

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1418-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORI: BERTONE E PARATORE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

NELLA SEDUTA DEL 31 GENNAIO 1961

Comunicata alla Presidenza il 27 aprile 1961

Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962

INDICE

PRESENTAZIONE, DISCUSSIONE ED APPROVAZIONE DEI BILANCI	Pag.	3
L'ECONOMIA ITALIANA NEL 1960	»	9
I RESIDUI PASSIVI	»	13
GLI ONERI A CARICO DEI BILANCI FUTURI	»	14
LE PARTECIPAZIONI STATALI	»	20
I DEBITI DELLO STATO	»	20
CONCLUSIONI	»	22
DISEGNO DI LEGGE	»	24

ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio del Ministero del bilancio non offre di per sè, motivo a particolari rilievi. Lo stanziamento di 82.300.000 sulla spesa complessiva generale di circa 5.000 miliardi, indica il trascurabile peso che il Ministero ha sulla pubblica finanza, in palese contrasto con la imponenza delle funzioni che di fatto il Ministero è venuto man mano assumendo dal 1947 data della sua istituzione.

Onde è logicamente prevedibile un suo mutamento di struttura, se continuerà ad assolvere i compiti cui già adempie.

* * *

Ed è appunto in relazione a tali compiti che la Commissione finanze e tesoro ritiene doverose ed utili alcune considerazioni.

PRESENTAZIONE, DISCUSSIONE ED APPROVAZIONE DEI BILANCI

È fuori di dubbio che una finanza regolare ed ordinata, ha per presupposto la tempestiva presentazione ed approvazione degli stati di previsione.

La presentazione di essi entro il 31 gennaio, avviene solo formalmente: si deve provvedere alla loro stampa, che li rende disponibili non prima della metà di marzo, ed anche oltre; come per esempio i bilanci 1961-62 in esame. L'inconveniente fu ripetutamente rilevato e già nel 1959 il Presidente della 5ª Commissione con lettera 2 dicembre al Presidente del Consiglio dei Ministri indicava la possibilità di ovviarvi con la semplice osservanza dell'articolo 151 del Regolamento di contabilità il quale prescrive che « il bilancio di previsione e i rendiconti debbono essere presentati al Parlamento *già stampati* ».

E nella relazione sul bilancio 55-56 si diceva: « Se quindi si predisponesse la stampa dei bilanci, tanto per il Governo quanto per i due rami del Parlamento non soltanto si realizzerebbe una notevole economia, ma si guadagnerebbe un mese e più di tempo per il loro esame da parte delle Commissioni, con quanto vantaggio del regolare andamento dei lavori ognuno vede ».

Questo semplice rilievo assume particolare importanza oggi che è all'ordine del giorno del Senato la riforma dei bilanci ad anno solare che si auspica sia approvata ed adottata in modo che già il bilancio 1962-63 possa iniziarsi col nuovo metodo.

Ed intanto gioverà proseguire a condurre a termine l'esame e la decisione sulla riforma ben più importante della struttura del bilancio, sul tipo ormai in atto in tutti gli Stati, del disegno di legge unico di presentazione al Parlamento di tutti i bilanci; riforma per la quale la Commissione interparlamentare nominata nel 1957 ha elaborato tutti i dati e gli elementi utili alla decisione.

SULL'ANDAMENTO DEI BILANCI

È ovvio che l'incremento del reddito nazionale abbia il suo riflesso nell'incremento dell'entrata del bilancio dello Stato; ed è segno di normalità che i due indici siano di valore uguale o almeno vicino.

E l'equilibrio per ora esiste. Nel 1959 (relazione economica pag. 25) il reddito nazionale è stato di 17.477 milioni, nel 1960 di 19 mila, con un'aumento del 9 per cento circa. I prelievi della Pubblica amministrazione (Stato, Regioni, Provincie, Comuni, Enti) per tributi sono stati rispettivamente di 5.198 e 5.785 miliardi, con un'aumento del 10 per cento circa (Rel. Ec. pag. 34).

Il rapporto quindi, fra reddito nazionale e prelievi della pubblica Amministrazione per l'adempimento dei servizi cui è tenuta, si mantiene, in massima, sui medesimi indici di sviluppo che è augurabile proseguano affiancati. Ma non vi sarebbe motivo di inquietudine se anche l'indice dei prelievi della pubblica Amministrazione superasse quello del reddito nazionale: sempre che il supero derivasse da spese di investimento produttivo a breve ed anche a lunga scadenza: rapporto invece che deve essere non disuguale per le altre spese. Osservazione che si presenta ovvia di fronte al sensibile aumento delle spese per alcune categorie di dipendenti (insegnanti, magistrati, ferrovieri) deliberate nel corrente anno, e che sia pure coperte con nuovi cespiti di entrata, inducono a tenere sempre presente il problema dell'equilibrio, dato che le entrate hanno un limite invalicabile nella capacità contributiva, e le spese no.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

COSTO DIPENDENTI DELLO STATO E DELLE AZIENDE AUTONOME

Stimasi opportuno un cenno particolare di questa partita sulla quale spesso si formano e si danno giudizi non conformi a obiettiva

realità. Il numero dei dipendenti statali e delle aziende autonome e il loro costo alla data 30 giugno di ciascun anno risulta dalla seguente tabella. La spesa è comprensiva degli assegni straordinari e indennità a vario titolo.

(Dati comunicati ai relatori dalla Ragioneria Generale dello Stato).

	No dip. statali	spesa miliardi	No dip. az. aut.	miliardi spesa
1946	735,920	99,3	318,964	46,7
1951	787,321	436,2	304,668	156,7
1953	828,567	583,2	292,214	180,5
1957	869,288	770,6	296,408	280,7
1959	889,078	893	289,138	316,3

Non fu possibile ai relatori avere il numero dei dipendenti al 30 giugno 1960, e quindi la relativa cifra, accertata in consun-

tivo, della spesa. Ma si ha ragione di ritenere che il rapporto non cambia.

Nel preventivo 1959-60 la spesa è:	miliardi	915
» » 1960-61	»	1.004

e rappresenta circa il 30 per cento della spesa totale di 3.941.

La spesa del personale delle aziende autonome in preventivo è:

1959-60	miliardi	300
1960-61	»	327

La crescita notevole della spesa di anno in anno fino a raggiungere la media individuale di 1.003.000 annue nel 1959, è prova positiva che lo Stato tratta con senso di comprensione e di giustizia i suoi dipendenti.

Merita tuttavia particolare attenzione il fatto che il trattamento dei dipendenti delle aziende autonome che pure dal 1946 sono scesi di numero da 318.964 a 289.138 nel 1958, è aumentato in proporzione più di quello dei dipendenti statali, sia come cifra complessiva, sia come remunerazione individuale: la media individuale annua degli 889.000 dipendenti statali è di 1 milione, quella dei 289.000 dipendenti delle aziende statali è di 1.094.000.

SEMPLIFICAZIONE DELLE VOCI DI SPESA

In argomento stimasi doveroso richiamare l'attenzione del Senato sull'eccessivo dilatarsi dei « Compensi speciali in eccedenza stabiliti per il lavoro straordinario in relazione a particolari esigenze di servizio » (art. 6 del D.L.P. 27 giugno 1946, n. 19), decreto che porta la firma del Presidente De Nicola. L'articolo 6 così recita:

« In casi assolutamente eccezionali ed in relazione a particolari esigenze di servizio, possono essere concessi compensi speciali in eccedenza ai limiti stabiliti nei precedenti articoli.

Tali compensi speciali non possono essere erogati con carattere di generalità e di periodicità, dovendo essere limitati ai dipendenti veramente meritevoli in rapporto ad eccezionali prestazioni... ».

Tale disposizione fu certamente suggerita dalla necessità di provvedere con misure eccezionali al disordine lasciato dalla guerra in

tutte le amministrazioni statali. Disordine che deve ritenersi ormai superato, onde la opportunità di rientro della spesa del personale nei normali canali della spesa ordinaria e straordinaria, e delle indennità speciali che sono state mantenute.

Invece questi compensi in eccedenza per i quali il citato decreto del 1946 vieta il carattere di generalità e di periodicità, hanno assunto veramente questo carattere, come è facile constatare alla semplice lettura di qualsiasi bilancio. Infatti, iniziatisi con cifre modeste, salirono poco a poco a centinaia di milioni, e poi a miliardi. Già nel bilancio 1956-57 ascесero a milioni 1092,8 in preventivo: nel 1957-58 a milioni 1529,2: nel 1959-1960 a 2,525,150. E che siano diventati normali, è fatto palese dagli stanziamenti della relativa spesa in preventivo, sempre crescente da un anno all'altro, ossia si prevede ciò che non può essere previsto perchè di carattere eccezionale, e il costo della relativa prestazione!

Sembra non solo opportuno, ma giusto e necessario che si ponga un freno a questo capitolo che può crescere senza possibilità di un qualsiasi controllo parlamentare: il trattamento economico dei dipendenti statali, che non vuolsi affatto vulnerare, si sviluppi entro i normali canali della spesa ordinaria e straordinaria. Il che può essere, ed è augurabile che sia, l'avvio ad una riforma più vasta

e profonda di questa materia: i capitoli di spesa del personale, hanno una gamma di intitolazioni interminabili, che è causa di confusione, e rende difficile il formarsi di un giudizio concreto e obiettivo del problema. Ripetiamo, che non è, in questa osservazione, alcun pensiero di menomare i diritti quesiti o da conseguire del personale, nè le posizioni economiche dello stesso: ma soltanto il desiderio di rendere più chiari, più semplici e di più agevole formazione di studio gli stati di previsione.

Altro punto meritevole di attenzione è il rapporto fra stipendi ed indennità varie.

Dalla situazione numerica del personale civile e militare pubblicata dalla Ragioneria generale dello Stato risulta, ad esempio, che nel 1958, per gli impiegati civili di ruolo, di fronte ad una spesa per stipendi di 84.081 milioni si è avuta una spesa di 47.423 milioni per indennità varie. Il che significa che per ogni 100.000 lire mensili di stipendio si sono pagate 50.000 lire per indennità varie con una percentuale media del 50 per cento. La questione non avrebbe rilievo se effettivamente vi fosse stata una ripartizione media; dall'esame invece del precitato documento si vede che tale percentuale varia notevolmente da ministero a ministero. Sarà utile considerare alcuni esempi particolari più significativi, riportati nella seguente tabella:

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Amministrazione e qualifiche	Posti occupati	Spesa annua per stipendi (escl. 13 ^a)	Indennità e assegni vari (straordinari missione, sede, ecc.)	Rapporto percentuale tra inden. e stipendio.
<i>Ministero dell'Interno:</i>				
Funzionari P.S.	1857	1.907.881	1.725.348	90, 4 %
Personale amministrativo	1491	2.096.563	834.235	39,79 %
<i>Ministero LL. PP.:</i>				
Personale Amministrativo	286	337.401	103.747	30, 7 %
Ingegneri Genio Civile	713	894.013	349.047	39,04 %
<i>Ministero della Pubblica Istruzione:</i>				
Personale amministrativo	360	430.661	152.074	35, 3 %
<i>Ministero dei Trasporti:</i>				
Direzione Generale	3	8.303	4.131	49, 7 %
Personale tecnico	243	260.310	107.954	41, 4 %
Personale Amministrativo	105	131.115	56.869	43, 3 %
<i>Monopoli di Stato:</i>				
Direzione generale	1	3.347	10.204	304, 8 %
Personale direttivo	7	18.900	15.425	81,6 %
<i>Aziende foreste demaniali:</i>				
Imprese civili	30	48.535	23.055	47, 5 %
<i>A.N.A.S.:</i>				
Direttori	3	6.888	6.240	90, 5 %
Personale tecnico	88	99.894	53.175	53, 8 %
<i>Poste e telecomunicazioni:</i>				
Direttori	2	5.670	3.449	60, 8 %
Personale amministrativo	820	869.262	534.976	61, 5 %
<i>Aziende servizi telefonici:</i>				
Direttore	1	2.161	1.845	85, 3 %
Personale amministrativo	71	72.547	61.610	84, 9 %
Personale tecnico	45	50.982	46.090	90, 4 %
<i>FF. SS.:</i>				
Personale direttivo 1 ^a categoria	2218	2.888.406	2.050.492	70, 9 %

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SULL'EQUILIBRIO DEL BILANCIO

Purtroppo il problema del disavanzo, lungi dall'attenuarsi, si è aggravato. La relazione economica (p. 199) osserva che il Bilancio di previsione 1959-60 che concludeva con il disavanzo di miliardi 352,6, si è concluso invece col disavanzo effettivo di 455 miliardi, « risultando così il più alto fra quelli registrati nell'ultimo quinquennio ». E conclude con queste parole sulle quali è doveroso richiamare l'attenzione del Parlamento, e che la Commissione finanze e tesoro non può che approvare incondizionatamente « Tali risultanze propongono la inderogabile necessità della più rigorosa vigilanza nell'azione di contenimento della spesa pubblica ai fini del graduale riequilibrio del bilancio statale ».

Le entrate tributarie hanno sempre dato un gettito ben superiore alla previsione e così:

esercizio	1955-56	+	miliardi	273,905
»	1956-57	+	»	262,506
»	1957-58	+	»	196,755
»	1958-59	+	»	206,588
»	1959-60	+	»	330,953

Ma le maggiori spese, e specialmente le spese nuove, hanno costantemente divorato questi superi, ed in più aperto un vuoto che è stato il disavanzo:

1955-56 disavanzo miliardi 248

56-57	»	»	238
57-58	»	»	103
58-59	»	»	156
59-60	»	»	455
60-61	»	»	573

Preventivo 1961-62:

disavanzo parte effettiva	285,166
movimento capitali	450,057

disavanzo finanziario totale 735,224 disavanzo che va considerato come un positivo incremento del debito pubblico; e tale in fatto è considerato nel disegno di legge di approvazione del bilancio del Tesoro che autorizza la emissione durante l'esercizio di buoni poliennali a copertura del detto disavanzo finanziario (artt. 14-28).

Sia consentito il severo richiamo che il Comitato per l'articolo 81 della Costituzione per bocca del suo Presidente senatore Paratore ha fatto nella recente relazione dove sono ricordati il numero dei disegni di legge di iniziativa parlamentare, presentati nei primi dieci mesi del 1960 e la spesa relativa.

Riportiamo la tabella che è di per se stessa di una eloquente e dimostrativa chiarezza.

RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE CONSEGUENTI ALL'EVENTUALE APPROVAZIONE DEI DISEGNI DI LEGGE DI INIZIATIVA PARLAMENTARE PRESENTATI AL SENATO E ALLA CAMERA DAL 1° GENNAIO AL 31 OTTOBRE 1960

	Numero dei disegni di legge	Numero dei disegni di legge con spesa determinata	Numero dei disegni di legge con spesa indeterminata	Spesa 1960-61	Spesa esercizi successivi	Spesa globale
Senato	23	9	14	4 miliardi 448 milioni	1 miliardo 82 milioni	5 miliardi 530 milioni
Camera	167	56	88	738 miliardi 468 milioni	1.820 miliardi 552 milioni	2.559 miliardi 20 milioni
TOTALI	144	65	102	742 miliardi 916 milioni	1.821 miliardi 634 milioni	2.564 miliardi 550 milioni

DISEGNI DI LEGGE PRESENTATI AL PARLAMENTO
DAL 1° GENNAIO AL 31 OTTOBRE 1960

	D'iniziativa governativa	D'iniziativa parlamentare	TOTALE
Senato	137 = 59 %	95 = 41 %	232 = 100 %
Camera	113 = 22 %	408 = 78 %	521 = 100 %
TOTALI	250 = 33 %	503 = 67 %	753 = 100 %

Sono cifre impressionanti.

E contro tale grave pericolo di inflazione della spesa la Commissione finanze e tesoro ha costantemente levata la sua voce ed il Governo non ha mancato a sua volta di farsene eco ed interprete nel campo della sua azione con la circolare dell'ottobre 1955 diramata dal compianto e indimenticato Vanoni Ministro del bilancio e del tesoro a tutti i Ministeri.

Contenimento delle spese nei margini di sicurezza che garantiscano la stabilità monetaria.

Le amministrazioni statali sono invitate a compiere nella elaborazione dei bilanci 1956-1957 ogni possibile sforzo per migliorare la qualificazione della pubblica spesa. Curare la qualificazione significa dare la debita importanza al divario fra spese produttive e spese puramente consuntive, e significa altresì nei limiti del possibile il riconoscimento della priorità delle prime.

Ovviamente una tale meta potrà concepirsi solo stante la categorica necessità di non determinare una ulteriore dilatazione nei volumi delle spese, qualora la graduatoria del-

le varie esigenze per ogni branca della pubblica amministrazione venga formata con orientamenti eminentemente produttivistici, di guisa che le conseguenti scelte formanti la base delle proposte di spese, siano improntate al criterio di assicurare priorità assoluta alle dotazioni per gli investimenti idonei a provocare effetti nei sensi sovra indicati, rispetto a quelle occorrenze non atte a produrre un incremento di redditi nel piano economico nazionale.

E della viva preoccupazione per il continuo e poco ordinato dilatarsi della spesa, si è fatto nuovamente interprete il Presidente del Comitato per l'articolo 81, dicendolo a chiare note nella sua concisa relazione.

* * *

Non solo però si deve guardare al contenimento delle nuove spese nelle qualità e nella quantità ma altresì ad eliminare o ridurre quelle che già sono in atto e per cui la eliminazione o la riduzione è possibile.

Una fra queste merita particolare attenzione ed è la *Spesa di gestione degli ammassi*

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del grano che dal 1948 avanzava per contingente fissato in 16 milioni di quintali, ridotto dal 1960 a 12 milioni. Come è noto l'ente ammassatore si copre degli anticipi fatti ai conferenti mediante sconto di cambiali presso le aziende di credito. Il tasso di sconto si aggira in media sul 7,50 per cento, e le cambiali si rinnovano ogni 4 mesi con capitalizzazione degli interessi. Dalla relazione della Banca d'Italia nell'esercizio 1959 (pagina 26*) risulta che al 31 dicembre 1959 le cambiali riscontate dagli Istituti di credito alla Banca d'Italia e giacenti presso questa ammontavano a miliardi 472,3 le cambiali non riscontate in possesso degli Istituti di credito 146,6

Totale debito ammassi 573,9

(di cui 535,9 per grano, 27,3 per risone, 10,7 per canapa ed altri prodotti).

Al 31 dicembre 1960:

presso Banca d'Italia	437,3
presso Istituti di credito	123,3
	—
Totale	560,6

Su questo ingente debito, come detto avanti, corre l'interesse medio del 7,50 per cento, tenendo conto della capitalizzazione degli interessi ogni quadrimestre.

Nel solo 1959 gli interessi hanno superato i 40 miliardi. Ma il debito non è nato nel 1959. Esso ha arretrati cospicui:

1952	milliardi 243
1953	» 292
1954	» 350
1955	» 396
1956	» 489
1957	» 469
1958	» 539

E per il debito di ogni anno sono decorsi gli interessi capitalizzati a quadrimestri. (Relazione Banca d'Italia 30 maggio 1950 pagina 23 * tavola 57). È facile immaginare quale enorme carico d'interessi si sia accumulato in così lungo periodo: quasi 200 miliardi.

Torna evidente la necessità che si regoli questa pesante partita di passivo.

Il Governo si è reso conto di ciò; e il 22 febbraio 1960 l'onorevole Tambroni Ministro del bilancio e *ad interim* del Tesoro, presentò alla Camera dei deputati un disegno intitolato « Sistemazione dei debiti dello Stato », col quale si provvedeva alla sistemazione degli oneri derivanti dall'ammasso granario fino alla concorrenza di 392 miliardi, ed insieme all'onere di 6 miliardi portati dalla gestione ammasso olio della campagna 1948-1949, ed all'onore del saldo del bilancio passivo delle Società di navigazione di preminente interesse nazionale dal 1 gennaio 1953 al 30 giugno 1960, in 31 miliardi, e così in totale alla copertura di 429 miliardi, mediante emissione di speciali certificati di credito per tale cifra ad interesse da stabilirsi dal Ministro del tesoro.

Provvedimento evidentemente saggio e di buona amministrazione; che però finora è rimasto sulla carta. È augurio ovvio che la copertura di tanto debito non sia ulteriormente prorogata o col predetto disegno o con altro, se si riterrà che diversamente e meglio si possa provvedere.

E anche per evitare, o quanto meno limitare al massimo possibile, gli oneri inevitabilmente connessi al sistema degli ammassi, sarà buon consiglio considerare attentamente i gravi rilievi, le osservazioni ed i suggerimenti della Commissione di indagine nominata, per incarico del Ministero del tesoro, dalla Ragioneria generale dello Stato, nella sua relazione 7 agosto 1957, Commissione composta di elementi tecnici ed amministrativi altamente qualificati.

L'ECONOMIA ITALIANA NEL 1960

Un esame della situazione finanziaria dello Stato non va limitato al solo esame del bilancio; ma occorre tener presenti la situazione della tesoreria, del patrimonio e dei debiti.

Si consentano ora alcune brevi osservazioni sulla politica della spesa pubblica nei suoi riflessi sull'economia generale del Paese.

Nella relazione sulla situazione economica del Paese è esposto l'andamento dell'econo-

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mia italiana nel 1960 raffrontata con quello del 1959 con elencazione delle singole partite e con gli incrementi subiti da ciascuna di esse.

L'Italia in sostanza ha partecipato alla favorevole congiuntura che si è manifestata in tutta l'Europa occidentale in contrasto con una tendenza parzialmente recessionale verificatasi negli Stati Uniti. Tale contrasto ha determinato una disarmonia a carattere internazionale con notevoli conseguenze specialmente sulla bilancia dei pagamenti e sul trasferimento di capitali, ed ha turbato l'equilibrio nelle relazioni economiche limitatamente attenuato dalla esistente convertibilità. Anzi in un regime di convertibilità si è dimostrato che una politica tendente ad au-

mentare i tassi di interesse o a restringere i crediti non finisce con il ridurre l'avanzo di detta bilancia dei pagamenti mentre così come con la riduzione dei tassi e la facilitazione dei crediti non si esercita alcuna influenza sulla situazione deficitaria della bilancia.

Certo lo spostamento di forti capitali, gli investimenti in titoli determinano situazioni che occorre tener presenti per una saggia politica, specialmente in Italia, dove, come avvenuto in tutti i Paesi europei, si è verificato un aumento notevolissimo di oro e valute nelle casse dello Stato con il conseguente aumento di liquidità e con necessità da parte degli organi competenti di un maggior controllo sul volume del credito.

	31 dicembre 1959	31 dicembre 1960
Banca d'Italia oro della riserva	274.851	1.600.000
U.I.C. oro e valute convertibili	2.677.719	1.479.764
	2.952.570	3.079.764

Ora mentre è da lodare la politica seguita dal nostro Paese, bisogna tener presente che si è verificato un largo investimento in titoli italiani da parte dell'estero e che qualche difficoltà potrebbe sorgere qualora tali capitali si ritirassero da quegli investimenti.

Una rivista estera esponendo la nostra si-

tuazione, ha constatato con meraviglia che l'Italia, un tempo povera di capitali nel giro di una generazione, con l'aiuto dello Stato, è riuscita a formarsi una economia la cui forza capitalistica sta alla pari di molti altri stati.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

INVESTIMENTI ESTERI IN ITALIA AL 31 DICEMBRE 1960

Classificazione per paese di residenza dell'investitore estero (al netto dei disinvestimenti e ammortamenti)

(in milioni di lire)

	Investimenti ai sensi del D. L. 2-3-1948 n. 211 e della Legge 7-2-56 n. 43	Prestiti esteri privati	Prestiti e debiti dello Stato o garantiti dallo Stato	Depositi capitale e investimenti immobiliari	TOTALI
ENTI INTERNAZIONALI	—	25.313	159,165	—	184.478
Europa:					
Austria	456	891	—	1.685	3.032
Benelux (Belgio, Lussemburgo, Olanda)	16.279	7.733	—	25.823	49.835
Francia	20.939	1.732	—	56.168	78.839
Germania occidentale	21.224	3.140	—	39.664	64.028
Paesi scandinavi (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia)	2.005	723	—	12.933	15.661
Portogallo	120	—	—	77	197
Gran Bretagna e Irlanda del Nord . .	42.725	13.216	629	55.232	111.802
Spagna	221	53	—	1.076	1.350
Svizzera e Liechtenstein	300.994	88.018	31.221	282.037	700.270
Altri paesi europei	148	174	—	1.243	1.565
America:					
Stati Uniti	92.284	62.263	240.150	61.011	455.708
Altri paesi americani	30.346	5.562	13.236	5.971	55.115
Africa	3.396	1.362	—	1.447	6.205
Asia	832	14	—	243	1.089
Oceania	22	—	—	22	44
stranieri residenti in Italia	3.893	108	—	—	4.001
TOTALI	535.884	208.302	444.401	544.623	1.733.219

N.B. — La situazione è compilata in base alle singole negoziazioni di valuta.

D'altra parte la prudenza deve essere anche giustificata dall'andamento della nostra bilancia commerciale:

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

BILANCIA DEI PAGAMENTI

(dati valutari)

(in migliaia di dollari U.S.A.)

	ANNO 1959		ANNO 1960	
1) Importazioni (cif.)	—	3.257.964	—	4.331.407
2) Esportazioni		2.873.051		3.438.007
3) Noli		384.913		893.400
4) Turismo (1)		221.474		249.297
		518.294		624.845
		81.772		92.176
5) Rimesse emigrati		436.522		532.669
6) Redditi da investim. (interessi, dividendi utili in gen.)		246.414		288.482
		91.940		81.824
		81.021		92.935
7) Altri servizi		10.919		11.111
		387.483		441.446
		264.572		318.995
		122.911		122.451
8) Saldo merci		384.913		893.400
9) Saldo invisibili		4.038.240		1.181.788
10) Saldo complessivo		653.327		288.388
11) Partite viaggianti, storni (2)		21.029		16.558
12) Saldo rettificato		674.356		271.830
TRANSAZIONI GOVERNATIVE				
13) Esportazioni O.S.P.		10.153		5.073
14) Versamenti I.C.A. (3)		20.389		6.973
15) Altre transazioni di carattere militare		51.323		63.718
16) Contributo Fondo speciale O.N.U.		—		1.016
		81.865		74.748
PRESTITI, INVESTIMENTI, DISINVESTIMENTI				
17) Prestiti concessi		—		—
18) Prestiti rimborsati		2.544		2.629
19) Prestiti ricevuti		113.106		56.362
20) Prestiti rimborsati		52.451		31.757
21) Investimenti di capitale esteri		235.029		322.589
22) Investimenti di capitali italiani		34.677		113.688
23) Disinvestimenti di capitali esteri		8.362		14.500
24) Disinvestimenti di capitali italiani		3.199		7.676
25) Sottoscrizione al capitale della B.E.I.		24.659		11.519
26) Partecipazione italiana al F.M.E.		1.698		1.560
27) Partecipazione italiana al F.M.I.		225.000		—
28) Partecipazione italiana all'I.D.A.		—		4.177
29) Arbitraggi		7.031		212.055
30) Saldo non compensato dei giri di conti esteri (4)		5.022		5.537
31) Giri di conti esteri a conti capitale		1.250		151
32) Acquisti di b/ contro accreditalimento in conto capitale		107.726		134.256
33) Cessioni di b/b contro addebitamento in conto capitale		85.976		225.416
		186.267		391.324
SALDO DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI		764.415		521.595

(1) Non sono compresi nel Turismo (attivo) e nelle Rimesse emigrati gli utilizzi di lire di « Conto capitale » per i predetti titoli i cui importi vanno sommati a quelli riportati nella Bilancia.

(2) Compresi + 24.368 per il 1959 e — 13.337 per il 1960, rappresentanti il saldo tra i finanziamenti per esportazioni effettuati nel periodo dalle Banche abilitate con disponibilità proprie (rispettivamente + 195.317 e + 166.330) ed i rimborsi effettuati dagli operatori nel periodo stesso all'atto del ricevimento dell'effettivo ricavo delle esportazioni (rispettivamente — 170.949 e — 179.667). La contropartita di questi importi è pertanto compresa nella voce 2) « Esportazioni ».

(3) Surplus agricoli.

(4) Giri non compensati al 31 dicembre.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Se l'aumento avuto nelle importazioni è legato allo sviluppo industriale sotto certi aspetti non vi sarebbe motivo di preoccupazione, ma va considerato che tali motivi di preoccupazione potrebbero esistere qualora tale aumento non trovi una compensazione in un continuo aumento dell'esportazione.

E qui cade acconcio di raccomandare cautela nel concedere finanziamenti alla esportazione; forse sarà necessario modificarne il congegno tenendo presente in particolare gli effetti di una applicazione completa nei riguardi degli accordi del M.E.C. Come è noto siamo stati recentemente de-

nunciati per qualche provvedimento che abbiamo preso e che si afferma essere contrario ad essi (1).

Esaminiamo ora, di fronte alle partite attive, quali sono le partite passive.

I RESIDUI PASSIVI

La consistenza dei residui attivi e passivi alla chiusura di ciascuno degli esercizi finanziari dal 1950-51 a al 1959-60 è dimostrata dalla seguente tabella:

	Residui passivi	Residui attivi	Differenze
	(miliardi di lire)		
1950-51	2.046	873	1.173
1951-52	2.093	987	1.106
1952-53	1.845	705	1.140
1953-54	1.886	749	1.137
1954-55	1.997	797	1.200
1955-56	1.859	760	1.099
1956-57	1.810	852	958
1957-58	2.176	1.228	948
1958-59	1.801	907	894
1959-60	1.929	965	964

Il problema dei residui degli esercizi precedenti si presenta sotto un duplice aspetto:

1) necessità di una chiara documentazione divisa per ministero sulla quantità e qualità di essi al momento dell'esame di ciascun bilancio preventivo onde valutare praticamente a quale onere per tale voce dovrà essere sottoposta la tesoreria;

2) necessità di tenere distinti i residui passivi dai residui attivi senza procedere ad un calcolo compensativo in quanto mentre i residui passivi si tradurranno sicuramente in pagamento, la maggior parte dei residui attivi saranno depennati con un inevitabile peggioramento della passività dell'esercizio al quale si riferiscono, da un lato e dall'altro, con una diminuzione delle previste entrate di tesoreria.

L'esatta valutazione dei residui ha particolare rilievo qualora si pensi che partendo da una situazione di bilancio equilibrata tra le entrate e le spese con la relativa compensazione finanziaria, il venir meno di entrate calcolate nel preventivo (dal che hanno origine i residui attivi) significa lasciare scoperte — ed in questo caso a ragione potrebbe essere invocato l'articolo 81 della Costituzione — altrettante spese. L'accavallarsi di questi sfasamenti di pagamenti dà luogo

(1) Il problema delle esportazioni preoccupa quasi tutte le nazioni, le quali provvedono attraverso contributi e facilitazioni di ogni genere e soprattutto con assicurazioni dei crediti. Ciò si attua attraverso istituti direttamente dipendenti dallo Stato, ovvero con società di assicurazioni che agiscono per conto dello Stato.

alla cosiddetta politica di residui della quale non è lecito abusare in una ordinata amministrazione per i continui vuoti che essa determina e per la dannosa mentalità che denuncia, di nascondersi le difficoltà presenti rinviandole in un lontano irresponsabile domani.

Occorre invece esaminare attentamente la situazione di oggi predisponendo subito i presupposti per una ordinata ed equilibrata amministrazione futura affinché ciascuna generazione abbia la sua giusta parte di onere e di utile per il civile progresso.

Come questa Commissione ha più volte richiesto nel passato tra i documenti allegati al bilancio del ministero del tesoro, dovrebbe trovare posto una situazione completa di residui relativa a tutti i ministeri come si era soliti fare negli anni precedenti al 1923 (vedi atti parlamentari degli anni precedenti al 1923).

Certo, solo il consuntivo può dare una precisazione dei residui. Si tratta di risultati che spesso si trovano in regolamento contabile che non daranno luogo ad incassi o pagamenti. La maggior parte dei residui passivi riguardano 1) il Tesoro; 2) i Lavori pubblici; 3) la Difesa. Vi sono poi anche somme pagate in periferia presso le Tesorerie provinciali.

Vi è poi per i residui il problema della perenzione regolato dalla norma della legge di contabilità. Se necessario si proponga una modificazione della legge stessa per allungare il periodo di perenzione.

GLI ONERI A CARICO DEI BILANCI FUTURI

Quanto detto per i residui vale anche, ed anzi a maggior ragione, per gli oneri differiti nel tempo ed, in genere, per tutta la situazione debitoria dello Stato.

È superfluo qui ripetere la conclusione cui è arrivato il Comitato di studio per le norme di applicazione dell'articolo 81 della Costituzione, basti riflettere alla sola grave conseguenza della sempre maggiore mancanza di elasticità che si determina nei bilanci dei futuri esercizi.

Gli oneri derivanti da annualità e da spese ripartite negli esercizi finanziari successivi al 1960-61 ammontano complessivamente a 11.196 miliardi dei quali circa 5.000 a carico dei bilanci dei prossimi dieci anni con una incidenza media di 500 miliardi per ciascun esercizio.

**TABELLA DEGLI ONERI
A CARICO DEI BILANCI FUTURI**

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SVILUPPO DELLE ANNUALITA' E DELLE SPESE RIPARTITE

	INCIDENZA			
	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65
	<i>(in miliardi)</i>			
I - PER PROVVEDIMENTI CONSIDERATI NEL BILANCIO 1960-61 (situazione aggiornata al 31 marzo 1961)				
<i>Annualità per opere e prestazioni già eseguite in esercizi precedenti al 1960-61:</i>				
Parte effettiva	96	92	92	91
Movimento di capitali	7	7	7	7
	103	99	99	98
<i>Annualità per limiti di impegno aventi inizio dall'esercizio 1960-61, nonché annualità decorrenti da esercizi precedenti se recati da provvedimenti legislativi in corso alla data del 18-7-60:</i>				
Parte effettiva	13	13	13	13
Movimento di capitali	—	—	—	—
	13	13	13	13
<i>Incidenza, negli esercizi successivi a quello 1960-61, delle spese ripartite e dei limiti di impegno aventi inizio negli esercizi 1961-62 e successivi:</i>				
Parte effettiva	645	612	576	573
Movimento di capitali	101	82	71	30
	746	694	647	603
IN COMPLESSO				
Parte effettiva	754	717	681	677
Movimento di capitali	108	89	78	37
	862	806	759	714
II - PER NUOVI PROVVEDIMENTI CONSIDERATI NEL BILANCIO 1961-62				
<i>Incidenza delle spese ripartite e dei limiti di impegno aventi inizio negli esercizi 1961-62 e successivi:</i>				
Parte effettiva	35	34	34	41
Movimento di capitali	8	21	31	38
	43	55	65	79

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

NEGLI ESERCIZI FINANZIARI SUCCESSIVI AL 1960-61

DELL'ONERE NEGLI ESERCIZI

1965-66	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70	1970-71	1971-72 e successivi	In complesso
<i>di lire)</i>							
90 7	89 7	88 6	87 5	87 4	87 4	1.304 20	2.203 81
97	96	94	92	91	91	1.324	2.284
13	13	13	13	13	12	281 1	410 1
13	13	13	13	13	12	282	411
278 32	259 34	244 31	246 32	216 35	171 32	1.930 535	5.750 1.015
310	293	275	278	251	203	2.465	6.765
381 39	361 41	345 37	346 37	316 39	270 36	3.515 556	8.363 1.097
420	402	382	383	355	306	4.071	9.460
41 40	9 42	9 44	8 47	9 49	8 52	111 123	339 495
81	51	53	55	58	60	234	834

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	INCIDENZA			
	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65
	<i>(in miliardi)</i>			
III - PROVVEDIMENTI NON ANCORA CONSIDERATI IN BILANCIO AVENTI COPERTURA AUTONOMA				
<i>Incidenza delle spese ripartite e dei limiti di impegno aventi inizio negli esercizi 1961-62 e successivi:</i>				
Parte effettiva	11	16	20	24
RIEPILOGO GENERALE				
<i>Parte effettiva:</i>				
I - Spese derivanti da provvedimenti considerati nel bilancio 1960-61	754	717	681	677
II - Spese recate da nuovi provvedimenti considerati nel bilancio 1961-62	35	34	34	41
III - Oneri recati da provvedimenti, non ancora considerati in bilancio, aventi copertura autonoma	11	16	20	24
	800	767	735	742
<i>Movimento di capitali:</i>				
I - Provvedimenti considerati nel bilancio 1960-61	108	89	78	37
II - Nuovi provvedimenti considerati nel bilancio 1961-62	8	21	31	38
	116	110	109	75
IN COMPLESSO	916	877	844	817

N.B. - Gli importi sopra indicati non considerano gli stanziamenti recati da provvedimenti finanziati con operazioni di stanziamenti riguardanti: il piano verde, quello per le case dei lavoratori agricoli e la sistemazione di taluni debiti delle miliardi 200 e miliardi 429).

LE PARTECIPAZIONI STATALI

Qualche osservazione meritano le questioni relative alle partecipazioni statali.

Occorre premettere che le spese per investimento hanno un grande significato quando la espansione economica viene in gran parte realizzata con l'impegno del risparmio presente il quale a sua volta può essere incoraggiato soltanto dalla stabilità monetaria.

Pur tralasciando ogni discussione sulla opportunità ed i limiti dell'intervento dello Stato nella economia nazionale e nei singoli settori industriali, occorre constatare che tutti i Paesi sono ormai su questa via in una misura non lontana da quella dello Stato italiano. Basti tener presente la Francia dove lo Stato si ingerisce in numerose aziende parte delle quali sono state nazionalizzate e parte hanno la partecipazione di maggioranza dello Stato (1). Il controllo su tali aziende, i cui bilanci sono sottoposti ad una speciale Commissione di « *vérification des comptes des entrées publiques* », viene esercitato dal ministero alla quale la partecipazione si riferisce.

Anche il Belgio e l'Inghilterra hanno in questi ultimi anni sensibilmente aumentato il loro intervento statale specialmente nei trasporti e nell'agricoltura.

Le partecipazioni dello Stato, a meno che non si tratti di settori di assoluto sco-

(1) v. *Nomenclature des entreprises nationales a caractère industriel ou commercial et des sociétés d'économie mixte d'intérêt national* — Paris — Imprimerie nationale — 1960.

po politico, dovrebbero produrre una entrata per lo Stato sia pure di modeste proporzioni ed in effetti ne abbiamo alcune (bancarie, siderurgiche, telefoniche, elettriche) che hanno un margine di utile di una certa consistenza. Tali utili però, in pratica, non giungono nelle casse dello Stato perchè sono destinati a compensare le perdite di partecipazioni in altri settori. Ora è da considerare se questi settori deficitari non debbano essere amministrati coi metodi di una qualunque azienda industriale (riduzione di capitale, economie, ridimensionamenti, ecc.).

È di particolare rilievo tra i documenti allegati al bilancio la situazione del complesso I.R.I. E.N.I. nella quale si nota che, di fronte ad un fabbisogno finanziario per il 1960 di 289 miliardi, lo Stato è stato chiamato ad intervenire, per apporto di fondi di dotazione, con 35 miliardi, su un complesso di partecipazioni di circa 500 miliardi (2).

I DEBITI DELLO STATO

In questi ultimi anni sono sensibilmente aumentati gli oneri per il bilancio dello Stato. Parte di questi oneri è stata ripartita su futuri bilanci i quali, in qualche caso, sono stati impegnati fino all'esercizio finanziario dell'anno 2000.

È opportuno fare il punto pertanto su tutta la situazione debitoria dello Stato onde trarne le relative conclusioni:

La situazione debitoria generale si può calcolare come segue:

(2) Vedi prospetto allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1) debito pubblico		
— interno	2.196	(in miliardi)
— estero	18	2.214
2) debito fluttuante		3.586
3) saldo residui passivi e disavanzo esercizio in corso		1.500
4) pagamenti differiti		11.196
5) ammassi, piano verde, case lavoratori		1.500
6) autostrade, ANAS, Sardegna, fiumi ecc.		1.500
		<hr/> 21.493
garanzie dello Stato		1.666
		<hr/> <hr/> 23.159

Come si vede solo da questo calcolo sommariamente valutato, lo Stato presenta un indebitamento pari alle sue risorse nazionali annuali valutate per l'anno 1960 in circa 22.000 miliardi.

Anche a voler concedere che la situazione

attuale non sia preoccupante si segnala però che il proseguire su questa strada con il ritmo degli ultimi tempi potrebbe ripercuotersi sull'equilibrio dell'economia nazionale.

Al 31 dicembre 1960 si aveva la seguente situazione del debito pubblico:

	rendita	capitale
	(in milioni di lire)	
a) debiti interni		
debiti consolidati	2.479	52.341
debiti redimibili:		
Direzione generale debito pubblico	11.829	262.444
Direzione generale del Tesoro	696	29.339
buoni del tesoro poliennali	92.605	1.852.109
	<hr/> 107.609	<hr/> 2.196.233
b) debiti esteri	(in dollari)	
Prestito Regno d'Italia ex Morgan convertito con d.lg. 8 settembre 1947 n. 921 in «Obbligazioni estere trentennali 1947* con fondo di ammortamento della Repubblica Italiana	858.963	28.632.133,49 (1)

(1) Calcolando altri debiti diretti, si possono aggiungere 120 miliardi, indipendentemente dai prestiti Cassa del Mezzogiorno e I.M.I., garantiti dallo Stato.

La consistenza del debito pubblico qui esposto di 2.000 miliardi pari alla metà delle entrate annue dello Stato non desterebbe preoccupazione anzi sembrerebbe contenuta in una ragionevole proporzione se non fossero da considerare anche gli altri 3.583 miliardi di debito fluttuante che, come già altra volta ricordato ha assunto ormai una certa stabilità in contrasto alla funzione propria di tesoreria che in origine esso aveva e senza voler calcolare gli altri debiti di tesoreria (ammassi ecc.) per i quali però è da tempo davanti al Parlamento il provvedimento per un principio di consolidamento come già si è dinanzi accennato.

Si prospetta opportuno, in questa fase dell'economia italiana, caratterizzata da un lato dalla favorevole congiuntura e dall'altro dal vasto programma di investimenti a carattere sociale, un riesame qualitativo del debito pubblico con la finalità di studiarne una forma sia pure modesta di ammortamento, di ridurre gli oneri per interessi e nello stesso tempo di consolidare, per un periodo superiore ai nove anni, la parte maggiore cercando inoltre di ricondurre i buoni del tesoro ordinari alla loro originaria funzione di sussidio temporaneo di tesoreria.

CONCLUSIONI

Occorre constatare che ormai deve considerarsi acquisito alla moderna concezione delle funzioni dell'azione dello Stato, a prescindere da qualsiasi impostazione ideologica, un intervento più o meno profondo nell'economia della nazione nelle forme più svariate.

Dovunque si notano nazionalizzazioni, totali o parziali, partecipazioni, sovvenzioni, contributi, esenzioni fiscali, premi al fine di incoraggiare, stimolare, indirizzare particolari settori dell'economia.

Il progresso tecnico che si realizza in tempi vertiginosi male è seguito dallo sviluppo del capitale il quale non ha il tempo di riasorbire gli ammortamenti degli investimenti. Il sorgere di nuovi bisogni resi incomprimibili e indilazionabili dall'elevarsi del tenore di vita determina oneri che vanno oltre l'accrescimento reale della ricchezza (1).

(1) Anche in Inghilterra il problema del bilancio, soprattutto nei riguardi delle spese desta preoccupa-

Tutto ciò determina l'inesorabile continua espansione della spesa pubblica aggravata dalla inevitabile interferenza dell'azione politica dei governi i quali si trovano di fronte a continue richieste.

Qualsiasi misura di bilancio per porre un freno alla spesa pubblica come quella di consolidare la spesa per un certo periodo, trova gravi difficoltà di attuazione.

I problemi che si ripropongono in questo momento, in cui il Governo sta affrontando un vasto programma di spese differite per l'attuazione di numerosi « Piani », sono sempre gli stessi:

1) quali sono i limiti della dilatazione della spesa pubblica?

2) quali sono i limiti del rinvio al futuro di spese che esigenze politiche consigliano oggi?

3) quali sono i limiti entro i quali il disavanzo del bilancio può essere sopportato senza pregiudicare la situazione economica generale, tenuta presente anche la resistenza economica e psicologica alla pressione fiscale?

4) quali sono i limiti dell'indebitamento pubblico per debiti veri e propri e per impegni di tesoreria?

È difficile dare una risposta precisa a questi gravi interrogativi, però chi presiede alla direzione della politica economica del nostro Paese deve proporsi fissando idealmente certe barriere al di là delle quale non si può e non si deve andare senza violare i principi di una saggia e corretta amministrazione.

zione perchè si è arrivati ad una spesa di 6.580 milioni di sterline. (Ove i 3/4 rappresentano opere, interessi ed ammortamento del debito pubblico, spese militari, politica sociale ed altri pubblici servizi). La bilancia dei pagamenti è in deficit di 344 milioni di sterline nel 1960. Per precauzione il Governo ha creato un regolatore dell'economia (facoltà di aumentare o diminuire del 10 per cento le imposte dirette e le tasse sugli acquisti) ed il Cancelliere non si limita al nuovo ordinamento delle imposte ma soprattutto esercita il controllo della spesa statale in modo che le spese di carattere pubblico siano sempre in un determinato sano rapporto con l'aumento del prodotto sociale.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per questo non ci stancheremo mai di consigliare una vigile cautela non solo di non valicare tali barriere ma di tenersi anche al di qua di un idoneo margine di sicurezza.

A tal fine è indispensabile che il Parlamento sia informato se non annualmente come sarebbe auspicabile, almeno ogni cinque anni, sulla situazione di svolgimento dei « piani » in attuazione e dei relativi oneri assunti.

Si cerchi inoltre con assidua cura di non peggiorare la situazione attuale degli oneri, ed al primo sintomo non di involuzione ma di arresto dello sviluppo economico, inevitabile conseguenza del perseverare nell'espansione della spesa, Parlamento e Paese si oppongano a nuove spese, concordemente con tutte le loro forze nel comune interesse.

BERTONE e PARATORE, relatori

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del bilancio, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.