia ad un livello inferiore alle reali possibilità del Paese. Del resto, non siamo certamente noi liberali i soli a saper individuare le cause della situazione; abbiamo sentito dagli onorevoli Ministri e dai colleghi della maggioranza diagnosi acute e precise, e molte cose per ora dette, ma non fatte, potrebbero portare la nostra firma.

Tre anni di infelici esperienze dovrebbero ormai aver persuaso tutti che non si può pagare un prezzo superiore a quello, già altissimo, pagato per inseguire un disegno politico che pare ancora lontano dal realizzarsi.

Senza un poderoso ritorno della fiducia e con essa degli investimenti non vi potrà essere ripresa economica: questa è la realtà, il resto sono parole ed illusioni.

Da qualche tempo, ripetiamo, noi liberali non siamo più i soli a dire queste cose: Dio voglia, per il bene del nostro Paese, che presto sia una maggioranza a dirle, a volerle, ad attuarle.

ARTOM e BOSSO, relatori di minoranza