

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 2103-A-bis)

Relazione di minoranza della 5^a Commissione permanente

(FINANZE E TESORO)

(RELATORI ARTOM e BOSSO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 2 marzo 1967
(V. Stampato n. 3389)*

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 4 marzo 1967*

Comunicata alla Presidenza il 18 aprile 1967

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ONOREVOLI SENATORI. — 1. — Il bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio 1967 che siamo chiamati ad esaminare ed approvare presenta nell'attuale situazione economica e sociale del Paese particolare rilevanza. Infatti l'economia italiana è appena uscita da una forte crisi economica e finanziaria che ha trovato una delle sue cause determinanti proprio nell'espansione della spesa pubblica. Il 1967 ha rappresentato l'anno della ripresa produttiva e, sebbene permangono alcuni fenomeni negativi, i risultati complessivi finali sono stati superiori alle aspettative. Occorre oggi consolidare questa ripresa e farne il primo gradino di una fase continua di sviluppo economico e sociale. Perché ciò possa essere realizzato è indispensabile non compromettere l'evolversi della situazione congiunturale con provvedimenti che intaccano e rompono lo equilibrio economico così faticosamente ristabilito ed eliminare le perduranti zone di ombra risolvendo alcuni problemi di fondo che l'attuale ripresa non ha potuto eliminare.

Per quanto riguarda il primo aspetto intendiamo riferirci soprattutto al programma del Governo di centro-sinistra, che se attuato nella sua interezza non potrà che sovvertire l'equilibrio su cui si fonda l'attuale ripresa economica e rigettare il Paese nella crisi e nella confusione. Non bisogna dimenticare che la politica di centro-sinistra

si è innestata in una situazione economica e sociale non solo fiorente ma in sviluppo e che è bastata la realizzazione di poche ma errate riforme e l'avvio di altre non solo per frenare lo sviluppo ma per invertire la tendenza evolutiva della nostra economia. Di fronte alla crisi economica e sociale del Paese l'azione del Governo si è fatta più guardinga, le riforme eversive, anche se non sconfessate, sono state accantonate; pur con alcune titubanze ed incertezze sono stati presi, per favorire la ripresa economica, alcuni provvedimenti conformi alla nostra struttura economica.

Oggi che la situazione congiunturale si mostra abbastanza favorevole si riparla con insistenza di attuazione integrale del programma di centro-sinistra e si rimettono in cammino quelle stesse riforme eversive che erano state accantonate proprio per il pericolo che esse rappresentavano nei confronti dello sviluppo economico. Se tali riforme dovessero effettivamente giungere in porto la ripresa economica e sociale sarebbe soffocata nel nascere.

Ma come si è detto la stessa ripresa economica oggi in atto si presenta fragile, caratterizzata come essa è da lacune e difetti inconciliabili con un durevole equilibrato sviluppo economico.

Gli investimenti sono aumentati rispetto all'anno precedente, ma in misura assai modesta rispetto alla necessità di colmare i vuoti creati nei due anni precedenti.

TABELLA N. 1.

INVESTIMENTI LORDI PER SETTORI DI UTILIZZAZIONE
(valori a prezzi 1963 in miliardi di lire)

	1961	1962	Incr. %	1963	Incr. %	1964	Incr. %	1965	Incr. %	1966	Incr. %	1966 1963
Agricoltura ..	606	644	+ 6,3	628	- 2,5	532	-15,3	550	+ 3,4	562	+ 2,2	-10,6
Industria	1.989	2.248	+13,0	2.496	+11,0	1.924	-22,9	1.582	-17,9	1.738	+ 9,9	-30,4
Servizi	1.214	1.281	+ 5,5	1.386	+ 8,2	1.311	- 5,5	1.280	- 2,5	1.326	+ 3,6	- 4,4
Abitazioni ...	1.671	1.929	+15,4	2.162	+12,1	2.292	+ 6,0	2.154	- 6,1	2.135	- 0,9	- 1,3
Pubblica am- ministrazione	500	485	- 3,0	478	- 1,5	555	+16,1	560	+ 0,9	590	+ 5,4	+23,4
Totale investi- menti fissi .	5.980	6.587	+10,1	7.150	+ 8,5	6.683	- 6,6	6.126	- 8,4	6.351	+ 3,7	-11,3
Variaz. scorte.	463	423	- 8,7	346	- 8,3	200	-62,2	237	+18,5	399	+68,3	+15,3
Totale	6.443	7.010	+ 8,8	7.496	+ 6,9	6.883	- 8,2	6.363	- 7,6	6.750	+ 6,1	-10,0

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In pratica tutti gli investimenti, a parte quelli della pubblica Amministrazione, sono, in lire costanti, inferiori a quelli effettuati nel 1963. In particolare quelli industriali sono inferiori del 30 per cento a quelli effettuati nel 1963, il che significa che non solo non si sono recuperati i mancati investimenti degli anni della crisi ma che si è ancora molto lontani da un volume normale di investimenti.

Anche le prospettive future non sono favorevoli ad un'adeguata ripresa degli investimenti. Il mercato finanziario, nonostante una certa liquidità, si mostra incerto; solo le obbligazioni, se ben garantite e con un alto interesse, trovano una facile collocazio-

ne presso i risparmiatori. Viceversa manca completamente il capitale di rischio e l'andamento di borsa è incerto, debole e contrastante.

Nel 1966 le emissioni azionarie (500 miliardi) hanno rappresentato poco più di un decimo di tutte le emissioni mobiliari mentre nel 1961 esse rappresentavano più di un terzo. Anche nel campo delle obbligazioni quelle emesse da imprese industriali si sono ridotte a valori bassissimi. Infatti in circa 3.890 miliardi di titoli a reddito fisso le obbligazioni industriali erano rappresentate nel 1966 da soli 55 miliardi mentre i titoli di stato rappresentavano più della metà di tutte le emissioni.

TABELLA N. 2

EMISSIONI DI TITOLI A REDDITO FISSO

(miliardi di lire)

	1964	1965	1966
Titoli di Stato.....	316	368	1.136
Obbligazioni per conto del Tesoro	197	568	934
Totale.....	513	936	2.070
Obbligazioni comunali	—	—	23
Obbligazioni istituti speciali	1.031	1.005	1.262
Obbligazioni ENEL	316	425	325
Obbligazioni E.N.I.	130	110	30
Obbligazioni I.R.I.	112	117	50
Obbligazioni industriali	73	137	55
Obbligazioni istituzionali internazionali	—	15	75
Totale lordo.....	2.175	2.745	3.890
(meno) rimborsi e sconti	— 725	— 774	— 1.055
Valore effettivo netto.....	1.450	1.971	2.835

In pratica il nostro mercato finanziario si sta deformando. Divenendo sempre più esclusiva fonte di finanziamento dell'attività dello Stato e degli Enti pubblici si allontana dal tipo di mercato proprio dei Pa-

si ad economia libera per avvicinarsi a quello dei paesi socialisti.

In questa situazione le imprese per effettuare i propri investimenti sono costrette ad un sempre maggiore indebitamento che

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

appesantisce la gestione. Si comprende, quindi, come gli investimenti stentino a riprendersi e come non vengano intraprese nuove e più ampie iniziative. Nonostante quindi l'indubbia ripresa produttiva non si può parlare di rilancio economico in quan-

to per il momento mancano i necessari presupposti di fondo.

Lo stesso andamento dell'occupazione conferma l'incertezza ed i difetti della ripresa.

TABELLA N. 3

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE

(migliaia di unità)

	1964	1965	Diff. 65-64	1966	Diff. 66-65	1967	Diff. 67-66 67-64	
<i>Occupati:</i>								
Agricoltura	4.918	4.788	— 130	4.524	— 264	4.411	— 113	— 507
Industria	8.035	7.710	— 325	7.401	— 309	7.679	+ 278	— 356
Altre attività	6.560	6.390	— 170	6.609	+ 219	6.764	+ 155	+ 204
Totale occupati	19.513	18.888	— 625	18.534	— 354	18.854	+ 320	— 659
di cui sottoccupati	432	865	+ 394	435	— 430	407	— 28	— 25
<i>Disoccupati:</i>								
Disoccupati	456	602	+ 146	734	+ 132	570	— 164	+ 114
in cerca di 1 ^a occupazione	261	232	— 29	278	+ 46	308	+ 30	+ 47
Totale disoccupati	717	834	+ 117	1.012	+ 178	878	— 134	+ 161
Forze di lavoro	20.230	19.722	— 508	19.546	— 176	19.732	+ 186	— 498
Popolazione presente	50.496	51.224	+ 728	51.848	+ 624	52.337	+ 489	+ 1.841
Rapporto forze di lavoro popolazione	40,1	38,5		37,7		37,7		

Al gennaio 1967 si è avuto, rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, un aumento dei posti di lavoro ed una corrispondente riduzione della disoccupazione, ma la situazione è lungi dall'essere ritornata su valori normali. La ripresa dell'occupazione registrata nel gennaio 1967 è tale solo se confrontata col gennaio 1966 in cui si sono registrate le punte massime sia nella dimi-

nuzione dei posti di lavoro sia nell'aumento della disoccupazione.

Se si confrontano i dati con quelli del 1964 si vede che nel settore agricolo ed in quello industriale si è avuta nel triennio una riduzione di ben 863 mila posti di lavoro compensati solo in parte (204 mila) dall'aumento dell'occupazione nel settore terziario, che costituisce un vero rifugio del-

la disoccupazione. Se il numero dei disoccupati (878 mila unità) risulta aumentato rispetto al 1967 solo di 161 mila unità, ciò è dovuto alla massiccia e preoccupante riduzione delle forze di lavoro.

Una delle cause dei bassi livelli di occupazione è senza dubbio la perdurante crisi del settore edilizio. Infatti, mentre tutti gli altri settori industriali hanno fatto registrare nel 1967 una più o meno accentuata ripresa produttiva il settore edilizio ed in particolare il settore delle costruzioni residenziali è ancora caratterizzato da una fase recessiva. Ciò dimostra quanto sia importante la politica condotta dal Governo ai fini dell'andamento economico e l'influenza negativa delle riforme eversive progettate dal centro-sinistra.

Il settore edilizio infatti è forse l'unico per il quale sia rimasta in vigore ed attuata la politica eversiva del centro-sinistra. La legge n. 167 per l'acquisizione delle aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare è stata applicata in modo esageratamente estensivo, bloccando tutte le aree fabbricabili suscettibili di utilizzazione. È recente la sentenza del Consiglio di Stato che ha dichiarato illegittimo il vincolo delle aree operato in base alla legge n. 167 del comune di Ferrara e Ferrara non rappresenta che uno dei tanti casi in cui si è bloccata la quasi totalità delle aree fabbricabili esistenti nel Comune. Il blocco dei fitti è stato mantenuto in vigore, con successive proroghe, nonostante che ora sia riconosciuta da tutti, anche dal Governo, la possibilità, anzi l'utilità di addivenire al più presto ad una liberalizzazione del settore.

La stessa legge urbanistica, basata sull'esproprio generalizzato delle aree, ha continuato a pesare sul settore delle costruzioni creando incertezze nelle autorità locali, che hanno limitato e reso sempre più difficile la concessione delle licenze, e scoraggiando gli investitori e costruttori.

In questa situazione i provvedimenti intesi ad incoraggiare gli investimenti edilizi sono apparsi contrastanti con la linea di fondo della politica governativa e sono risultati del tutto privi di effetto.

In sostanza il settore edilizio risente di una politica concepita contro il sistema e dovrebbe far pensare sui pericoli insiti in tutto il programma del centro-sinistra.

Ma uno degli aspetti più preoccupanti dell'attuale situazione economica e finanziaria del Paese è costituito senza dubbio dal deterioramento della finanza pubblica. Tutti i bilanci dei vari centri di spesa pubblica sono oggi fortemente deficitari nonostante il massiccio aumento della pressione fiscale e parafiscale. La situazione attuale è la logica conseguenza di una politica errata condotta senza scrupoli dai vari governi di centro-sinistra. Politica da noi criticata scrupolosamente anche a costo di apparire, come ci è stato più volte rimproverato, pessimisti. Oggi si sostiene che lo squilibrio determinatosi nei bilanci pubblici, ed in particolare in quello dello Stato, deriva direttamente dall'azione svolta dai pubblici poteri per contrastare e superare la crisi finanziaria ed economica del Paese. In effetti l'azione dello Stato per superare le difficoltà economiche di questi ultimi anni è stata limitata proprio dagli errori commessi nel campo della spesa pubblica prima e durante la crisi economica. L'espansione senza freni della spesa pubblica è iniziata ancor prima della crisi economica; anzi ad essa si devono non poche delle responsabilità dell'inflazione che ha preceduto la crisi recessiva. Quando già allora si metteva da parte nostra in guardia il Governo circa i pericoli derivanti da un crescente *deficit* del bilancio dello Stato, era lo stesso Ministro del bilancio che dichiarava ormai sorpassato il principio dell'equilibrio tra entrate e spese pubbliche, facendosi fautore di una politica di *deficit spending* per nulla confacente alla nostra struttura economica ed alle reali possibilità del Paese. Vero è, viceversa, che al momento dell'effettivo bisogno lo Stato non è stato in grado di attuare una effettiva politica della spesa pubblica capace di contrastare la crisi finanziaria e produttiva proprio perchè i bilanci pubblici erano ormai da tempo in dissesto. I pochi provvedimenti presi, quasi sempre accompagnati da inasprimenti fiscali che per altra via agivano in senso inverso, sono ri-

sultati del tutto inefficaci proprio per l'impossibilità di agire direttamente e con rapidità. Il flusso di spesa pubblica quasi sempre è avvenuto in ritardo rispetto al fenomeno che si intendeva contrastare e non poche volte ha avuto risultati del tutto opposti a quelli che si auspicavano.

Si pensi, per esempio, tanto per rimanere a fatti più recenti, che gli stanziamenti previsti dalla nota legge n. 1179 del 1965 diretti a favorire la ripresa dell'attività edilizia rimangono tuttora, a distanza di ben due anni dal provvedimento, interamente da utilizzare in quanto nessuna pratica è per il momento ancora perfezionata.

Il divario tra decisione ed erogazione della spesa è divenuto veramente molto ampio e non è dato sapere se ciò sia dovuto ad una sempre maggiore insufficienza della macchina burocratica dello Stato ovvero ad una voluta condotta della spesa pubblica resa indispensabile da una situazione esplosiva della finanza pubblica.

In altri termini la lentezza con cui avviene l'erogazione della spesa pubblica sembra ormai tale da non potersi solo imputare alle maglie burocratiche quanto anche alla necessità di tener conto della situazione finanziaria del Paese regolando il flusso della spesa al momento dell'erogazione. Sia vera l'una o l'altra causa il fatto è che il bilancio di cassa dello Stato si scosta sempre più da quello di competenza, il quale ultimo rimane sempre meno indicativo della reale attività dello Stato.

Ma il dissesto della finanza statale ed in particolare il massiccio volume della spesa non rappresenta che uno degli aspetti dell'attuale squilibrio della finanza pubblica. Se il bilancio dello Stato presenta un sempre maggiore squilibrio, i bilanci degli enti locali sono in una situazione disperata, una situazione che ormai si protrae da anni ed alla quale occorrerà al più presto far fronte. L'indebitamento complessivo degli enti locali si è venuto sempre più aggravando, superando ormai la favolosa cifra di 5.000 miliardi, ed ancor più si aggraverà negli esercizi successivi in quanto, almeno per il momento, non sembra che sia possibile nè una riforma della finanza locale nè tanto meno

uno spontaneo riequilibrio dei conti degli enti locali.

La riforma sia dei compiti sia delle fonti finanziarie degli enti locali è un compito indispensabile per riportare l'azione delle amministrazioni locali ad un equilibrio sia tecnico che finanziario. Ma tale riforma, anche se prevista dallo stesso programma di sviluppo, è oggi resa inattuabile dalla mancanza di un adeguato studio del complesso problema della confusione ed incertezza creata dalla prospettata attuazione delle regioni a statuto ordinario e dalla impossibilità di incidere sull'attuale struttura e ripartizione dei tributi stante il forte squilibrio di tutti i bilanci pubblici, ivi compreso quello dello Stato.

Di fronte a queste difficoltà non basta affermare la necessità di una riforma ma occorre agire in modo da renderla possibile, sia attraverso un riequilibrio sia pure parziale di tutti i bilanci pubblici ed in primo luogo di quello statale, sia attraverso lo studio concreto della situazione e delle necessità degli enti locali. Appunto per far fronte a questo secondo aspetto del problema noi da tempo abbiamo proposto una inchiesta parlamentare che, attraverso un attento studio della situazione degli enti locali, prospetti tutte quelle riforme, sia nei compiti come nelle fonti finanziarie, che si rendono necessarie per dare efficienza ed equilibrio all'azione delle amministrazioni locali. Purtroppo non sembra che l'attuale maggioranza governativa condivida l'iniziativa; essa evidentemente è sempre più propensa alla semplice attesa di tempi migliori, sia pure nella speranza di una non ben precisata riforma.

Fino a poco tempo addietro i bilanci dello Stato e degli enti locali erano i punti essenziali dell'equilibrio della finanza pubblica, oggi ad essi bisogna aggiungere quelli degli enti previdenziali. Col passaggio dei bilanci previdenziali da una situazione di equilibrio ad una posizione di squilibrio tutti i centri di spesa pubblica si presentano in disavanzo.

Tra i vari pericoli che insidiano l'attuale ripresa produttiva, il dissesto della finanza pubblica è senz'altro tra i più gravi, sia per

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

i riflessi negativi che esso ha in tutta l'economia sia per la difficoltà di riportare, in breve tempo, all'equilibrio i bilanci pubblici.

2. — La gravità della situazione di squilibrio della finanza pubblica è avvertita dallo stesso Governo, il quale già nella relazione previsionale e programmatica per il 1967 indicava nel « preoccupante deterioramento dei bilanci della pubblica Amministrazione sulla parte corrente » uno dei più seri e gravi problemi dell'attuale situazione economica.

Lo stesso concetto veniva poi approfondito sia nella relazione stessa sia negli interventi dei singoli Ministri responsabili.

Appunto per questo ci si attendeva che il Governo nell'approntare il bilancio di previsione dello Stato per il 1967 avesse tenuto conto sia della delicata situazione economica sia della necessità di riequilibrare i conti pubblici.

La situazione economica e la situazione della finanza pubblica imponevano la neces-

sità di contenere al massimo le spese in modo da ridurre il fabbisogno finanziario della pubblica Amministrazione; di alleggerire la pressione fiscale in modo da stimolare la ripresa produttiva; di riqualificare la spesa pubblica in modo da migliorare il rapporto tra spese correnti di consumo e spese di investimento. Una tale impostazione del bilancio era, d'altra parte, imposta dallo stesso programma economico che già nel 1966 divergeva notevolmente nelle sue indicazioni dalla concreta politica di bilancio.

Basta dare, viceversa, uno sguardo al quadro riassuntivo del bilancio 1967 e metterlo a confronto con quelli precedenti per accorgersi che non vi è stato alcun mutamento nella politica di bilancio del Governo. Il bilancio 1967 segue pedissequamente l'impostazione di quelli precedenti. Evidentemente il Governo, mentre da una parte riconosce la grave situazione della finanza pubblica, dall'altra non ha la volontà di rimediare a tale situazione.

TABELLA N. 3-bis

V O C I	Valori assoluti in miliardi			Variazioni percentuali	
	1965	1966	1967	1966 su 1965	1967 su 1966
<i>Entrate:</i>					
Tributarie	6.256,3	6.675,5	7.346,6	+ 6,7	+ 10,1
Extra tributarie	293,8	348,7	370,4	+ 18,7	+ 6,2
Entrate correnti	6.550,1	7.024,2	7.717,0	+ 5,6	+ 9,9
Entrate in conto capitale	56,4	90,9	67,5	—	—
Entrate per movimento debito.....	84,8	6,3	1,6	—	—
Totale entrate	6.691,3	7.121,4	7.786,1	+ 6,4	+ 9,3
<i>Spese:</i>					
Correnti	5.748,3	6.320,9	7.229,6	+ 10,0	+ 14,4
In conto capitale	1.349,5	1.225,7	1.297,6	— 9,2	+ 5,8
Rimborso prestiti	250,1	466,5	423,5	—	—
Totale spese.....	7.347,9	8.013,1	8.950,7	+ 9,1	+ 11,7
<i>Disavanzo:</i>					
Totale	656,6	891,7	1.164,6	+ 35,8	+ 30,6
al netto movimento debito	491,3	431,5	742,7	— 12,2	+ 72,1
Risparmio pubblico	801,8	703,3	487,4	— 22,1	— 30,7

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La spesa complessiva dello Stato aumenta rispetto all'anno scorso dell'11,7 per cento mentre nel bilancio 1966 aumentava del 9,1. Le entrate aumentano del 9,3 per cento mentre nel 1966 aumentavano del 5,6 per cento. Il *deficit* previsto passa dagli 891,7 miliardi del 1966 ai 1.164,6 miliardi del 1967.

È vero che nel bilancio di previsione 1967, come si vedrà più avanti, sono state incluse molte spese che nel bilancio 1966 erano state tenute fuori bilancio, ma ciò non incide sulla impostazione di fondo del bilancio. La politica di bilancio del governo rimane immutata, ancorata come essa è anche nel bilancio 1967 ad una espansione della spesa, specialmente di parte corrente, cui corrispondono una esasperata pressione fiscale ed un massiccio ricorso al mercato dei capitali.

D'altra parte il bilancio 1967 risulta molto peggiore di quanto non appaia dai documenti ufficiali per le modifiche ad esso apportate con i provvedimenti presi a seguito delle alluvioni del novembre scorso. Di fronte agli ingenti danni morali e materiali arrecati dalla catastrofe dell'autunno scorso, che ha investito circa un terzo del territorio nazionale, non si può certo dire che l'intervento dello Stato sia stato rilevante. Ciò nonostante il Governo per far fronte alle nuove spese non ha esitato a imporre nuovi tributi e ad aggiungere le nuove indispensabili spese a quelle già previste dal bilancio 1967. Nemmeno di fronte alle impellenti necessità imposte dalle alluvioni il Governo ha inteso il dovere di rivedere la sua politica di spesa onde far fronte alle nuove spese con possibili e necessari risparmi in altri campi.

Anche se il *deficit* non è stato aumentato il bilancio 1967 risulta peggiorato sia per quanto riguarda il prelievo fiscale sia per quanto riguarda il volume della spesa, che raggiunge proporzioni abnormi.

In sostanza anche per il bilancio 1967, non meno che per quello dell'anno precedente, si è di fronte ad un documento criticabile in sé e per di più destinato a peggiorare nel corso dell'anno.

3. — Il dissesto della finanza pubblica, e quindi anche quello del bilancio statale, tro-

va la sua causa nell'aumento vertiginoso della spesa. La spesa statale in questi anni di centro-sinistra è aumentata ad un ritmo veramente eccessivo di gran lunga superiore all'incremento del reddito. Per di più tale aumento è dovuto soprattutto all'espansione delle spese correnti, cioè di consumo.

Stando ai documenti ufficiali di previsione le spese correnti sono aumentate del 10 per cento nel 1966 e del 14,4 per cento nel 1967. L'incremento previsto per il 1967 rappresenta uno dei più elevati di questi ultimi anni essendo superato solo dall'incremento delle spese correnti previste nel 1964.

Viceversa le spese in conto capitale, cioè d'investimento, segnano il passo. Esse infatti sono diminuite nel 1966 del 9,2 per cento e sono aumentate nel 1967 solo del 5,8 per cento.

TABELLA N. 4

SPESE DI BILANCIO IN CONTO CAPITALE
(in miliardi di lire)

	Valore assol. + — %	
1965.....	1.349,5	—
1966.....	1.225,7	— 9,2
1967.....	1.297,6	+ 5,8

Nonostante il leggero incremento, le spese in conto capitale, in rapporto alla spesa complessiva, sono scese passando dal 16,2 per cento del 1966 al 15,2 per cento.

TABELLA N. 5

SPESE CORRENTI
E SPESE IN CONTO CAPITALE
SUL TOTALE DELLA SPESA STATALE

	% spese correnti	% spese in c/ capitale
1965.....	81,9	19,0
1966.....	83,8	16,2
1967.....	84,8	15,2

Come si vede la qualificazione della spesa è andata sempre più peggiorando.

Come si è detto, però, il bilancio di previsione non rappresenta tutta la realtà della politica di spesa del Governo. In effetti molte spese, sia correnti sia in conto capitale, sono tenute fuori del bilancio di previsione. Tale fenomeno ha avuto la sua massima manifestazione nell'esercizio 1966, nel quale erano state tenute fuori bilancio spese per 1.091 miliardi di cui un 472 rappresentavano spese correnti. Nel bilancio 1967 si è cercato di ridurre a proporzioni più ragionevoli tali spese soprattutto per quanto riguarda la parte corrente; ciononostante le spese fuori bilancio raggiungono ancora la cifra considerevole di 686 miliardi.

Ma il discorso sulle spese fuori bilancio non può arrestarsi qui. Infatti, ormai da parecchio tempo non vengono considerati in bilancio i *deficit* delle aziende autonome mentre vi figurano i pochi avanzi quando ci sono. È questa una prassi negativa che contribuisce notevolmente a togliere al bilancio di previsione quella completezza e unità indispensabile per avere un quadro reale dell'attività statale e soprattutto dell'equilibrio della finanza pubblica.

La stessa Corte dei conti ha più volte richiamato il Governo sui pericoli ed i difetti di una simile procedura. Nella relazione al consuntivo 1965 che accompagna il bilancio di previsione di quest'anno, stigmatizzando l'inclusione nella legge di bilancio di norme che autorizzano la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui per la copertura del *deficit* delle aziende autonome, la Corte dei conti rileva: « L'inserimento di tali norme — pur se non in contrasto col terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione — tende a modificare, di fatto, i rapporti organici fra i bilanci delle aziende autonome ed il bilancio dello Stato. In proposito, nelle precedenti relazioni, la Corte ha osservato come caratteristica principale dei bilanci predetti fosse quella che il risultato economico e finanziario della loro gestione si ripercuote direttamente sul bilancio statale. Pertanto se la gestione dei medesimi si chiude con un avanzo, questo deve essere versato, senza specifica statuizione, nelle casse dello Stato, mentre se

si chiude in disavanzo questo sostanzialmente finisce col far carico al bilancio dello Stato.

Questo sistema viene ora modificato con le norme su riferite in quanto al bilancio generale dello Stato continuano bensì ad affluire gli avanzi dei bilanci delle Amministrazioni autonome (categoria IX delle entrate extra-tributarie), ma quando per qualche azienda autonoma — come si è verificato, appunto nell'esercizio 1965, per l'Amministrazione dei monopoli, per l'Amministrazione delle ferrovie e per l'Amministrazione delle poste e telegrafi — il bilancio speciale si presenta in *deficit*, viene disposto che ciascuna Amministrazione faccia fronte al *deficit* con un mutuo a lunga scadenza (35 anni) con la Cassa depositi e prestiti.

Or posto che le Amministrazioni autonome fanno parte integrante della Amministrazione diretta dello Stato — anche se per peculiari motivi ne viene tenuta distinta la gestione — la Corte reputa opportuno richiamare l'attenzione del Parlamento:

a) sul fatto che il mutuo potrebbe ritenersi giustificato solo nell'ipotesi — purtroppo non ricorrente per le tre Amministrazioni autonome predette — che la situazione deficitaria fosse del tutto eccezionale per fattori contingenti; in mancanza di che l'onere per gli ammortamenti è destinato ad appesantire sempre più e progressivamente i bilanci degli esercizi futuri con conseguente necessità di interventi straordinari della finanza statale;

b) sul fatto che col sistema disposto il *deficit* complessivo del bilancio dello Stato viene ad apparire inferiore a quello reale ».

Le osservazioni della Corte dei conti, che abbiamo riportato per la loro incisività, sono pienamente valide sia per l'esercizio 1966 sia per le previsioni del 1967. Anzi, come aveva previsto la Corte dei conti, la situazione deficitaria delle aziende autonome si è venuta aggravando. Il *deficit* di gestione delle Amministrazioni autonome, almeno nei preventivi di bilancio, è stato il seguente:

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 6
(in miliardi di lire)

	1965	1966	1967
Ferrovie	90,9	222,2	317,3
Monopoli	28,8	19,4	6,8
Poste e telegrafi	91,3	71,6	71,0
	211,0	313,2	394,9

Questo disavanzo di gestione, che naturalmente è destinato a crescere in sede di consuntivo (nel 1965 si è passati dai 211 miliardi del preventivo ai 244 del consuntivo) dovrebbe figurare tra le passività dello Stato. In pratica si tratta di vere e proprie spese correnti.

Sempre in tema di spese fuori bilancio bisogna ricordare, per quanto riguarda il 1967, le spese relative ai provvedimenti per le zone colpite dalle alluvioni del novembre scorso, spese che, come si è detto, anzichè essere compensate da risparmi in altre voci di spesa, si aggiungono *sic et simpliciter* a quelle già preventivate. Queste spese per il 1967 ammontano a circa 270 miliardi.

Se appunto aggiungiamo alle spese evidenziate dal documento di bilancio tutte queste spese, fuori bilancio, il volume della spesa statale raggiunge proporzioni enormi:

TABELLA N. 7
(in miliardi di lire)

	1965	1966	1967
Spese in bilancio	7.348	8.013	8.951
Spese fuori bilancio	647	1.091	687
Deficit di gestione A.A. .	211	313	395
Alluvioni	—	—	270
Totale.....	8.206	9.417	10.303

4. — L'aumento continuo e massiccio della spesa statale è quasi sempre avvenuto senza alcuna correlazione con le disponibilità

finanziarie dello Stato e con le effettive possibilità e necessità del Paese. In sostanza il fulcro su cui poggia tutto il bilancio dello Stato è costituito esclusivamente dalla spesa, la quale determina e condiziona anche le entrate. Ciò significa, in sostanza, che non vi è una vera e propria politica dell'entrata ma che questa viene determinata disorganicamente in base alle necessità create dalle nuove e maggiori spese. Solo così si può spiegare, d'altra parte, l'azione dirompente esercitata nei confronti del nostro sistema tributario il quale non è mai riuscito a trovare un giusto equilibrio nè interno nè rispetto alle effettive disponibilità del Paese.

La riforma Vanoni, che doveva creare un clima di fiducia tra contribuenti e fisco, è stata vanificata proprio dai provvedimenti intesi a reperire maggiori entrate fiscali per far fronte al crescente volume di spesa pubblica. Ma tali provvedimenti, il più delle volte casuali, non solo non hanno permesso la creazione di quella fiducia che (obiettivo della riforma Vanoni) costituisce il fondamento di qualsiasi sistema fiscale efficiente, ma hanno rotto lo stesso equilibrio interno del sistema tributario. Oggi noi ci troviamo in presenza di un sistema fiscale oneroso, inefficiente e sperequato. La crisi recessiva degli anni passati ha posto in piena luce l'inefficienza del sistema fiscale; infatti la leva fiscale è stata utilizzata a senso unico con nuovi ed indiscriminati inasprimenti senza con ciò svolgere quell'azione equilibratrice indispensabile in momenti congiunturali negativi.

D'altra parte l'aumento indiscriminato delle aliquote ha tolto ogni equità all'imposizione fiscale raggiungendo assurdi macroscopici, rilevati dalle autorità responsabili, ma non eliminati. I contribuenti, di fronte alla sempre maggiore vessazione fiscale, ricercano correttivi che sono da condannare in quanto oltretutto rendono ancora più sperequato il sistema fiscale e impongono alla Amministrazione finanziaria quell'azione repressiva che in un sistema fiscale corretto dovrebbe essere mantenuta in limiti modesti.

In questa situazione naturalmente si impone una profonda riforma fiscale, ma tale

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

riforma, a nostro avviso, è ostacolata e compromessa dalla confusione esistente nella finanza pubblica. Sarebbe grave errore attendersi dalla riforma la soluzione di tutti i problemi che oggi assillano la finanza pubblica. Una riforma del sistema fiscale, per essere produttiva, necessita di condizioni particolari non solo che la rendano possibile ma anche che le permettano di svilupparsi senza scompensi e soprattutto di raggiungere gli obiettivi che ci si era prefissi.

Il nostro Paese necessita non solo e non tanto di una riforma tecnica del sistema fiscale, come sembra quella adombrata nel programma di sviluppo, ma anche di una riforma che dia nuovo significato e valore alla imposizione fiscale. È necessario, in altri termini, che la riforma non si traduca, sotto la spinta di necessità contingenti, in uno strumento vessatorio e distruttivo della fiducia dei cittadini nello Stato.

Per creare le condizioni favorevoli alla riforma fiscale è indispensabile riportare all'equilibrio la finanza pubblica e attenuare la pressione fiscale. Si deve cioè rendere possibile, in vista della suddetta riforma, un contenimento dell'incremento delle entrate fiscali. Ciò non sembra affatto realizzato con il bilancio 1967 che, viceversa, prevede non solo il mantenimento dell'attuale pesante pressione fiscale ma addirittura un notevole aggravamento, sia per le necessità strettamente di bilancio sia per far fronte agli oneri assunti dallo Stato in conseguenza delle alluvioni del novembre scorso.

Già nelle previsioni di bilancio, che non tengono conto degli aggravamenti fiscali decisi a seguito delle alluvioni, le entrate fiscali aumentano nel loro complesso in misura di gran lunga superiore sia all'aumento previsto nell'esercizio precedente sia al presumibile aumento del reddito nel 1967.

TABELLA N. 8

ENTRATE TRIBUTARIE DELLO STATO

(previsioni in miliardi di lire)

	1965	1966	Incr. %	1967	Incr. %
Patrimonio e reddito	1.656	1.793	+ 8,3	2.040	+13,8
Imposte sugli affari	2.326	2.537	+ 9,1	2.758	+ 8,7
Produzione consumi dogane	1.559	1.606	+ 3,0	1.731	+ 7,8
Monopoli	631	630	— 0,2	699	+11,0
Lotto e lotterie	84	109	+29,8	119	+ 9,2
Totale.....	6.256	6.675	+ 6,7	7.347	+10,1

Infatti mentre nel bilancio 1966 le entrate tributarie aumentavano del 6,7 per cento, nel bilancio 1967 è previsto, rispetto all'esercizio precedente, un incremento del 10,1 per cento.

L'elevatezza dell'incremento delle entrate fiscali per il 1967 assume la sua piena importanza se lo si confronta con quanto prevedibilmente sarà l'aumento del reddito na-

zionale nel 1967. Se si considera, infatti, quest'ultimo dell'ordine del 5 per cento, si può facilmente concludere che un aumento delle imposte e tasse erariali del 10 per cento, cioè del doppio, non è certo un aumento di equilibrio.

Il Ministro delle finanze, richiesto di dare spiegazione sul perchè di un tasso di incremento così alto, ha già detto che per un

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5,5 per cento esso trova la sua ragione nell'aumento reale prevedibile del reddito nazionale, per un 2 per cento in una maggiore e migliore attività di accertamento dei redditi imponibili e per il rimanente 2,5 per cento nel prevedibile aumento dei prezzi.

A parte ogni considerazione sui migliori accertamenti e cioè sulla lotta alle evasioni fiscali, è certo molto strano che un Governo poggi le sue previsioni di bilancio su uno slittamento monetario dell'ordine del 2,5 per cento annuo. Non è certo così facendo che si attua quel principio di difesa del valore della moneta che così spesso il Governo dichiara, anche in documenti ufficiali, di voler attuare.

L'esame delle entrate fiscali per il 1967 non può però essere fatto solo sui dati che compaiono nel documento di bilancio in esame.

Alle entrate fiscali iscritte nel bilancio di previsione vanno infatti aggiunte le maggiori e nuove entrate fiscali già approvate dal Parlamento in occasione delle alluvioni del novembre scorso e del rinnovo dell'addizionale pro-Calabria.

Nel complesso si tratta, per il solo anno 1967, di altri 375 miliardi di nuove entrate tributarie e cioè:

	Miliardi
per imposta sulle acque gassate	50
per addizionale 10 per cento . .	165
per aumento imposta di fabbricazione benzina, eccetera . .	105
per aumento imposta di successione	10
per rinnovo addizionale pro-Calabria	45
TOTALE	375

Tenuto conto del gettito dei nuovi inasprimenti fiscali l'incremento delle entrate tributarie, che nel bilancio 1967 ufficialmente è previsto nel 10,1 per cento, passa al 15,7 per cento. In valore assoluto si passa, da 6.675,5 miliardi del 1966 a 7.721,6 miliardi nel 1967.

In pratica le entrate tributarie nel 1967 dovrebbero svilupparsi in misura tripla rispetto all'incremento in termini reali del reddito ed in misura più che doppia rispetto all'aumento, in termini monetari, del reddito.

In sostanza nel 1967 si avrà un forte aggravio della pressione fiscale; aggravio che certo non contribuisce a favorire il consolidamento della ripresa produttiva e l'aumento degli investimenti.

PRESSIONE FISCALE

TABELLA N. 9

	1965	1966 (in miliardi di lire)	1967
Stato (3) (a)	6.256	6.676	7.722 (2)
Enti locali	888	950 (1)	1.050 (1)
Camere di commercio ed Enti minori	50	55 (1)	60 (1)
Aggi di riscossione	74	80 (1)	90 (1)
Oneri fiscali (b)	7.268	7.761	8.922
Enti previdenziali	3.693	3.850 (1)	4.000 (1)
Carico globale (c)	10.961	11.611	12.922
Reddito nazionale netto	32.298	34.850	37.460
(a) Pressione fiscale erariale	19,3	19,2	20,6
(b) Pressione fiscale generale	22,4	22,3	23,8
(c) Pressione fiscale globale	33,8	33,3	34,5

(1) Stime.

(2) Dati di preventivo più nuove imposte fuori bilancio.

(3) Dati di preventivo del Bilancio dello Stato.

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Stando alle previsioni di spesa la pressione tributaria calcolata sul reddito nazionale netto dovrebbe passare dal 19,2 al 20,6 nel 1967. Si tratta di calcoli basati su stime e quindi del tutto indicativi ma comunque sufficienti a dare l'idea della progressione della pressione fiscale.

D'altra parte anche rifacendosi ai consuntivi si ha la netta indicazione dell'andamento a forbice delle entrate tributarie e del reddito:

TABELLA N. 10

	1964	1965	1966	1967 previ- sioni
Entrate tributarie accertate	100,0	109,4	117,4	132,7
Reddito nazionale netto	100,0	107,6	116,0	124,7

Pur non essendo omogeneo, per il 1967, il confronto appare evidente lo sbalzo delle entrate tributarie rispetto al reddito nazionale e quindi l'aggravamento della pressione fiscale.

5. — Nonostante il severo giro di vite operato in campo fiscale il bilancio dello Stato si presenta ancora fortemente squilibrato.

Per quanto riguarda la parte corrente si ha in effetti un leggero miglioramento rispetto all'altro anno, ma tale miglioramento è ancora modesto.

TABELLA N. 11

RISPARMIO PUBBLICO DELLO STATO

	previsioni in miliardi di lire		
	1965	1966	1967
Spese correnti di bilancio (a)	5.748	6.321	7.230
Spese correnti fuori bilancio (b)	187	472	52
Deficit di gestione aziende (c)	211	313	395
Totale spese correnti (d)	6.146	7.106	7.677
Entrate correnti (e)	6.550	7.024	7.717
Risparmio statale di bilancio (e-a)	+ 802	+ 703	+ 487
Risparmio pubblico statale (e-d)	+ 404	— 82	+ 40

Se si considerano anche le spese correnti fuori bilancio il risparmio pubblico statale

aumenta per il 1967 a 40 miliardi contro un risparmio negativo del 1966 di 82 miliardi.

In effetti, bisogna però considerare che le previsioni risultano quasi sempre peggiorate nel corso dell'esercizio e soprattutto che il risparmio statale, per essere effettivo risparmio pubblico, dovrebbe essere superiore ai deficit di parte corrente degli altri centri di spesa pubblica ed in particolare degli enti locali, il cui deficit è ormai cronico.

Se dalla parte corrente si passa al complesso delle entrate e delle spese vediamo che la situazione finanziaria del bilancio dello Stato, almeno stando alle cifre in bilancio, è notevolmente peggiorata; infatti il deficit finanziario iscritto in bilancio negli ultimi tre anni è stato il seguente:

TABELLA N. 12

DEFICIT DEL BILANCIO DELLO STATO

	(in miliardi di lire)		
	1965	1966	1967
Deficit finanziario al netto del rimborso prestiti	491,3	431,5	742,7
Rimborso prestiti	165,3	460,2	421,9
Deficit finanziario	656,6	891,7	1.164,6

Tuttavia bisogna riconoscere che l'aggravamento rispetto all'esercizio 1965 è dovuto in gran parte all'inclusione in bilancio di numerose spese che nell'esercizio precedente erano state tenute fuori. Ciò nonostante, lo squilibrio finanziario del bilancio statale ha raggiunto proporzioni abnormi, ed ancora più grave si presenta il volume del fabbisogno finanziario della pubblica Amministrazione nel suo complesso (escluse le amministrazioni locali).

TABELLA N. 12

	(in miliardi di lire)		
	1965	1966	1967
Deficit finanziario di bilancio	656,6	891,7	1.164,6
Fabbisogno finanziario fuori bilancio	647,0	1.091,0	686,0
Deficit di gestione aziende autonome	211,0	313,2	395,2
Fabbisogno finanziario aziende autonome	192,5	183,4	102,1
Fabbisogno finanziario globale	1.707,1	2.479,3	2.347,9

Anche se nel 1967, almeno nelle previsioni, si ha una riduzione del fabbisogno finanziario, il livello rimane sempre notevole, specialmente se si considera che ad esso va aggiunto, per avere il quadro completo della pubblica Amministrazione, il fabbisogno finanziario degli enti locali, sia per coprire il *deficit* di parte corrente, sia per far fronte alle spese di investimento.

6. — I leggeri miglioramenti, rispetto all'esercizio precedente, che possono riassumersi essenzialmente in un minore fabbisogno finanziario, non rendono il bilancio 1967 nè meno esplosivo nè adeguato alla situazione e alle necessità del Paese. Che esso costituisca un elemento perturbatore dello sviluppo economico è dimostrato dalle stesse divergenze esistenti con le prospettive ed indicazioni del Piano di sviluppo economico.

Una rapida rassegna delle principali poste del bilancio 1967, messe a raffronto con i dati che viceversa emergono dal programma, dimostra come il Governo non sia stato in grado di seguire le previsioni programmatiche da lui stesso determinate. Gli scostamenti, inoltre, sono di tale entità che rendono già da ora del tutto inattendibili le previsioni del piano, specie nella loro congruenza finanziaria generale.

a) Entrate tributarie

Il programma prevede un rapporto di elasticità, fra entrate tributarie e reddito nazionale, dell'1,1 per cento. Ciò contro un aumento annuo dell'1,1 per cento delle entrate fiscali.

Di conseguenza, poichè il reddito nazionale dovrebbe aumentare nel 1967 del 5 per cento, le entrate tributarie, sempre per il 1967, dovrebbero aumentare rispetto al 1966 del 5,5 per cento.

Amnesso pure uno slittamento della moneta, come il Governo fa, ma di cui non si dovrebbe tener conto *a priori*, le entrate tributarie dovrebbero nel 1967 aumentare al massimo dell'8 per cento rispetto alle entrate del 1966.

Come si è visto, invece, le entrate tributarie del bilancio previste dal governo sono aumentate del 10,1 per cento, senza le nuo-

ve tasse per le alluvioni, e del 15,7 comprese le nuove tasse.

È evidente, quindi, che la politica di bilancio del Governo attua una pressione fiscale di gran lunga più pesante di quella che prospetta al Paese nel programma di sviluppo quinquennale.

Quanto in questo settore avviene per il 1967 è inoltre già avvenuto per il 1966, in cui, contro un aumento delle entrate fiscali (rispetto al 1965) che secondo il piano quinquennale avrebbe dovuto essere del 3,75 per cento, il bilancio dello stato prevede un aumento del 6,7 per cento, accresciuto poi nel corso dello stesso anno per le quote delle nuove imposizioni spettanti a tale anno.

b) Spese correnti

Per quanto riguarda le spese correnti il piano quinquennale prevede per l'intera pubblica Amministrazione (Stato, Enti locali, eccetera) una spesa complessiva di 56.100 miliardi di lire del 1963. Di questa circa il 46,7 per cento è attribuibile allo Stato.

In pratica, quindi, la spesa corrente del solo Stato dovrebbe, secondo il piano, essere di 26.200 miliardi di lire 1963 per l'intero quinquennio e cioè 5.300 miliardi di lire 1963 all'anno. Ciò equivale ad una spesa media annua di circa 6.000 miliardi di lire attuali (1966).

Le previsioni fatte dal governo nel bilancio dello Stato sono invece state:

di 6.321 miliardi per il 1966;
di 7.230 miliardi per il 1967.

Se a queste spese correnti iscritte in bilancio si aggiungono le spese correnti fuori bilancio per i due anni (esclusi i *deficit* delle aziende autonome) si ha un ammontare:

di 6.793 miliardi per il 1966;
di 7.282 miliardi per il 1967

cioè rispettivamente 793 e 1.282 miliardi in più di quanto previsto nel piano quinquennale. Come si vede, non sono solo i superi che preoccupano, ma è anche e soprattutto la tendenza all'aumento del distacco fra i

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

due documenti, entrambi ufficiali, entrambi governativi.

Se nei prossimi tre anni il Governo volesse recuperare quanto già speso in più (e si noti che qui si sta parlando di spese preventive e non consuntive, che ancora non ci sono, ma che saranno senz'altro superiori), dovrebbe prevedere per ognuno dei prossimi tre anni una spesa corrente di bilancio dell'ordine di 5.300 miliardi.

Cosa impossibile in evidenza.

c) *Risparmio pubblico*

Man mano che si è passati dalle prime alle ultime stesure del Piano quinquennale il risparmio pubblico è andato sempre più riducendosi. Dai 6.500 miliardi del testo ori-

ginario si è passati ai 5.250 miliardi del testo approvato dalla Commissione. In effetti, però, se si tiene conto del previsto *deficit* delle Aziende autonome dello Stato, esso si riduce a 4.800 miliardi di lire 1963 per tutto il quinquennio, equivalenti a 5.520 miliardi di lire attuali (1966).

In media, quindi, si dovrebbe, secondo il piano, avere un risparmio pubblico (Stato più Enti locali ed Enti previdenziali più Aziende autonome) di 1.140 miliardi annui.

Viceversa, i vari centri di spesa pubblica presentano tutti, a parte nel 1967 lo Stato, che presenta un avanzo puramente simbolico, un *deficit* delle partite correnti, cioè un risparmio pubblico negativo, che nei due anni in esame può così riassumersi:

<i>Risparmio pubblico:</i>	1966	1967
	(in miliardi di lire)	
Stato (comprese Aziende autonome) . . .	— 82	+ 40
Enti locali	— 350	— 420 (1)
Enti previdenziali	— 583	— 623 (1)
TOTALE	— 1.015	— 1.003

(1) Stima di previsione.

In sintesi, mentre secondo il piano quinquennale lo Stato e gli altri Enti pubblici nei due anni in esame avrebbero dovuto risparmiare 2.280 miliardi, in realtà hanno consumato 2.018 miliardi in più delle risorse disponibili. Fra i due documenti vi è, di conseguenza, una sfasatura in meno di 4.298 miliardi, per cui se nei prossimi tre anni si volesse recuperare il ritmo imposto dal documento programmatico, si dovrebbe avere un risparmio pubblico dell'ordine di 2.573 miliardi l'anno.

Anche in questo settore ci troviamo di fronte ad una evidente impossibilità, anche se tutti gli Enti pubblici bloccassero da oggi tutte le loro spese e destinassero le maggiori entrate esclusivamente a risparmio.

7. — L'incidenza negativa del bilancio sullo sviluppo economico del Paese risulta particolarmente pericolosa nell'attuale situazione congiunturale. Nonostante la ripresa

produttiva, permangono, come si è visto all'inizio, elementi nettamente negativi, quali il volume degli investimenti e dell'occupazione, che rendono assai incerta l'evoluzione congiunturale.

In effetti, nel corso del 1966 le imprese produttive hanno cercato di ristabilire un certo equilibrio sulla loro gestione: equilibrio tra costi e ricavi, equilibrio produttivo, ma non hanno ancora varato ed attuato programmi di sviluppo. In altri termini, il 1966 è stato un anno di preparazione, in cui le imprese hanno cercato di ricostituire le condizioni indispensabili per un'espansione. Perché tale espansione si realizzi effettivamente è necessario che non venga rotto l'equilibrio ancora instabile raggiunto e che vengano favoriti gli investimenti produttivi. Compito principale della politica di bilancio dovrebbe essere quindi di non gravare di nuovi oneri le imprese, onde non rompere l'equilibrio costi-ricavi, di migliorare il rapporto spese

correnti-investimenti, onde favorire gli investimenti sia diretti che indiretti.

A questi compiti il bilancio 1967 è mancato completamente.

Già si è visto che le entrate tributarie dovranno aumentare, compresi i nuovi oneri per le alluvioni, del 15,7 per cento rispetto all'anno precedente. Ammesso che si possa realizzare, come previsto dal programma, un incremento del reddito in termini reali del 5 per cento, pur scontando uno slittamento della moneta del 2 per cento, l'incremento naturale delle entrate non potrà essere che del 7-7,7 per cento. Tutto il resto, necessario a raggiungere un incremento del 15,7 per cento, non è altro che maggiore pressione fiscale. Questa maggiore pressione fiscale incide sia sui costi di gestione sia sulla formazione del risparmio e, quindi, degli investimenti.

Ma l'incremento veramente abnorme della pressione fiscale non è il solo elemento perturbatore dell'equilibrio costi-ricavi. Infatti, accanto ai nuovi oneri fiscali bisogna aggiungere gli oneri derivanti dalla mancata proroga per il 1967 della fiscalizzazione parziale degli oneri sociali.

Nel 1965 lo Stato, per attuare la fiscalizzazione degli oneri sociali, si addossò una spesa di 330,7 miliardi, nel 1967 per attuare le stesse misure sarebbero stati necessari circa 380-390 miliardi. Viceversa, nel Fondo provvedimenti legislativi in corso del bilancio 1967 troviamo accantonati per la fiscalizzazione degli oneri sociali soli 202,5 miliardi. Ma è ormai noto che nemmeno questi saranno destinati ad alleggerire le imprese ed i lavoratori di almeno parte degli oneri sociali. In effetti, essi in parte sono già stati utilizzati per la sistemazione del suolo e in parte serviranno a coprire una quota minima del forte *deficit* degli Enti previdenziali.

A parte ogni considerazione sulla instabilità della politica governativa, che non può non generare incertezza in quanti hanno la responsabilità di effettuare programmi produttivi, è evidente che la defiscalizzazione degli oneri sociali comporterà per il settore produttivo un maggior costo di circa 380-390 miliardi che va ad aggiungersi ai maggiori oneri fiscali.

Se a tutto quanto sopra, poi, si aggiungono le possibilità di squilibrio che potranno derivare dalle rivendicazioni salariali in corso o preannunziate nei vari settori, si comprende il grave pericolo che corre quell'equilibrio di gestione, che costituisce la premessa indispensabile per lo sviluppo produttivo.

Per quanto riguarda in particolare gli investimenti, il bilancio influisce in senso negativo, sia indirettamente, attraverso i maggiori oneri fiscali e previdenziali, sia direttamente, attraverso il massiccio drenaggio delle risorse del mercato finanziario, cui non corrisponde un adeguato volume di investimenti pubblici.

Già si è detto come il fabbisogno finanziario dello Stato e delle Amministrazioni autonome dovrebbe ammontare nel 1967 a 2.348 miliardi; ma ad esso va aggiunto il *deficit*, sia di parte corrente che in conto capitale, degli enti locali — *deficit* che con molta probabilità supererà i 900 miliardi (450 solo per la parte corrente) — e il disavanzo degli enti previdenziali (circa 623 miliardi). Si arriva così ad un fabbisogno finanziario dell'ordine di 3.800-3.900 miliardi.

Se poi a questo fabbisogno si aggiunge il fabbisogno dell'IRI, ENI, ENEL, si può facilmente capire come ormai si sia arrivati ad un drenaggio di capitali del mercato finanziario da parte della « mano pubblica » ben oltre il sopportabile. Ne è un esempio il fatto che nel 1966, dei 3.890 miliardi di titoli a reddito fisso emessi sul mercato, il 66,2 per cento del totale era costituito da Buoni del Tesoro, obbligazioni pubbliche, obbligazioni IRI ed ENI, eccetera ed il 32,4 per cento era costituito dalle emissioni degli istituti speciali di credito, e che solo l'1,4 per cento era costituito da obbligazioni industriali; che infine a simile drenaggio corrisponde un adeguato volume di trasferimenti per investimenti e di investimenti diretti da parte della pubblica amministrazione.

Le spese di investimento iscritte nei bilanci di previsione dello Stato sono state:

	Miliardi
1965	1.350
1966	1.226
1967	1.298

Se alle cifre in bilancio si aggiungono quelle fuori bilancio la tendenza migliora un poco:

	Miliardi
1965	1.810
1966	1.845
1967	1.932

Purtroppo, però, anche questo miglioramento è molto più formale che sostanziale, se si pensa, ad esempio, che fra le spese di investimento fuori bilancio vi sono gli aumenti dei fondi di dotazione dell'EFIM, della Cogne, dell'AMMI, che sono delle vere e proprie coperture di perdite d'esercizio.

Di fronte, quindi, ad una evidente necessità di promozione degli investimenti, il Governo fa, da parte sua, una politica in cui gli investimenti sono mantenuti a livelli molto bassi. Se si dovesse, ad esempio, tener conto dello slittamento monetario del 2,5 per cento, che lo stesso Governo ammette, per il prossimo anno è evidente, tra l'altro, che gli 87 miliardi in più tra il 1966 ed il 1967 se ne andrebbero quasi tutti in fumo (i 1.932 miliardi in lire 1967 equivalgono a 1.883 miliardi in lire 1966).

8. — L'esame dei principali aspetti del bilancio 1967, anche in relazione col programma di sviluppo economico e con l'attuale situazione congiunturale, è sufficiente per individuare i principali difetti della politica governativa.

L'impostazione del bilancio non si discosta, sia quantitativamente che qualitativamente, da quella degli anni passati.

Da diverse parti si cerca di sostenere che la politica di forti spese di bilancio attuata dal centro-sinistra in questi anni è stata una politica predeterminata per scopi anticongiunturali.

Noi non crediamo che le cose stiano così; il centro-sinistra, per sua natura e non per

ragioni anticongiunturali, ha fatto una tale politica.

In ogni caso, l'attuale situazione della nostra congiuntura è tale che essa non deve più essere sostenuta con una spinta nelle spese di consumo e quindi delle spese correnti del bilancio dello Stato come, invece, avviene con il bilancio 1967. La ripresa congiunturale che, sia pur in maniera non completa, si è manifestata nel corso del 1966, ha bisogno, per prendere il suo giusto avvio, di investimenti e di risparmi da poter investire, e ciò spiega il fatto che essa, dopo un anno dal suo inizio, è ancor ben lontana dall'essere chiara e ben definita.

L'impostazione del bilancio 1967, predisposta dal Governo, è quindi controproducente, poichè, poggiando di massima sulle spese di consumo, su un abbassamento delle spese di investimenti (anche tenendo conto dello slittamento monetario del 2,5 per cento) sembra perseguire ancora un tipo di politica anticongiunturale che trova, talvolta, la sua giustificazione solo nelle fasi più basse dei cicli economici.

La politica della spesa facile e improduttiva è purtroppo un fenomeno strutturale della politica del centro-sinistra e non un fatto contingente o congiunturale; per cui nel 1962-63 determinò la caduta del ciclo, nel 1965 forse contribuì a determinare l'arresto della caduta e nel 1967 finirà con l'intralciarne la ripresa. È evidente infatti che, malgrado la congiuntura abbia in tutti questi anni mutato aspetto, la politica del Governo di centro-sinistra è sempre stata la stessa: una politica di progressiva spesa improduttiva.

Appunto perchè contraria alle necessità del Paese ed in contrasto con lo stesso programma economico predisposto dal Governo, noi riteniamo che il bilancio 1967 non possa essere accettato.

ARTOM e BOSCO, relatori di minoranza