

DCXXVII. SEDUTA

GIOVEDÌ 31 MAGGIO 1951

Presidenza del Presidente DE NICOLA

INDICE

Congedi	Pag. 24497
Disegni di legge:	
(Trasmissione)	24497
(Deferimento a Commissioni permanenti)	24497
Disegni di legge: « Stato di previsione dell'entrata e stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 » (1556); « Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 » (1557); « Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 » (1563) (Seguito della discussione):	
MARCOCINI, <i>relatore</i>	24499
BERTONE, <i>relatore</i>	24506
BRACCESI, <i>relatore</i>	24510
ANDREOTTI, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio</i>	24512
PETRILLI, <i>Ministro della marina mercantile</i>	24514
VANONI, <i>Ministro delle finanze</i>	24530
Interpellanza (Per lo svolgimento):	
MUSOLINO	24549
ANDREOTTI, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio</i>	24549
PRESIDENTE	24549
(Annunzio)	24549
Interrogazioni (Annunzio)	24550
Relazioni (Presentazione)	24498, 24551

La seduta è aperta alle ore 16.

MERLIN ANGELINA, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori: Di Giovanni per giorni 1; Schiavone per giorni 1; Angelini Nicola per giorni 1.

Se non si fanno osservazioni, questi congedi si intendono concessi.

Trasmissione di disegno di legge.

PRESIDENTE. Comunico al Senato che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

« Ratifica di n. 247 decreti legislativi emanati dal Governo durante il periodo dell'Assemblea costituente, concernenti costituzione e ricostituzione di Comuni » (1721).

Questo disegno di legge seguirà il corso stabilito dal Regolamento.

Deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti.

PRESIDENTE. Comunico che, valendomi della facoltà conferitami dall'articolo 26 del Regolamento, ho deferito all'esame e all'approvazione:

della 1^a Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno),

previo parere della 5^a Commissione permanente (Finanze e tesoro), il disegno di legge: « Concessione a favore dell'Istituto del Nastro azzurro fra i combattenti decorati al valor militare di un contributo straordinario di lire quattro milioni per l'esercizio 1950-51 » (1718);

della Commissione speciale per la ratifica dei decreti legislativi emanati dal Governo durante il periodo della Costituente i disegni di legge: « Ratifica del decreto legislativo 3 gennaio 1947, n. 1, concernente istituzione di una imposta di fabbricazione sui filati delle varie fibre tessili naturali ed artificiali » (1694) e « Ratifica del decreto legislativo 14 dicembre 1947, n. 1460, concernente aumento della indennità di contingenza ai lavoratori addetti alla vigilanza, custodia e pulizia degli immobili urbani, e ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 22 aprile 1947, n. 285, concernente corresponsione delle indennità di contingenza ai lavoratori addetti alla vigilanza, custodia e pulizia degli immobili urbani » (1695).

Presentazione di relazioni.

PRESIDENTE. Informo che sono state presentate le seguenti relazioni:

a nome della 1^a Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno) dal senatore Donati sul disegno di legge, d'iniziativa del senatore Lamberti: « Provvidenze a favore della cinematografia popolare ed educativa e della cinematografia a formato ridotto di 16 millimetri » (1020);

a nome della 2^a Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere) dal senatore Bo sul disegno di legge: « Norme in materia di revisione di canoni enfiteutici e di affrancazione » (406-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati;

a nome della 3^a Commissione permanente (Affari esteri e colonie) dal senatore Pasquini sul disegno di legge: « Ratifica ed esecuzione del trattato di pace tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Haiti, concluso a Port-au-Prince l'11 dicembre 1948, nonché esecuzione dello scambio di note effettuato tra i due Paesi l'11 settembre 1948 » (1622).

Queste relazioni saranno stampate e distribuite ed i relativi disegni di legge saranno iscritti nell'ordine del giorno di una delle prossime sedute.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

« Stato di previsione dell'entrata e stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 » (1556); « Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 » (1557); « Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 » (1563).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Stato di previsione dell'entrata e stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 »; « Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 »; « Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 ».

È iscritto a parlare il senatore Marconcini, relatore sullo stato di previsione del Ministero del tesoro, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche l'ordine del giorno presentato dalla Commissione finanze e tesoro. Se ne dia lettura.

MERLIN ANGELINA, *Segretario*:

« Il Senato, esaminando le voci di bilancio riguardanti contributi e premi in materia di spettacoli;

mentre riconosce che la legislazione degli ultimi anni ha sottratto dalla crisi e riportato a notevole livello qualitativo e quantitativo questo delicato settore del patrimonio culturale nazionale;

ritenute le gravi difficoltà e le molte esigenze finanziarie del momento;

invita il Governo a bloccare le spese per la cinematografia alle quote di competenza per l'esercizio 1950-51 in virtù delle disposizioni vigenti;

impegna inoltre il Governo a presentare subito al Parlamento un provvedimento legislativo che riduca le spese per il teatro e per la musica, attuando altresì in materia un ampio decentramento amministrativo ed un coordinamento di spese e di programmi con l'ente Radioaudizioni italiane ».

PRESIDENTE. Il senatore Marconcini ha facoltà di parlare.

MARCONCINI, *relatore*. Onorevoli colleghi, si rinnova, con la presentazione del bilancio, l'annua, classica prova del regime parlamentare. I rappresentanti del popolo, richiesti di accordare un predisposto complesso organico di crediti al potere esecutivo in corrispondenza dei diversi settori dell'Amministrazione, esercitano il loro permanente diritto verso lo Stato, il loro dovere verso la Nazione, conoscendone e controllandone l'uso in vista e per l'adempimento degli interessi generali della comunità nazionale.

Di questo ampio e complesso gioco, in cui si condensa, nei regimi più civilmente evoluti, liberi e democratici, la relazione politica tra Stato e cittadini, fa ogni anno testimonianza formale e contabilmente espressiva il bilancio.

Osservo tuttavia come, dato per base e sostegno del nostro sistema il concetto di una sovranità nazionale che si esercita sopra tutto ciò che tocchi quella porzione di ricchezza che si realizza nei termini dell'imposta e nei termini della spesa, logicamente scaturisca che il bilancio, lungi dall'essere nulla più che una fredda sequenza di cifre contabilmente aggiustate con ragionieristico processo, è invece il più fervido documento politico della sovranità nazionale, dei suoi piani, delle sue direttive, delle sue interpretazioni, intorno a quelli che chiamiamo i pubblici interessi, e intorno al modo per provvedervi. Di qui la funzione fondamentale e la fondamentale responsabilità del Parlamento: che è di giudicare il bilancio nella discussione, di controllarlo nella sua esecuzione: e ciò, per proteggere il cittadino contro sempre possibili esorbitanze nel chiedere e contro i sempre possibili abusi nello spendere: in ultima analisi, per serbare al cittadino il divino privilegio della libertà. Vero è che una certa tendenza sembra indurre i Parlamenti moderni ad unirsi allo Stato nel chiedere, il

che vuol dire collegarsi con lo Stato nelle possibili esorbitanze del chiedere, e ridurre la capacità logica della doverosa protesta contro i possibili abusi dello spendere. Bisogna reagire contro questa tendenza dei Parlamenti. Si tratta qui di una deformazione di sostanza della funzione parlamentare, nella quale quest'alta Assemblea nostra non vorrà mai cadere.

In questa fenomenologia della pubblica finanza tiene posto eminente la spesa: la cui importanza economica, sociale, politica, e la cui ampiezza crescente riflettono in sé il profilo funzionale dello Stato moderno. Di questa ampiezza, la discussione che nei giorni passati qui si è svolta non mi pare abbia rivelato una soverchia preoccupazione. Di quella importanza taluni si sono fatti forti, per esaltare la spesa pubblica e per invocarla. Un oratore di parte mia, un cautelissimo magistrato, ha celebrato l'elogio dello Stato industriale: confesso che mi sono sentito fremere leggermente qualcosa nel fondo dell'anima. Un altro oratore, quasi di parte mia, ha detto che un piano di lavori pubblici ad ampio respiro potrebbe completamente assorbire i nostri disoccupati. Questo oratore, che con assidua ed edificante cura raccoglie cifre nei suoi taccuini personali, ha forse scordato che i disoccupati in Italia purtroppo sono circa 2 milioni; e non ci ha detto della spesa che occorrerebbe per assorbirli tutti con lavori pubblici; e non ci ha detto verbo dei fondi a cui bisognerebbe attingere. *Quandoque bonus dormitat Homerus!*...

Dirò semplicemente a quegli onorevoli colleghi che sembrano indulgere all'idea di produttività della spesa pubblica che la creazione di potere di acquisto per il tramite del meccanismo della spesa pubblica non significa senz'altro aumento di ricchezza; può significare soltanto spostamento, se il fatto si risolve nel puro e semplice abbandono, da parte del contribuente o del prestatore dello Stato, di una porzione del suo potere d'acquisto per metterla a disposizione dei clienti del bilancio. Non vorrò dire con questo che la difficoltà di stabilire esattamente l'incidenza della spesa pubblica sulle condizioni economiche e sociali del Paese ci debba indurre nell'unica rigida preoccupazione di salvaguardare a qualunque costo l'equilibrio del bilancio (intendo l'equilibrio effettivo dell'entrata e della spesa). Pare a me che impor-

ti assai più preoccuparsi di realizzare una certa necessaria proporzione tra la spesa pubblica ed il reddito nazionale. Tale proporzione è salva quando il per cento di reddito assorbito dallo Stato non provochi nè abbassamenti del livello di vita del Paese, nè riduzioni degli investimenti produttivi privati, nè tanto meno disinvestimenti, con quel corteo di indesiderabili conseguenze che è agevole immaginare in uno qualunque di questi casi.

Questo monito, che pure erompe da alcune pagine della relazione presentata ed elaborata sotto l'autorevole sigillo del Ministro del tesoro, va particolarmente meditato oggi, mentre il problema dell'accrescimento della spesa continua ad imporsi con inasprita acuità. I dati di questo accrescimento debbono tenersi presenti. Alcuni sono transitori e altri permanenti. Dati transitori: instabilità dei prezzi, riconversione delle attività, stato di penuria. Nulla di particolare da rilevare sul primo. Sul secondo, è chiaro che la liquidazione di attività divenute prive di oggetto è vicenda di tutti i dopoguerra; essa incide sul bilancio sia per i ritardi di tali liquidazioni, sia per le spese che può imporre la riconversione quand'è effettuata. Sul terzo, lo stato di penuria, è chiaro che esso può determinare particolari spese, per esempio per sovvenzioni economiche, per distribuzione di prodotti, per controllo di prezzi: le prime operanti direttamente a favore dei produttori, le altre operanti direttamente a favore dei consumatori: le une e le altre determinate dal fatto che i rialzi di prezzi conseguenti alla loro assenza o alla loro insufficienza porrebbero in disagio vasti strati della popolazione, senza evitare aumenti delle spese pubbliche per altre vie collegate con queste conseguenze.

Dati permanenti premono poi su questo accrescimento della spesa: servizi amministrativi, bisogni della sicurezza, esigenze sociali. Sui due ultimi dati il discorso è frequente e da parte di qualche oratore, durante questa tornata di discussioni, si è creduto di opporre l'una all'altra le due categorie di spesa che questi bisogni impongono. Vano sforzo: nelle condizioni storiche in cui vivono i popoli moderni non c'è opposizione fra la spesa del pane per vivere e la spesa di un chiavistello alla porta per digerire tranquillamente il pane che si è mangiato. Sta di fatto che le spese di sicurezza costituiscono

per tutti i diversi regimi, nessuno eccettuato, e per tutti i diversi regimi, nessuno eccettuato, un dato permanente della spesa.

La Francia nel 1920 spendeva per la sua sicurezza 7 miliardi; 29 ne spendeva nel 1938; 155 nel 1946. La Russia spendeva 8 miliardi di rubli nel 1935; 57 miliardi di rubli nel 1940; 138 miliardi di rubli nel 1945 (rispettivamente, in lire italiane d'oggi, col rublo a 110, qualcosa come 880, poi 6.270, poi 15.180 miliardi) (*).

Il peso di questi chiavistelli documenta la scarsa fiducia dei popoli fra loro, e per molti è motivo di legittima preoccupazione. È nei voti di ognuno di noi che fatti concreti consentano un rinascere di quella fiducia e un diminuire di questa preoccupazione; celebreremo allora unanimi l'unica possibile pace, quella che sgorga dalla rispettata libertà dei popoli, sul piano di una autentica democrazia internazionale. E avrà allora ogni Stato maggiori possibilità per quelle che si chiamano le spese sociali.

È questo un titolo di ampio significato, poiché vi si comprendono oneri dello Stato in quanto imprenditore, per esempio e soprattutto le pensioni; oneri assistenziali vari per categorie determinate di persone, per esempio invalidi di guerra, rifugiati ecc.; infine, oneri destinati a migliorare le condizioni di esistenza della popolazione, come, fra altre, l'istruzione, l'abitazione, l'igiene soprattutto. È questo gruppo di spese che deve oggi richiamare l'attenzione del legislatore in sede di bilancio. Incidono qui due dati: il dato demografico e il dato sociale propriamente detto. Del dato demografico solitamente non si parla, quando si medita sull'aggravamento della spesa pubblica: mi pare tuttavia che sia un dato di estrema importanza e che noi non dovremmo sottacere. Questo dato demografico va qui veduto come natalità, come mortalità e come età della popolazione. Una natalità decrescente, quale di fatto si verifica anche in Italia (e, dalla guerra in poi, non si verifica più nella Francia) aggiuntavi quella felice elevazione dell'età media che consegue alla riduzione

(*) Ho l'abitudine di indicare le fonti: ho tratto queste cifre dal recente volume di Serge Gachkel «Le mecanisme des finances sovietiques», stampato a Parigi nel 1946.

ne del coefficiente di mortalità, non può a meno di sfociare in un fenomeno di invecchiamento della popolazione, le cui dimensioni misurate dagli statistici devono formare oggetto di vigile attenzione anche da parte dei politici. Ho sotto gli occhi un confronto tra i vari Paesi, condotto prima della guerra 1939-45, il quale confronto pone in evidenza la proporzione dei cittadini di oltre 60 anni, sopra 1.000 abitanti, in diversi Paesi. Ecco alcuni dati: Russia 66, Turchia 68, Olanda 105, Ungheria 106, Italia 109, Germania 124, Svizzera 128, Inghilterra 132, Svezia 138, Belgio 142, Francia 147. In quest'ultimo Paese l'andamento del fenomeno, in epoche diverse e successive, si racchiude tra due termini: 102 cittadini dai 60 anni in sù per ogni 1.000 abitanti nel 1850, 159 cittadini dai 60 anni in sù per ogni 1.000 abitanti nel 1946. È chiaro che questo invecchiamento della popolazione ha degli evidenti riflessi sul quadro finanziario dello Stato, in quanto accresce gli oneri delle pensioni, gli oneri assistenziali, ecc. E ciò pare a me che ponga un problema del più vivo interesse: se cioè l'età limite in cui da una parte cessa l'obbligo della istruzione e cominci il diritto di lavorare, e l'età limite in cui dall'altra parte cominci il diritto alla pensione, non sia da riesaminarsi come una delle determinanti, non soltanto del problema economico sociale del Paese, ma dello stesso problema del bilancio dello Stato.

E passo al dato sociale. Esso opera sul bilancio in funzione di tre elementi: le condizioni d'esistenza della popolazione, i progressi che si vogliono raggiungere, la parte diretta dello Stato in queste realizzazioni. Quanto alle condizioni di esistenza della popolazione, un miglioramento reale e relativamente considerevole nell'igiene, nell'istruzione, nell'abitazione, si è certamente verificato; tuttavia queste condizioni d'esistenza del nostro popolo lasciano margine a miglioramenti ulteriori. Noi abbiamo veduto la cifra stanziata per l'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità: è una cifra rispettabile, sono 25 miliardi: non abbiamo alcun dubbio che questi 25 miliardi saranno utilizzati tutti e bene, a più alte mètte. La mortalità della popolazione va ridotta: essa segnava, nel 1875, 40 morti ogni 1.000 abitanti all'anno; scendeva a 21 nel 1910, a 14 nel 1936, a 11 nel 1947. Questa cifra di 11 ottenuta da noi nel 1947, l'Inghilterra, la Svezia, il Belgio, la Germania già l'ave-

vano realizzata nel 1936. C'è dunque della strada da compiere: e non parlo dell'Olanda che già nel 1936 aveva abbassato la sua mortalità all'8 per mille, coefficiente minimo riscontrato finora in tutto il mondo.

Questo rilievo richiama il tema della disponibilità individuale media di generi alimentari, dunque di calorie: delle quali ha fatto cenno ieri il senatore Fortunati; delle quali, dirò io, è chiaro il collegamento sia col reddito individuale medio come punto di partenza, sia col rendimento di lavoro come punto di arrivo. In proposito, ho cercato di documentarmi attraverso pubblicazioni dell'O.N.U. Operando sui dati dell'immediato dopoguerra, l'O.N.U. ha classato ventun Paesi aderenti in alcuni gruppi, mettendo in rilievo il rapporto che esiste tra reddito, calorie e mortalità. Mi sembra utile, agli effetti di questa discussione, riassumere i dati di quella pubblicazione in questo piccolissimo quadro: Inghilterra, Francia, Svizzera, Svezia, Irlanda e Danimarca, reddito individuale medio dollari 361, coefficiente di mortalità 12, disponibilità individuale media di calorie 3.092. Secondo gruppo: Germania, Belgio, Finlandia, Olanda, reddito individuale medio dollari 297, coefficiente medio di mortalità 12, disponibilità media di calorie 2.939. Terzo ed ultimo gruppo: Italia, Grecia, Cecoslovacchia, Polonia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Jugoslavia, Spagna, Portogallo, reddito individuale medio dollari 98, coefficiente di mortalità 16, disponibilità individuale media di calorie 2.724. Il tutto riferito all'immediato anteguerra. La guerra ha alterato questi dati in molti Paesi: Italia compresa, dove il dato calorie è ancora oggi notevolmente inferiore a quello del periodo prebellico. Però non sarebbe giusto che noi ci fermassimo a questa constatazione. L'onorevole Fortunati ha citato la cifra di oggi; ma egli non può ignorare a quale basso livello fosse caduta questa cifra nell'immediato dopoguerra, quando la media individuale di calorie in Italia cadde al disotto di duemila: e però, un notevole passo in avanti si è fatto. Miglioreremo certamente ancora: e tanto più presto miglioreremo, quanto meglio sapranno tutti distribuire il reddito individuale tra spese necessarie e spese voluttuarie.

Insomma, onorevoli colleghi, le cause degli oneri sociali del bilancio sono di tale natura, di tale vastità da spiegare l'incremento crescente

rilevato in tutti gli Stati, e quindi anche nel nostro Paese. Da ciò la necessità di una politica di economie. Al punto cui siamo arrivati, non è possibile che si possa con provvedimenti di drastica violenza risolvere di colpo il problema delle economie di bilancio. È tuttavia un problema da tenersi continuamente presente come un richiamo necessario. Non occorre sognare grandissime economie: non riusciremo mai a farle. Ma se cominciassimo a operare, giorno per giorno, qualche possibile riduzione di spesa, in qualche tempo, più o meno lungo, potremmo aver sommato una rispettabile economia di bilancio. Il tema va meditato.

Partiamo intanto da un dato di fatto ben preciso. Una comunità nazionale ha sempre più desideri da soddisfare che mezzi da erogare: sempre, qualunque sia lo stato economico del Paese. E questo è stimolo permanente a febbrili applicazioni e all'attuazione di una politica fortemente produttiva, per l'accaparramento di maggiori mezzi da destinare a maggiori soddisfazioni. In questo senso potremmo guardare senza esagerato sgomento anche un moderato *deficit* del bilancio, il quale potrebbe agire come utile stimolo al meglio. Con ciò non ci sentiamo affatto autorizzati a pensare che il volume della spesa non debba essere attentamente vigilato e ragionevolmente contenuto. Però, non il volume solo, bensì l'uso della spesa. Anzi, vorrei dire, più ancora l'uso che il volume.

Un bilancio di spese molto ridotto, capace forse di provocare il plauso dei superficiali, potrebbe essere meno utile alla vita e all'economia nazionale che un bilancio più carico. È quanto dire che il problema della spesa è soprattutto un problema di scelta. Sotto la luce di questo criterio si ha dunque da affermare necessaria una ragionevole politica di economie: politica, non tanto di massicci depennamenti, quanto di accorti usi epperò di continue scelte.

Importanza somma assume questo problema della scelta, quando si tratta di programmare investimenti.

Su questo punto urge definire una premessa di vitale rilievo: ed è che lo sviluppo delle funzioni dello Stato rende più che mai necessario uno studio metodico del costo dei vari servizi in relazione al loro rendimento; uno studio indifferibile, non solo agli effetti di una riforma di struttura e di funzionamento di questo o quel servizio, ma agli effetti di una più ampia ri-

forma relativa ai metodi del lavoro, per giungere infine a quell'auspicata revisione della struttura amministrativa dello Stato, che da ogni parte e da gran tempo vanamente si chiede e vanamente si attende, malgrado in questo stato di previsione siano stanziati parecchi milioni per farla studiare, malgrado se ne affidi il compito a Ministri appositamente qualificati.

Superata questa premessa, il tema degli investimenti si pone grave di aspetti. Nulla da eccipire sullo scopo: è però fuori discussione che questo problema, la cui soluzione è condizionata dalla modestia dei mezzi, mentre propone l'istanza del risparmio come premessa insostituibile di qualunque effettivo investimento, vuole si osservi un ragionato principio di priorità. Si tratta di un principio che non può essere applicato con rigidità assoluta, essendo chiaro che pressioni di natura sociale e politica possono esigerne una interpretazione ed una applicazione relativamente elastica. In tesi generale, urge la realizzazione, da un lato di spese per soddisfazioni attuali, tramite erogazioni di consumo, dall'altro di spese per soddisfazioni future, tramite erogazioni di produzione. Sono due blocchi di esigenze che si oppongono reciprocamente, quando la limitata possibilità generale di spendere domina il problema. Il primo blocco comporta il trattamento economico del personale dello Stato, il miglioramento dei servizi, la protezione permanente della popolazione contro un complesso di eventualità economicamente socialmente politicamente negative, a ciò conferenti spese sociali, spese di sicurezza, ecc. Al di là di questo, si svolge il secondo blocco, quello appunto degli investimenti, che comporta spese per dotazioni e interventi più o meno importanti, per andare incontro così a bisogni che eccezionalità di circostanze impongano, come a bisogni permanenti determinati dalla lodevole volontà e dalla necessità d'un grado più umano di vita, cui gli sforzi individuali non riescano ad adeguarsi.

Ed ecco il grosso quesito: chi pagherà le spese degli investimenti? Gli attuali con l'imposta, o i futuri col debito?... O gli uni e gli altri contemporaneamente con l'imposta e con il debito?... O gli uni e gli altri — e più gli attuali che i futuri — ricorrendo a procedure di inflazione?... E con quali effetti, oggi e domani, nelle diverse ipotesi prospettate?...

Il problema degli investimenti è dunque

di una estrema complessità, e vuole essere accostato da noi con il più alto senso di responsabilità: se questo senso non assista noi, come potranno i cittadini che ci hanno qui mandato liberarsi da quel non-comprendere che ad un dato livello della produzione corrisponde un dato livello di consumi e di investimenti? E che un accrescimento del volume dei consumi e degli investimenti è funzione dell'accrescimento della produzione? Spese dei privati, spese dello Stato, investimenti da una parte; produzione agricola, produzione industriale, noli attivi, rimesse degli emigranti al netto, incassi del turismo al netto, importazioni al netto dall'altra, sono i termini di un equilibrio cui si addicono rispettivamente le etichette di domanda e di offerta. Domanda il primo gruppo, offerta il secondo gruppo.

Or è di lapalissiana evidenza che non si può consumare una quantità di beni maggiore di quella che effettivamente esista; come non si può comprare una quantità di beni maggiore di quella che venga offerta sul mercato. Epper tanto, se l'equilibrio fra i due termini manchi per insufficienza dell'offerta e non lo si voglia restaurare con una adeguata ed energica limitazione della domanda, non vi sarà alternativa di altra natura all'infuori di un accrescimento di prezzi o di un accrescimento del volume dei beni disponibili. Escluso il primo (marcia verso i campi avvelenati della inflazione), non resta che il secondo: quanto dire, in ultima analisi, che la soluzione del problema degli investimenti si affida, oggi, soprattutto alla capacità e alla volontà di risparmio del Paese: inteso questo come popolazione e come Governo. Ora il risparmio, in questo quadro, si può formare attraverso più di una via: la prima è costituita dagli avanzi di bilancio, la seconda dall'applicazione di una parte degli utili di impresa alla formazione di fondi disponibili, la terza dalla riduzione volontaria del consumo da parte dei privati e conseguente accumulazione di numerario oppure accrescimento dei depositi di banca. La prima fonte, quella degli avanzi di bilancio, che implica pienezza di equilibrio finanziario, ci è preclusa (almeno per ora e, io che non voglio essere troppo pessimista, per parecchi anni ancora). Buona la seconda fonte. Ottima fra tutte la terza: risparmio privato messo a disposizione dello Stato. Occorre che noi ne

stimoliamo la formazione. Ma come?... Offrendo un saggio d'interesse per i prestiti molto allettante? Entro limiti di cautela, non lo escludo. Però, se l'allettamento fosse affidato a una cifra singolarmente elevata, la formula potrebbe indurre il prestatore cittadino a minor fiducia nella economia del debitore Stato: tanto più in periodi di deprezzamento monetario in atto o di deprezzamento monetario anche solo temuto, perchè vi sono in questa materia fenomeni psicologici, posizioni psicologiche, le quali operano esattamente come se quel deprezzamento fosse in atto.

È qui da incidere dunque, con nuova e necessaria insistenza, che la condizione essenziale per la formazione del risparmio volontario è di assicurare al Paese un *minimum* di stabilità monetaria. Tutto è collegato. Sì che io non crederei nemmeno tanto paradossale — se me lo permettete — l'affermazione che, in circostanze date, potrebb'essere conveniente una provvisoria attenuazione del ritmo degli investimenti, per realizzare e garantire nella stabilità monetaria la condizione fondamentale per lo sviluppo successivo degli investimenti stessi.

In ogni caso sarà da tenersi presente che un piano di investimenti sarà tanto più valido quanto più miri alla realizzazione di lavori di maggior vantaggio, anche futuro, per la collettività: intendo quelli la cui mancanza potrebbe rendere meno efficiente lo sforzo di ciascuna categoria di imprese. Il che implica — ed è questo l'unico accettabile senso di un concetto di priorità — che i pubblici poteri stabiliscano un ordine di urgenza economica — dico di urgenza economica — basato sul confronto fra l'utilità di ciascuna serie d'investimenti e l'utilità delle altre operazioni economiche che possano essere realizzate, sia dalla stessa pubblica impresa, sia dalle imprese private.

Onorevoli colleghi ed onorevole Presidente, vi avrò forse tediato con questi richiami, ma essi mi sono parsi fondamentali. Ora consentitemi, prima di terminare, una parola sola ancora su un punto pertinente al mio assunto: dico dell'unità del bilancio. A facilitare il controllo parlamentare sulla spesa giova infatti che noi si esca finalmente dalla dispersione dei conti, cui dà luogo l'esistenza di enti statali con gestione economica propria. Quando ai margini del bilancio dello Stato si svolgono bilanci particolari, nessuno può giurare che il sistema

non si presti a sottrarre al controllo parlamentare spese che non resisterebbero alla prova di una pubblica e libera discussione, e che comunque, disperse come sono, non facilitano lo apprezzamento della spesa pubblica globale rapportata alle risorse economiche del Paese. Non è di oggi questo giudizio. Leggendo la storia della finanza di altri Paesi, mi sono incontrato in una opinione espressa da Thiers nel 1868. Thiers diceva che la rottura della unità del bilancio era da considerarsi come un espediente per mascherare alla conoscenza del popolo le reali dimensioni della spesa dello Stato. Non è una grande scoperta. Non occorre forse ch'io citassi Thiers. Ma l'accento e il ricordo bastano per dire che il problema si impone, e che dovrebbe essere onore nostro risolverlo nella sede del Parlamento.

Concludendo permettetemi ora di dar ragione d'un ordine del giorno che la Commissione di finanza si onora di presentare alla vostra approvazione: esso si riferisce particolarmente agli stanziamenti relativi al cinema, al teatro, all'opera lirica. Il testo credo sia noto a tutti. Quello che qui mi importa, per il mio dovere di relatore e di membro della Commissione e a nome di essa, è di indicare brevemente come la legislazione relativa ai premi per la produzione cinematografica sia una vecchia legislazione, i cui primi provvedimenti risalgono almeno a 25 anni addietro. Fino al 1951 tutta la materia fu regolata da una legge del 16 giugno 1938, numero 1061, modificativa delle precedenti. Il contenuto di questa legge era il seguente: un premio veniva accordato, pari al 12 per cento dell'introito lordo, ai produttori di ciascun film nazionale di metraggio non inferiore ai 1.500 metri, per tutto il tempo della proiezione fino a tre anni dalla prima. Quando l'introito lordo superasse i due milioni e mezzo di lire, il Ministero della cultura popolare doveva corrispondere al produttore un ulteriore premio, con progressività del 15 per cento dai 2 milioni e mezzo ai 4 milioni, del 20 per cento dai 4 ai 5 milioni, del 25 per cento dai 5 ai 6 milioni. Speciali premi il predetto Ministero poteva concedere fino a tre milioni, a suo insindacabile giudizio, a produttori di film che si distinguessero per particolari qualità etiche e pregi artistici di concezione e di esecuzione. Altri premi venivano con la stessa legge accordati ai pro-

duttori che vendessero all'estero i film, e così via.

Orbene, una legge del 17 agosto 1941, n. 1131, cui spesso nel bilancio ci si richiama, modificando la precedente del 1938, elevava da tre a quattro anni dalla prima proiezione il termine utile per il premio del 12 per cento ai film nazionali non inferiori ai 1.500 metri. Confermato l'ulteriore progressivo premio nel caso che gli introiti lordi superassero i due milioni e mezzo e fino a sei milioni, la legge del 1941 stabiliva che per i film messi in prima proiezione nel Paese fra il 1941 e il 1948 il Ministero della cultura popolare doveva corrispondere al produttore un ulteriore premio del 15 per cento sull'introito da oltre sei milioni a dieci milioni di lire. Per gli speciali premi che il Ministro della cultura popolare poteva accordare a suo insindacabile giudizio, il limite di tre milioni recato dalla legge del 1938 veniva elevato a quattro milioni e mezzo, a far tempo dal 1941-42. Infine, un fondo particolare doveva servire a premiare i produttori nazionali di film dai 300 ai 1.500 metri.

Il 5 ottobre 1945 — già dunque dopo la guerra — un decreto legislativo luogotenenziale n. 678, dal titolo « Nuovo ordinamento dell'industria cinematografica italiana », richiamata la foltissima serie di provvedimenti legislativi emanati in Italia dal 24 settembre 1923 sulla materia cinematografica, abrogava — articolo 5 — le disposizioni concernenti premi a favore dell'industria cinematografica nazionale contenute nelle leggi precedenti: le abrogava per concederne delle altre. Invero, si stabiliva un premio del 10 per cento sull'introito lordo degli spettacoli nei quali un film nazionale di oltre 1.800 metri fosse stato proiettato e ciò per un periodo di anni quattro dalla prima proiezione, da effettuarsi entro il 30 giugno 1948. Per quelli di tali film che un apposito Comitato giudicasse meritevoli per valore artistico si attribuiva un ulteriore premio del quattro per cento, come sopra detto. Infine, una quota del tre per cento veniva attribuita ai produttori di film nazionali tra i 150 e i 1.800 metri a carattere documentario, culturale, artistico o di attualità; e anche qui per un periodo di quattro anni dalla prima proiezione in pubblico.

Si poteva pensare, a questo punto, che questa materia dei premi alla produzione cinemato-

grafica fosse ormai sufficientemente elaborata. Non fu così. Una legge 16 maggio 1947, n. 379, dal titolo « Coordinamento dell'industria cinematografica nazionale », stabiliva per ogni film nazionale di oltre 2.000 metri, munito del nulla osta dopo la legge stessa, e messo in proiezione entro il 31 dicembre 1949, un premio al produttore pari al 10 per cento dell'introito lordo per quattro anni dalla prima proiezione in pubblico. Aggiungeva un ulteriore sei per cento, per lo stesso periodo di quattro anni, se il film avesse valore culturale artistico. Attribuiva ai produttori di film nazionali documentari tra i 250 e i 2.000 metri, sempre per quattro anni, un tre per cento dell'introito lordo, come detto dianzi. Accordava infine ai produttori di film di attualità di oltre 150 metri un due per cento dell'introito detto, per mesi sei dalla prima proiezione.

Ed ecco infine ancora una legge, l'ultima, che reca disposizioni per la cinematografia, 29 dicembre 1949, n. 958. L'articolo 14 di questa legge attribuisce ai produttori di film nazionali di oltre 2.000 metri, muniti del nulla osta dopo questa legge e messi in pubblica proiezione entro il 31 dicembre 1954, un premio pari al dieci per cento dell'introito lordo degli spettacoli nei quali il film nazionale sia stato proiettato e ciò per un periodo di cinque anni dalla prima proiezione. Si aggiunge, se il film sia di particolare valore artistico, un ulteriore premio dell'otto per cento dell'introito lordo e per il periodo suddetto. Per i cortometraggi dai 500 ai 2.000 metri il premio è del tre per cento, per due anni; per le attualità il cinque per cento, per cinque mesi. I film, non soltanto di « particolare valore artistico », ma di « eccezionale valore artistico », ricevono un altro premio pari al due per cento dell'introito lordo. Infine, per lo sviluppo della produzione e della programmazione dei film e per altri vari scopi di incoraggiamento dell'industria cinematografica, la attuale legge ha costituito un fondo pari all'uno per cento annuo dell'introito lordo degli spettacoli cinematografici.

Tale la legislazione. Io l'ho richiamata unicamente per render conto al Senato della ragione per cui la Commissione finanze e tesoro si è particolarmente preoccupata di questi stanziamenti di spesa. Non faccio commenti. Penso che il Senato debba dare volentieri atto che, grazie

a questa legislazione, uno dei settori più vivi del patrimonio culturale italiano ha avuto modo di superare le difficoltà di questi anni e di asurgere ad un encomiabile grado di validità, sia sotto l'aspetto della quantità, sia sotto lo aspetto della qualità. Ma il sopravvenire di esigenze finanziarie particolarmente prementi vuole che l'allargamento dei canali aperti da questa legislazione venga opportunamente contenuto, in attesa che le circostanze economiche e finanziarie del Paese e dello Stato consentano, se occorrerà ancora, di riprendere più ampie erogazioni. Questo è il significato dell'ordine del giorno che la Commissione finanze e tesoro si onora di presentare al Senato.

Ma vi è ancora una clausola di quest'ordine del giorno da rilevare: ed è quella che si riferisce al teatro. La preoccupazione di ordine finanziario, e oserei dire di ordine sociale, che ci ha indotto a proporvi di bloccare al 1950-51 gli stanziamenti per il cinematografo, è la stessa preoccupazione che si estende agli stanziamenti per il teatro di prosa e di musica, i quali stanziamenti complessivamente recano la cifra di tre miliardi e 200 milioni. La vostra Commissione ritiene suo dovere chiedere al Governo di presentare senza ritardo un provvedimento legislativo che riduce ragionevolmente anche questa spesa.

Onorevoli colleghi, la mia fatica è terminata. I criteri che ho qui svolto sono quegli stessi che hanno ispirato, da parte del vostro relatore, l'esame di questo stato di previsione e la sua relazione. Nessuno si dispiaccia di qualche fermezza, che avrà riscontrato negli apprezzamenti di questa relazione. Penso rispettosamente che l'esame del bilancio dello Stato debba essere condotto da noi, in questa sede parlamentare, con onesta libertà di spirito e con alto senso di responsabilità. Nessuno dunque se ne voglia dispiacere. È certo di noi tutti il motto antico *amicus mihi Plato, sed magis amica veritas*. È il mio. Amico io sono di Platone, ma ancor più amico della verità. (*Vivi applausi dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Bertone, secondo relatore sullo stato di previsione del Ministero del tesoro.

BERTONE, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi: le parole benevole, troppo

benevole, che gli oratori di varia parte hanno detto circa la relazione che io ho avuto l'onore di presentare in nome della Commissione, dispensano me dalla fatica e il Senato dalla noia di sentire cose che io ho scritto e che voi già avete letto.

Mi limito ad una breve risposta a qualche osservazione ed a qualche rilievo direi quasi di indole tecnica che vari oratori hanno fatto sui dati da me esposti.

Il senatore Fortunati ha rilevato la gravità del disavanzo del bilancio 1949-50 denunciata in 423 miliardi. In verità così sta scritto nella relazione, ma il Ministro del tesoro ha avvertito immediatamente che si trattava di un errore di stampa che io confermo, perchè la cifra degli impegni indicata in 1871 miliardi va corretta con 1771 miliardi. Onde il disavanzo del bilancio 1949-50 è di 323 miliardi.

Resta però ferma l'osservazione globale e cioè che il disavanzo medio dei quattro esercizi dal 1946 al 1950 è di 530 miliardi all'anno; e se non si computano le entrate E.R.P. in circa duecento miliardi, che sono state iscritte nel bilancio 1948-49, il disavanzo, tenuto conto delle spese e delle entrate di bilancio, si aggira sui 580 miliardi, cifra preoccupante, che ci induce a rimanere sempre più fermi nel proposito costantemente manifestato dal Ministro del tesoro, e della Commissione fermamente condiviso, di difendere il bilancio dal pericolo dello slittamento verso il sistema del disavanzo.

Un altro rilievo venne fatto dal senatore Ricci circa i residui passivi, che egli indicò, se bene ho compreso, in 1.624 miliardi. Qui si tratta non di un errore di stampa, ma di un errore di lettura. I 1.624 miliardi non sono i residui passivi, sono l'importo dei residui passivi che sono stati pagati in questi quattro esercizi. In realtà i residui passivi che si sono accumulati in questi quattro esercizi assommano a 2.677 miliardi, ma togliendo da questi i 1.624 miliardi che sono stati pagati, rimane un residuo di esercizio passivo di 1.208 miliardi. Così sta scritto nella relazione e così è.

Faccio presente che al 30 giugno 1950, secondo la relazione che io stesso ebbi l'onore di presentare sul preventivo del presente esercizio, i residui passivi erano 1.179, onde, in sei mesi, si sono accresciuti soltanto di circa 30 miliardi, il che rappresenta un sensibile pro-

gresso in confronto degli esercizi precedenti, quando i residui passivi, ammontavano, ogni esercizio, a centinaia di miliardi.

RICCI FEDERICO. In questi quattro esercizi, secondo la sua relazione sono 6677 miliardi di impegni, e 3970 di pagamenti; restano 2.677 ai quali bisogna aggiungere i 393 di questo esercizio...

BERTONE, *relatore*. Guardi, senatore Ricci, che probabilmente ella ha calcolato anche i residui passivi dell'esercizio in corso, mentre la relazione non li calcola, e io credo giustamente, perchè durante l'esercizio essi possono essere pagati ed alla fine dell'esercizio può darsi che non esistano più o non esistano nella cifra che è stata primitivamente indicata. Si tratta di una semplice rettifica di fatto. E del movimento dei residui passivi dobbiamo prendere atto con soddisfazione, perchè i pagamenti che il Tesoro esegue sul loro importo, vanno di mano in mano accentuandosi; nel 1946-47 furono pagati 157 miliardi; nel 1947-48, 311; nel 1948-49, 405; nel 1949-50, 486. Questo indirizzo di soddisfare i residui passivi va lodato e deve essere incoraggiato.

Il collega senatore Giacometti ha richiamato l'attenzione del Senato su un punto delicato della relazione, quello della disponibilità monetaria esistente per via dei risparmi e che è impiegata o per conto dello Stato o per conto dell'economia privata. Io ho osservato nella relazione, e confermo questo mio apprezzamento, che ho l'impressione che all'economia privata possa essere destinata una quota maggiore del risparmio di quella che attualmente le viene attribuita. E traggio questa opinione, questa impressione dall'esame del modo e della misura con cui le Banche provvedono ad accantonare la quota di garanzia per i depositi. Questa quota è fissata nel 25 per cento. Gli istituti bancari (meno le Casse di risparmio) possono formare questa garanzia in doppio modo: o depositando in conto vincolato presso la Banca d'Italia il 25 per cento dei loro depositi, oppure investendo una quota del 25 per cento in titoli di Stato, oppure facendo un po' dell'una o dell'altra cosa. Ora, sommando i fondi che gli Istituti di credito hanno in deposito presso la Banca d'Italia in conto vincolato e le somme che hanno investito in titoli di Stato, si viene ad una cifra che non solo copre tutto il conto di garanzia vincolato,

cui gli istituti sono tenuti, ma che lascia un margine di notevole ampiezza, sul quale la Commissione ha ritenuto che si possa prelevare qualcosa a beneficio dell'economia privata. Debo anche qui dare un chiarimento: quando si parla di 540 miliardi di titoli che gli Istituti bancari possiedono va tenuto conto che di questi, 94 spettano alle Casse di risparmio che non sono tenute al vincolo obbligatorio della riserva a garanzia dei depositi; quindi, invece di 540 sono 446 miliardi di titoli che gli istituti possiedono più 250 che hanno di deposito presso la Banca d'Italia, per cui rimane un margine, a nostro giudizio, discreto, perchè si possa liberare una parte dei depositi presso la Banca d'Italia e metterla a disposizione della piccola e media industria che soffre veramente, più di ogni altro settore dell'economia, per scarsità di mezzi. Nè credo che tale misura disturberebbe gli Istituti.

Vi è qualcuno che ha suggerito altri mezzi per fornire all'economia maggiori disponibilità.

Per esempio (parmi il senatore Lanzetta), limitare la quota di garanzia al 20 per cento. Personalmente ritengo che non vi sarebbe un grande sconquasso se ciò venisse adottato, tanto più che sembra che ormai le Banche abbiano già una certa libertà di atteggiamento in proposito. Proprio poco fa ho ricevuto la relazione dell'assemblea della Banca d'Italia, che si è tenuta questa mattina, e ciò di cui avevo una cognizione un po' generica viene qui specificato. Nel mese di dicembre 1950 gli impieghi delle Banche rappresentano il 79 per cento dei depositi. È vero — osserva giustamente la Banca d'Italia nella relazione — che le banche si servono anche di altri mezzi, come il loro patrimonio, il risconto, e via dicendo; comunque resta il fatto che la tabella riporta testualmente che al 31 dicembre 1950 contro 2234 di deposito, ve ne sono 1772 di impiego, e questi rappresentano, secondo quanto è scritto, il 79,3 per cento. Dal che si vede che le Banche hanno una certa libertà di atteggiamento e se ne giovano. Del resto se gli onorevoli colleghi desiderano di avere più concreta conoscenza del movimento del credito in Italia, io farei loro preghiera di voler leggere il bollettino della Banca d'Italia alla tabella che riporta i depositi e gli impieghi per tutte le regioni del nostro Paese. Vedrebbero quanta differenza ci sia tra una regione e

l'altra. Vi sono regioni nelle quali i depositi sono impiegati quasi al cento per cento, altre regioni in cui sono impiegati solo al 60 per cento. Le regioni che più hanno bisogno ricevono di più, quelle che hanno maggioranza di depositi l'incanalano verso le regioni che ne hanno minore disponibilità. Ciò dimostra in sostanza una libertà di azione e di atteggiamento degli istituti di credito, la quale libertà ha permesso di superare gravi difficoltà e di andare incontro anche alla piccola e media industria nella limitatezza dei mezzi di cui dispongono, con animo aperto e libero, e con buona volontà di fare quanto è possibile per aiutare questo settore così importante della economia.

Vi è qualcun altro il quale ha suggerito cautamente: diamo un giro al torchio, stampiamo un po' di biglietti: è così facile! Ma questo è un tasto così delicato e così scottante sul quale noi non ci sentiamo di puntare per il timore di scivolare verso l'abisso. Quando incomincia la spirale inflazionistica non si sa come procederà nè come potrà finire. Vorrei piuttosto fare presente ai colleghi un rilievo che io stimo di grande importanza, e che traggo dal discorso pronunciato dal Governatore della Banca d'Italia nel novembre scorso all'assemblea delle Società bancarie, presente pure, ed autorevolmente consoziente alle parole del Governatore, il Ministro del tesoro.

Mi sia consentito, per amore di precisione, data la delicatezza della materia, di leggere le sue parole.

« Per valutare completamente la situazione monetaria che fino a qui ho descritto in termini di quantità di mezzi di pagamento esistenti in rapporto di produzione, vi è un altro elemento di cui è essenziale tener conto: la velocità di circolazione della moneta. Molti guardano esclusivamente al lato quantitativo, il quale esprimendo fino ad oggi, come si è visto, una situazione di normalità, può riuscire tranquillante. Ma sarebbe grave errore fermarsi a tanto e allentare la nostra vigilanza. In connessione col dato quantitativo vi è la velocità di circolazione che può sfuggire al nostro controllo. L'ufficio studi della Banca d'Italia ha calcolato che cosa era la velocità di circolazione della nostra moneta durante il periodo di inflazione ed ha trovato che nel 1947 essa era una volta e mezzo la velocità attuale, il che volendo dare una figurazione a

questo fenomeno significa che se oggi, per esempio, i cittadini o gli industriali spendono in tre giorni una certa quantità di moneta, nel 1947 questa spesa si faceva in due giorni il che significa ancora che grazie ad una velocità di circolazione maggiore si poteva nel 1947 servire lo stesso volume di produzione con una quantità di circolazione che era i due terzi di quella attuale. Similmente la stessa quantità di moneta che oggi esiste potrebbe servire allo svolgimento dei traffici per un importo uguale a una volta e mezzo l'attuale. Cioè in ipotesi potremmo assistere ad un aumento dei prezzi del 50 per cento pur restando immutata la circolazione monetaria e bancaria ».

Queste sono affermazioni di un tecnico eminente che ebbero un plauso unanime. Ora, che i prezzi abbiano subito una oscillazione, nessuno dubita, ma non siamo ancora all'oscillazione del 50 per cento bensì ad una oscillazione contenuta in limiti ristretti, e quindi, la circolazione può ritenersi ancora sufficiente pure di fronte a queste oscillazioni. Siamo dunque cauti e prudenti ad accrescere la circolazione per fronteggiare necessità di carattere contingente, onde non scivolare sulla china pericolosissima di un avviamento verso l'inflazione vera e propria, dalla quale non riusciremo più a liberarci.

Un'altra osservazione di molto rilievo fu fatta dal senatore Lanzetta riguardo al debito che il Tesoro ha verso la Cassa depositi e prestiti. Io ho scritto nella relazione che il debito fluttuante del Tesoro, che è rappresentato dalla cifra finale che il conto del Tesoro porta, era di 691 miliardi circa al 31 dicembre 1950. Poiché il Tesoro nel suo conto dice « debito fluttuante », poteva pensarsi che si trattasse di danaro fornito in qualche modo dalla Cassa alla tesoreria per bisogni di questa. In verità, se ci fosse stata presentata la relazione della Commissione sulla Cassa depositi e prestiti, probabilmente il nostro linguaggio sarebbe stato diverso. Io ho voluto, per scrupolo, poiché è necessario in questa materia essere scrupolosi, in difetto della relazione, recarmi alla Cassa depositi e prestiti ad assumere io stesso le notizie e i dati necessari. Ora, la posizione è questa: non è che questo debito non esista, ma non è esatto che il Tesoro abbia preso a prestito dalla Cassa depositi e prestiti. Si tratta

invece di un debito che si è formato e si forma automaticamente, perchè la Cassa depositi e prestiti che riceve tutti i depositi postali, delle tre categorie (buoni fruttiferi, depositi fiduciari, conti correnti) non li può trattenere perchè essa non ha cassa, non ha gestione di tali fondi: tutti gli uffici postali versano questo danaro, per conto della Cassa depositi e prestiti, presso le tesorerie provinciali, le quali le mandano alla tesoreria centrale, e questa lo accredita alla Cassa depositi e prestiti. La Cassa riceve per queste somme depositate, per i depositi fiduciari il 4,70 per cento, per i buoni fruttiferi, il 5,30 per cento, per i conti correnti il 3,70 per cento; e questi interessi rientrano nel capitolo degli interessi passivi portati dal debito pubblico. Si è sollevato il dubbio, e l'ho sollevato io stesso, se non vi sia pericolo che questo deposito continuo, totale dei fondi della Cassa depositi e prestiti alla tesoreria possa impedire alla Cassa di svolgere quei suoi compiti, quelle sue funzioni altissime e nobilissime verso tutti gli enti, Comuni e Province a cui essa è tenuta. Anche di questo io ho voluto assumere precise informazioni; la Cassa depositi e prestiti in questo momento ha 134 miliardi di impegni, al netto dagli ammortamenti, di cui 54 miliardi ancora da versare perchè si attendono gli stati di avanzamento; queste somme sono a sua piena disposizione. Le domande di mutui alla Cassa depositi e prestiti sono 7.000 circa e ascendono in questo momento a 214 miliardi. In qualunque momento la Cassa depositi e prestiti abbia necessita di queste somme non ha che da fare una richiesta al Tesoro che immediatamente le mette a sua disposizione. Con questi chiarimenti confido restino eliminati i dubbi sul normale adempimento delle funzioni cui la Cassa è tenuta.

LANZETTA. Salvo complicazioni!

BERTONE, *relatore*. Le complicazioni potrebbero venire non dalla Cassa depositi e prestiti, ma dai risparmiatori, il giorno in cui (speriamo che Dio lo tenga ben lontano) venisse meno la fiducia nello Stato e i suoi creditori diretti, siano portatori di buoni ordinari, o di buoni fruttiferi ne chiedano il rimborso alla scadenza; ma questo non è alle viste, perchè l'incremento dei buoni dell'uno e dell'altra specie continua, segno che la fiducia è ferma e costante.

È pure stato fatto un accenno (nella relazione se ne parla ampiamente) ai fondi di tesoreria che dovrebbero provenire dall'E.C.A., e si è fatto il rilievo di una certa pesantezza di procedura per cui questi fondi non sono usufruibili con quella sollecitudine, con quella rapidità che sarebbe desiderabile, dati gli ingenti bisogni cui noi dobbiamo provvedere, e cui essi sono destinati. La tabella che è annessa alla relazione e che è dovuta alla diligenza sempre viva ed attenta del nostro presidente, il quale ha voluto che fosse allegata, mostra che mentre gli aiuti E.C.A. assegnati ascendono ad oltre 700 miliardi: di questi soltanto 357 sono stati stanziati. Noi non diciamo nulla che sia contro ai patti che abbiamo firmato nella Convenzione 24 giugno del 1948, dove fu stabilito che gli Stati Uniti si riservano il pieno controllo sull'impiego di queste somme, e nessuno discute questo. Ma desiderare che le operazioni da adempiersi perchè le somme possano essere effettivamente usufruite, si svolgano più sollecitamente, di buon accordo tra le due amministrazioni, mi pare che sia legittimo, e questo dico anche per un rilievo che può adombrare un timore ed un pericolo, sul quale io mi permetto di richiamare l'attenzione del Senato e particolarmente del Ministro del tesoro. La convenzione 24 giugno 1948, se non interverranno leggi nuove, scade il 30 giugno 1952. A quella data quale sarà la sorte delle somme o assegnate o stanziare o comunque fissate e non spese? L'articolo 7 della convenzione recita testualmente: « Ogni saldo residuale delle somme non spese ecc... rimanenti nel conto speciale al 30 giugno 1952 sarà impiegato in Italia per quegli scopi che potranno essere in seguito concordati tra i Governi degli Stati Uniti d'America e d'Italia rimanendo inteso che il consenso degli Stati Uniti d'America sarà soggetto all'approvazione a mezzo di legge e di deliberazione congiunta del Congresso degli Stati Uniti d'America ».

La cosa è grave e merita di essere considerata. Se pensiamo che in tre anni dall'aprile 1948 al maggio 1951 noi non abbiamo ancora potuto stanziare in bilancio e tanto meno spendere i 350 miliardi, come ci troveremo al 30 giugno 1952? Un anno passa presto. Ripeto, tutto questo non riguarda menomamente il do-

vere che noi abbiamo di eseguire con tutta lealtà i patti che abbiamo stipulato, e di attendere con tutta lealtà alle condizioni che accompagnano questi patti di cooperazione economica; nulla abbiamo in contrario a che ci sia il controllo da parte degli Stati Uniti, ma la preghiera di accelerare questa procedura mi pare legittima e da prendere in considerazione. Tutto questo, onorevoli colleghi, viene detto da me ed è stato osservato dalla Commissione per una sola preoccupazione, quella di difendere il nostro bilancio da eventuali sorprese, e sarebbe certamente tale un minor introito di centinaia di miliardi di entrata straordinaria; come pure da sorprese di altra natura. Io debbo dire, ritornando un momento su quello che ho già detto l'anno scorso, che noi crediamo che l'articolo 81 della Costituzione ci salvi completamente dalle nuove spese, perchè, in base a quell'articolo, non si deve votare nessuna spesa se non si sia pensato prima alla copertura. Lo scorso anno, io accennavo che, nonostante questo articolo 81, nei due esercizi precedenti (1948-49 e 1949-50) si erano fatte spese per 117 miliardi senza alcuna copertura, e questo, in forza dell'articolo 41 della legge di contabilità generale dello Stato, il quale dispone che, per determinate spese (quali sono per esempio le pensioni normali, gli stipendi, le imposte che si devono restituire perchè indebitamente percepite, pagamenti di vincite al lotto ecc.), il pagamento va fatto senza curarsi che ci sia copertura, perchè è la legge che lo stabilisce. Noi credevamo che fosse un conto insignificante. Avevo espresso i miei dubbi al presidente ed il presidente più pessimista di me, ha voluto avere tutti i dati. Abbiamo riscontrato tutto, l'anno scorso: in due esercizi si erano spesi 117 miliardi senza copertura. Speravamo che quest'anno non ci fosse più questa disgrazia; viceversa, nel momento in cui parlo, vi sono già 54 miliardi di nuove spese senza copertura, di modo che in tre esercizi abbiamo 150 miliardi di spese eseguite senza copertura, le quali vanno ad accrescere il disavanzo. Questo dico per l'accoramento che noi poniamo nel difendere il bilancio e nell'affiancare l'opera del Ministro del tesoro, diretta allo stesso scopo. Certamente vi saranno delle cose ingrati, a dirsi, e più ancora a farsi, cose che non a tutti possono essere accette, ma esse sono ingrati soprattutto

1948-51 - DCXXVII SEDUTA

DISCUSSIONI

31 MAGGIO 1951

a coloro che se ne debbono occupare. Eppure sono necessarie. Sotto questo profilo noi dobbiamo considerare e l'opera del Ministro del tesoro e l'opera della Commissione finanze e tesoro che, sotto l'assillo, la guida severa del presidente affianca l'opera del Ministro del tesoro nella cura e nella difesa del bilancio.

E penso che in questo proposito tutti dobbiamo essere concordi, perchè la difesa del bilancio è il caposaldo della finanza e dell'economia del Paese: se il bilancio cade, cade tutto; se il bilancio sta in piedi, ed è bene ordinato, è ordinata l'economia, è ordinato l'andamento del Paese. E questo non può non essere l'augurio di quanti si sentono e vogliono essere veramente figli di questa grande madre comune che ha tanto carico di gloria e di sofferenze, ma che si ripromette, dall'amore e — più che tutto — dalla concordia di tutti i suoi figli, di essere aiutata in questo suo anelito, in questo suo sforzo di rinascita. (*Vivi applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Non essendosi il senatore Uberti terzo relatore sullo stato di previsione del Ministero del tesoro iscritto a parlare, si intende che si rimette alla relazione scritta.

Ha facoltà di parlare il senatore Braccesi, relatore per il bilancio del Ministero delle finanze.

BRACCESI, relatore. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi. È opinione comune che gli abitanti della valle dell'Arno siano particolarmente loquaci, qualcuno aggiunge « chiacchieroni »: Posso anche condividere questo apprezzamento ma credo che voi, onorevoli colleghi, mi possiate dare atto che finora non ho esercitato, in questa sede, tale dote o tale difetto, comunque lo vogliate considerare.

Non lo eserciterò neppure oggi perchè sarò brevissimo. L'esame del bilancio di previsione della spesa del Ministero delle finanze non permette, del resto e secondo la prassi, un esame della politica tributaria del Governo; si tratta solamente di vedere se questa Amministrazione funziona e cioè se produca, se recuperi, se ircassi quelle entrate che fanno comodo e che sono così necessarie per l'Erario dello Stato. Ora, per accertare questo, occorre appurare, primo, se la spesa è adeguata all'entrata, cioè quale il costo del servizio in rapporto alle entrate previste o da procurare; questo è l'ele-

mento essenziale; secondo, come funzionano i vari uffici e quale la loro organizzazione. Tutto questo ho cercato di dire nella relazione scritta che, forse, è stata troppo lunga e lo sarebbe stata anche di più se il presidente della nostra Commissione non avesse consigliato tagli molto opportuni, così che poco ho da aggiungere — ora — alla medesima. Vogliate permettermi comunque e soltanto una occhiata di massima.

Dal bilancio constatiamo che la spesa prevista per l'esercizio 1951-52 ammonta a 160 miliardi, più 26 dell'esercizio scorso; sui 160 miliardi incidono 38 miliardi di spesa, aventi relazione con l'entrata; e 50 miliardi per devoluzione di quote ad enti vari; spese reali di amministrazione quindi, 71 miliardi circa, di cui 32 miliardi per il personale civile, 20 miliardi per il personale militare, quasi 9 miliardi per servizi e 9 miliardi e 700 milioni per le pensioni. La spesa, in rapporto alle entrate di origine fiscale previste in 1278 miliardi, risulta dunque del 5,8 per cento.

È molto, è poco? La risposta è difficile a darsi, perchè troppi sono gli elementi che occorrerebbe avere e molti i raffronti da eseguire per un giudizio. Io mi permetto di esprimere nuovamente l'avviso che anche l'Amministrazione dello Stato, similmente ad ogni altra azienda, deve seguire sempre il concetto di spendere per i servizi il meno possibile, pur rendendoli strumenti idonei ed efficaci, come nel nostro caso, al maggior introito.

D'altra parte l'incisione della spesa del personale è evidentemente grave. Quando si parla di personale si rimane perplessi. Io ho fatto una gita per le diverse direzioni generali.

Ebbene, tutti si lamentano della mancanza di personale, non c'è alcun direttore generale che dica di averne a sufficienza o in esuberanza, ma tutti lamentano un ulteriore fabbisogno. Di fatto, mentre l'organico civile è di 34.729 unità, risultano impiegate 36.780 unità, qualcosa di più, quindi. Tuttavia c'è da considerare la qualità del personale che, mentre per quello di ruolo è buona, anzi in certi rami ottima, per quello non di ruolo è un po' scadente, in quarto, quest'ultimo, non perfettamente provvisto della capacità tecnica che l'amministrazione esige. Ben fatti quindi — accetterò il Ministro la mia espressione — i corsi di preparazione che però bisognerebbe intensificare, perchè evi-

dentemente il personale dell'amministrazione finanziaria ha bisogno di una speciale aggiornata preparazione. Io vorrei infine — questa è un po' l'opinione del contribuente — vorrei anche che il personale assumesse un certo tatto nell'avvicinare il pubblico, specie negli uffici periferici. Il funzionario dello Stato deve applicare con scrupolosità la legge fiscale, ma deve anche rendersi conto che compie una parte ingrata nell'avvicinare il contribuente. Insomma, occorre ottenere dall'amministrazione un tono più amichevole verso i cittadini che si avvicinano agli sportelli, talvolta malmessi, del fisco.

Il personale militare è al completo nel suo organico.

Qualche accenno ora alle forme organizzative. Necessita trovare, secondo me, e secondo qualche autorevole membro della Commissione, una più perfetta armonia tra il centro e la periferia. Io credo che bisognerebbe trovare qualche cosa — non posso indicare oggi la soluzione perchè apparirebbe affrettata e non elaborata con la necessaria particolare competenza — che stabilisse un certo accordo, ad esempio, tra l'Ispettorato centrale e l'Ispettorato periferico; questo ispettorato centrale non dovrebbe esercitare a mio avviso solo un sindacato sull'ispettorato periferico, ma più particolarmente dovrebbe dare un indirizzo, una direttiva, il che sarebbe più utile. Gli uffici periferici, cioè gli uffici del Registro e le conservatorie dei registri immobiliari, che devono rispondere del loro operato a due enti superiori, all'intendente di finanza provinciale e ad un compartimento ispettivo interprovinciale, si trovano un po' a difetto e qualche volta non sanno come obbedire, come orientarsi. Io non do suggerimenti per risolvere il problema, però esso è degno di essere esaminato.

Un'ultima cosa. È qui al Senato una legge per la meccanizzazione dei ruoli. Trattasi di un passo avanti notevole, è, direi quasi, una bella conquista se verrà attuata. Insista, signor Ministro, su questa strada fino in fondo. Questa nostra amministrazione è vecchia. Io sono un impiegato di banca da tanti anni, ed ho rilevato che il passare dalla banca all'amministrazione statale, in fondo, è lo stesso che passare dall'automobile al carretto. (ilarità) Orbene, lei onorevole Ministro che ha preso

questa iniziativa di meccanizzare i ruoli: lo faccia, vi insista, e introduca il sistema dove può perchè lei ha bisogno di centri statistici, di accertamenti statistici, non solo dal punto di vista fiscale, ma anche per i rilievi inerenti alla congiuntura economica, ciò che si può avere con esattezza quando la statistica è ben fatta, concreta, e con dati reali.

Queste sono le considerazioni principali che ho voluto fare. Sui singoli servizi poco ho da dire: Rispondo al senatore Castagno che, mentre ha chiesto un riordinamento delle partecipazioni del demanio, ha rilevato come nella relazione io abbia indicato, quale rimedio, la messa in liquidazione di certe aziende e l'eliminazione di quelle passive. Non si tratta di questo; ho soltanto chiesto una sollecita definizione della procedura di liquidazione per quelle in tale stato da alcuni anni, mentre ho suggerito di togliere quelle inattive, quelle cioè che di fatto esistono soltanto sulla carta. Come « spigolatura » per usare un termine adottato dal collega Marconcini, mi piace far rilevare che l'Amministrazione dei Monopoli seguita ad andare molto bene; basta notare che per l'esercizio prossimo è preventivata la vendita di tabacchi per 30 milioni di chili. Sempre come « spigolatura » mi sia permesso un piccolo appunto sulla previsione di spesa dell'amministrazione del fondo di massa della Guardia di finanza; lo stanziamento del capitolo 2 « retribuzioni e assegni fissi al personale salariato del magazzino, di 3 milioni e quello del cap. 4 « emolumenti ai componenti del Consiglio di amministrazione » 4 milioni, potrebbero essere contenuti. Evidentemente tali compensi sono goduti, almeno in parte, da alcuni del personale della Guardia di finanza che in tal modo ottengono un notevole miglioramento.

Forrei dilungarmi e spigolare su tutti gli altri servizi ma non lo ritengo opportuno. So che l'onorevole Ricci mette un titolo a tutti i suoi discorsi, io prego di non titolare anche quelli dei colleghi e particolarmente questo mio che non merita, certo, rilievo. Penso che ciascuno debba rispondere soltanto ed in modo adeguato ai mezzi che ha ricevuto; io ho cercato di farlo. (Vivi applausi dal centro).

PRESIDENTE. Non essendosi il senatore Valmarana, relatore sullo stato di previsione del Ministero del bilancio, iscritto a parlare,

è da intendersi che si rimette alla relazione scritta.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio. Ne ha facoltà.

ANDREOTTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Non è certo a conclusione di un dibattito generale che può essere affrontato a fondo il problema della cinematografia e del teatro nei confronti degli aiuti che assegna loro lo Stato. Debbo pertanto limitarmi ad una sottoscrizione dell'ordine del giorno che è stato presentato dalla Commissione di finanza e sono grato alla Commissione e al senatore Marconcini che con le espressioni di approvazione sul risultato positivo, non solo di ordine economico ma di ordine culturale e sociale della politica svolta nel settore dello spettacolo, hanno corretto quella impressione che non tanto qui, ma fuori, aveva dato forse la lettera se non lo spirito della relazione scritta; e ne sono contento perchè non dobbiamo accreditare la leggenda di una Commissione di finanza del Senato che sia stata o sia ostile a queste voci di spesa, e più che volentieri do atto in pieno alla Commissione e in particolare al senatore Paratore che, quando si è trattato di dare la necessaria spinta per la ripresa e per la prosecuzione di queste attività, non soltanto la Commissione non ha posto degli ostacoli ma anzi ha offerto, col suo autorevole appoggio, la possibilità di rimuovere quegli ostacoli che altrimenti si sarebbero senz'altro presentati.

Le parole « blocco delle spese » hanno impressionato, anche perchè non si è tenuto conto che si tratta di partire, come punto di riferimento, non tanto da quelle che di anno in anno sono state le impostazioni iniziali della spesa, ma da quello che è il consuntivo, poichè in questo campo i contributi che lo Stato dà, essendo rapportati percentualmente al gettito degli incassi, e di conseguenza dei diritti erariali, evidentemente non possono essere calcolati all'inizio dell'anno se non con una previsione di carattere approssimativo, che via via, poichè questo gettito è andato aumentando forse più delle stesse nostre previsioni iniziali, doveva essere integrata con le variazioni di bilancio che in effetti sono intervenute. Quando noi chiedemmo al Parlamento di rivedere e riordinare il meccanismo del contributo dello Stato

alla produzione cinematografica, lo facemmo per adeguare tale meccanismo, per quanto possibile, alla realtà diversa che si era andata formando nel dopoguerra, che rendeva assolutamente non più consoni al sistema politico vigente quei contributi di carattere discrezionale, sia pure iscritti in bilancio sotto il profilo di adeguamento ad una etica o ad una particolare concezione di ordine politico. Noi, tra le diverse forme che era possibile scegliere, preferimmo quella di un relativo automatismo nei confronti del gettito che dalla proiezione di un film in una pubblica sala viene ad essere percepito sia dagli operatori privati sia, in una quota non indifferente, dallo Stato, come introito di diritti erariali. Dobbiamo dire che il duplice risultato che noi tentavamo di raggiungere è stato conseguito. Si trattava infatti, di dare una spinta quantitativa alla produzione cinematografica, e in tre anni e mezzo abbiamo portato la produzione dei film da 42 annui a oltre 100 annui e abbiamo altresì portato la produzione nazionale, che tre anni fa era pari all'8 per cento degli incassi nazionali, al 25 per cento, nel 1950: tale risultato, oltre a un valore di carattere ideale e di carattere sociale, ha anche un preciso valore di carattere economico, perchè ha permesso alla nostra Nazione di risparmiare un debito per importazione di film stranieri superiore ai due milioni di dollari. Questo mi pare che vada tenuto presente proprio in sede di approvazione di un bilancio di carattere finanziario; ma dobbiamo correlativamente dire che la nostra produzione in questi anni, mercè questi aiuti, ha anche acquistato un diritto di cittadinanza non più soltanto di carattere culturale o accademico, ma di carattere economico nel mondo, così che noi per la prima volta, accanto a quei successi di prestigio del premio massimo riportato nei festival e di Cannes e di Punta dell'Est, possiamo vedere nei nostri uffici finanziari che dalla programmazione all'estero di film italiani sono derivate notevoli rimesse di valuta pregiata. Per l'ultimo anno noi possiamo parlare di oltre mezzo milione di dollari, di mezzo milione di franchi svizzeri, di 32 milioni di franchi francesi, nonchè di rilevanti cifre di fiorini, di corone svedesi, norvegesi, danesi e di una cifra bloccata in Germania, dove manca un accordo per il pagamento, di oltre un milione e mezzo

di marchi, tutti frutto di questo cinematografo del dopoguerra. Si dirà che è poco, ma io credo — non si offenda nessuno, perchè è una affermazione di carattere generale — di dire che se queste sono le cifre dichiarate, le cifre di base, certamente le cifre effettive saranno in qualche maniera superiori. E penso che proprio perchè è un settore nuovo, un settore in cui questi aspetti di carattere industriale internazionale prima non erano abbastanza curati anche perchè forse non si credeva a questa vitalità industriale di una produzione cinematografica, penso che anche il quadro di quelli che sono i sistemi di accertamento, di pagamento, di compensazione dovrà trovare quei ritocchi, quegli assestamenti che una materia del genere certamente richiede. Ma accanto a questi risultati mi pare che debba esserne segnalato un altro che ha anche un suo valore di carattere economico. Noi, con un accordo fatto recentissimamente tra l'industria cinematografica italiana e quella americana, abbiamo visto quella americana limitare volontariamente il numero dei film da importarsi nel nostro Paese e mettere a disposizione una parte non indifferente del gettito in Italia della programmazione di film americani, per il lancio e la programmazione in America di film italiani. Questo accordo che è proprio dei giorni scorsi segna un passo avanti perchè conferma la solidità acquistata nel campo mondiale dalla nostra cinematografia.

Il Governo, poichè le quote di competenza maturate in base alla legge vigente per l'anno che va chiudendosi, anno 1950-51, sono quote sensibili, può accettare senz'altro questo invito al blocco fatto dalla Commissione di finanza. Vorrà dire che si riserva, naturalmente presentando il relativo disegno di legge al più presto, di potere all'interno dei singoli capitoli di spesa sempre in materia cinematografica operare delle variazioni. E ciò per questa ragione, perchè mentre è giusto continuare, o magari intensificare l'aiuto alla produzione spettacolare, specie a quella che ha una sua robustezza e che poi frutta valuta pregiata essendo programmata all'estero, può in qualche modo contrarsi il sensibile aiuto dello Stato nel settore dei corto metraggi e delle attualità per i quali è stato necessario questo vasto respiro iniziale che doveva fare in modo che si costituisse la

industria laddove non c'era, e si ricostituisse laddove era stata distrutta dalla guerra, ma oggi, a produzione dei corto metraggi e delle attualità normalizzata, forse è possibile fare qualche economia.

Non dispiacera al Senato sapere che questo incremento del mondo cinematografico, che ha portato le nostre sale dalle 4 mila del 1938 alle 12 mila attuali, porta anche un notevole beneficio per lo Stato poichè il gettito del diritto erariale per lo Stato ed i Comuni (poco allo Stato, gran parte ai Comuni in base alle leggi fatte nel dopoguerra) è passato da 111 milioni del 1938 a quasi 17 miliardi oggi. Anche questo penso che vada tenuto presente, perchè di un certo mondo non vada segnato solo a carico l'insieme delle voci di spesa, ma vada anche registrata la voce di entrata.

Per quanto riguarda il teatro, l'invito fondamentale che questo ordine del giorno della Commissione di finanza fa è quello di spostare principalmente il meccanismo da un sistema nazionale centralizzato ad un sistema decentrato. Qui debbo dire che non è denaro nuovo che lo Stato dà in materia di teatro.

PARATORE. Questo non c'entra.

ANDREOTTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. C'entra per una considerazione che è nello stesso ordine del giorno. Quando lo Stato ha attribuito, salvo una piccolissima percentuale di carattere nazionale, il gettito del diritto erariale ai Comuni, ha tolto ad essi una percentuale del 12 più 6 per cento per sovvenire a queste spese nel campo del teatro di prosa, nel campo del teatro lirico e nel campo dell'attività concertistica, che in passato invece erano sostenute da contribuzioni condizionate a varie imposte, fissate secondo leggi che variavano da Comune a Comune. Può essere un criterio ottimo quello di decentrare, cioè di dare ad ogni Comune la responsabilità di stanziare, in base a questo gettito che viene ad essere perduto dallo Stato ed acquisito dal Comune, l'onere per le stesse attività, ovvero trovandosi nel concorso di scelta tra un'attività di carattere più premente ed una attività come quella di cui discorriamo, sarà il Comune nella pienezza delle sue possibilità di scelta a decidere quello che deve essere dato ad un settore o ad un altro.

PARATORE. Bisogna ridurre.

ANDREOTTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. La riduzione va tecnicamente studiata. Non credo che si intenda togliere questa quota del diritto erariale ai Comuni ai quali è dovuta l'altra parte del diritto erariale.

Non credo che questo voglia essere stabilito dalla Commissione: bisognerà, eventualmente, vincolare il Comune ad un massimo di spesa non superabile, o forse dare il carattere di spesa obbligatoria ad una parte di questo 12 o di questo 6 per cento, in modo che l'altra parte invece debba essere portata a coprire altre spese primarie negli obblighi dei Comuni.

PARATORE. Bisogna per lo meno ridurre del 50 per cento la spesa dei 2 miliardi e 400 milioni: non è concepibile che, in mezzo a tanta miseria, con tanti bisogni, si dia alla buona classe, quella che può spendere, il teatro gratuito.

ANDREOTTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Senatore Paratore, io non faccio obiezioni: ho solo sottolineato questa difficoltà di ordine tecnico, cioè, che mentre si spegne questo prelievo da parte dello Stato, del 6 per cento più il 12 per cento del gettito dei diritti erariali, tutto il gettito va ai Comuni; e quindi, se si vuole operare una riduzione di spesa, bisognerà che nel provvedimento di legge che qui è invocato, si vincolino i Comuni a non spendere per le voci per cui oggi era nazionalmente speso questo 18 per cento, il gettito locale corrispettivo. Ma questo, direi, che è più un problema di finanza locale: certamente in sede di legge non potrà non essere risolto...

COSATTINI. Bisogna modificare la legge comunale e provinciale.

PARATORE. Deve finire lo scandalo per cui in un Comune in cui ci sono i ragazzi in mezzo alla strada, in cui le pensioni sono esigue, si spendano poi 400, 500 milioni per fare andare a teatro gente gratuitamente.

ANDREOTTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Va bene, senatore Paratore. Ci auguriamo però che i Comuni possano resistere a questa pressione per la spesa, di più di quanto non abbia potuto resistere lo Stato. Questo sarà un problema che noi vedremo, e che è anche, direi, molto interessante per sperimentare in un settore quanto

mai delicato se il decentramento possa operare in tutti i campi un beneficio, o se invece rappresenti solo una dolorosa necessità di assumersi, in proprio, responsabilità che, fino a questo momento, erano devolute agli organi statali.

È molto giusto l'invito fatto dalla Commissione di finanza di fare in modo che, per quelle attività, pochissime e particolari che, o per il loro carattere, direi, rappresentativo nazionale — come può essere quello della capitale — o per essere situate in zone particolarmente depresse da un punto di vista economico generale — come può essere il teatro San Carlo di Napoli — sia chiesto un concorso (naturalmente con contro-prestazione) all'Ente Radio audizioni che forse — e qui nessuno meglio della Commissione di finanza può dircelo — ha in se stesso, senza alcuna necessità di nuovi introiti, la possibilità di sobbarcarsi a questi oneri particolari.

PARATORE. Al 31 dicembre del 1952 scadono le convenzioni della R.A.I.

ANDREOTTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Io penso che noi potremmo più diffusamente affrontare questa discussione quando, di qui a poche settimane, saranno presentati i disegni di legge che oggi sono chiesti dalla Commissione di finanza, con l'ordine del giorno che, in questo spirito, mi pare che non si possa e non si debba non sottoscrivere. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Ministro della marina mercantile, il quale è anche incaricato dell'elaborazione della riforma amministrativa. Nè ha facoltà.

PETRILLI, *Ministro della marina mercantile*. Onorevoli senatori, nel corso della discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, sono stati fatti notevoli accenni alle attuali condizioni in cui versa la pubblica Amministrazione, alla necessità di renderla efficiente e, a tal uopo, è stato conferito l'incarico a un membro del Governo di studiare e proporre le necessarie misure. L'onorevole Conti ha presentato anche un ordine del giorno, una parte del quale è dedicata appunto al riassetto della pubblica Amministrazione.

CONTI. Al rinnovamento.

PETRILLI, *Ministro della marina mercantile*. Dirò allora al rinnovamento, il problema è indubbiamente di un'importanza eccezionale

perchè condiziona il funzionamento degli organi previsti dalla Costituzione per l'esplicazione delle molteplici attività riservate allo Stato per il raggiungimento dei suoi fini d'interesse pubblico. Di riforma della pubblica Amministrazione si è parlato con molta frequenza in Italia dalla unificazione dello Stato in poi, durante i regimi democratici e durante il ventenni fascista. Studi e tentativi sono stati compiuti per darle corso ...

CONTI. Adesso c'è la Repubblica.

PETRILLI, *Ministro della marina mercantile*. Meritano particolare attenzione le proposte ...

CONTI. Bisogna costituire lo Stato repubblicano secondo le disposizioni della Costituzione: lo volete capire sì o no? È inutile che si venga a fare la storia della monarchia.

PRESIDENTE. Onorevole Conti si calmi!

PETRILLI, *Ministro della marina mercantile*. Meritano particolare menzione le proposte avanzate nel 1921, fatte dalla Commissione Cassis e quelle della Commissione Forti del 1926. L'attuale Governo ha assunto l'impegno di predisporre le basi di tali riforme. Perchè l'impegno potesse venire assolto in modo concreto era necessario accertare le cause storiche e tecniche dell'attuale disfunzionamento amministrativo; coordinare e integrare gli studi già fatti, esaminare le proposte avanzate, per il riordinamento o la rinnovazione (come piace all'onorevole Conti) dei servizi e del personale, nonchè per la rinnovazione (vede che la rinnovazione era nel mio piano, onorevole Conti) del metodo di lavoro, dal Parlamento in occasione dell'annuale discussione dei bilanci o di singoli disegni di legge o di mozioni e di ordini del giorno; dai Ministeri per il miglioramento e potenziamento della loro efficienza; dagli uomini politici, dalle categorie impiegatizie, dagli estranei alla pubblica Amministrazione per un più agile funzionamento di questa ultima e un suo più utile rendimento; di delineare quindi un programma di riforma che avendo di mira la organicità del lavoro da compiere nei vari settori, non si basasse su criteri di rigidità, ma rendesse possibile l'adozione di provvedimenti, anche separati e gradualmente, diretti tutti, ben inteso, ad un unico fine e rientranti tutti nelle linee del programma di riforma; di stabilire infine un metodo di lavoro per

la sua esecuzione e di tradurre in concrete realizzazioni i preparativi istruttori.

Su ciascuno di questi cinque punti ritengo doveroso e necessario richiamare la cortese attenzione dell'Assemblea.

Lo Stato italiano ha subito nel decorso mezzo secolo una grandiosa evoluzione nei suoi compiti politici e amministrativi, in corrispondenza della trasformazione economica del Paese e delle nuove esigenze sociali. Ai fini istituzionali di difesa esterna, di sicurezza interna, di amministrazione della giustizia, ecc., si sono aggiunti quelli di un intervento sempre più deciso in ogni forma di produzione e di scambio, nell'interesse di una popolazione in continuo sviluppo demografico. La seconda guerra mondiale ha, da ultimo, accentuato e moltiplicato le cause di quell'intervento, togliendo ogni possibilità di una sua completa scomparsa.

A siffatta evoluzione e trasformazione dei fini dello Stato non è corrisposto però un adeguato riordinamento del suo apparato amministrativo, i cui organi centrali e periferici, già modellati sulla rigida tradizione piemontese, hanno acquistato maggiore rigidità con la riforma fascista della fine del 1923.

Il modo con cui l'unità dell'Italia fu attuata, attraverso la rapida aggregazione di Stati di diversa consistenza territoriale e demografica o di diverso sviluppo civile ed economico, intorno al piccolo Piemonte; la profonda radice che nella tradizione di quest'ultimo trovavano i suoi ordinamenti politici ed amministrativi; la eccezionale personalità del Cavour statista e amministratore sopravvissuta col prestigioso suo nome oltre il corso della breve esistenza terrena; la costante preoccupazione di veder concretata l'unità nazionale in un blocco compatto, con disciplina rigorosamente omogenea, imposta da un potere centrale fino alle estreme e capillari articolazioni del Paese: queste ed altre cause determinarono l'affermarsi, nel giovane Stato, di organi, istituti e sistemi che la coscienza antiveggente di altri patrioti, come il Mazzini, riprovò, ma che i governi succedutisi dopo la proclamazione del Regno unitario mantennero e svilupparono con tenace identità di criteri e di metodi, e che poi, nei lunghi periodi del suo governo, Giovanni Giolitti, austero piemontese e funzionario dello Stato, consolidò in modo definitivo.

Rimonta al 20 marzo 1865 quel famoso gruppo di leggi organiche, che disciplinò l'amministrazione dei Comuni e delle Province, l'ordinamento della Pubblica Sicurezza, la Sanità pubblica, il Consiglio di Stato, l'abolizione del contenzioso amministrativo, i lavori pubblici, tracciando un sistema che, pur tra le integrazioni e le modifiche reclamate da nuove e non previste esigenze, ha resistito fino ai nostri giorni e costituisce l'ossatura amministrativa di uno Stato cresciuto smisuratamente di popolazione e passato da una economia prettamente agricola e artigiana ad altra, per notevolissima parte, industriale e marinaresca. È ugualmente del 1865 quella legge sulla espropriazione per motivi di pubblica utilità che, insieme all'altra di vent'anni dopo per il risanamento di Napoli, è attualmente ancora in vigore; monumento venerando di saggezza giuridica per tempi nei quali la funzione sociale della proprietà era scarsamente sviluppata e che oggi meriterebbe profonda revisione in non poche sue norme. Per oltre sei decenni ha trovato applicazione la legge Casati del 1859 sulla pubblica istruzione, modificata da quella Credaro del 1911 sulla istruzione elementare, fino alla riforma Gentile dell'epoca fascista. Il sistema fiscale, infine, con la quadruplicata disciplina della imposta sui fabbricati, sui terreni, sulla ricchezza mobile e sul registro, risalente al 1865, al 1874, al 1877, integrata dalla legge sulle successioni del 1877, ha influenzato per lunghissimi anni, pur con variazioni ed aggiunte, la produzione, il consumo e la circolazione della ricchezza, con criteri non sempre conformi ad una giustizia sostanziale e con metodi di accertamento tutt'altro che ispirati a mutua fiducia fra lo Stato e i contribuenti.

Il fascismo revisionò — è vero — queste ed altre leggi, ma conservando e accentuando il concetto fondamentale di un'autorità centralizzata dello Stato, utile mezzo per fini dittatoriali, come revisionò e in molta parte rifece la codificazione civile e penale, improntandola spesso a principi negatori di libertà.

Quanto alle cause tecniche dell'attuale disfunzionamento amministrativo, esse, secondo i risultati di indagini da me compiute, possono riassumersi come segue:

1. *Frazionamento di competenze fra i vari Ministeri su materie identiche o strettamente*

connesse. — Con la conseguenza di un ritardo nella procedura di adozione dei provvedimenti amministrativi o delle iniziative di legge, a causa dei necessari « concerti » fra le varie Amministrazioni interessate, e con la possibilità di provvedimenti o di iniziative difformi ove il « concerto » non sia preliminarmente concretato; in ogni caso, con l'effetto di rendere meno operante l'attività del Governo e di porre in scarso rilievo lo sforzo finanziario compiuto dallo Stato nel suo intervento a favore delle esigenze sociali e di quelle economiche del Paese.

Valgano in proposito alcuni esempi.

La materia della Pubblica assistenza è attualmente distribuita fra il Ministero dell'interno, quello del lavoro, quello dell'Africa italiana e la Presidenza del Consiglio, quest'ultima attraverso l'amministrazione per gli aiuti internazionali, l'E.N.D.S.I., le Opere speciali di assistenza per i ciechi, gli orfani di guerra, ecc.

La materia della Pubblica igiene e sanità è regolata dall'Alto Commissariato appositamente istituito nel 1945, nonchè dal Ministero dell'interno e dal Ministero del lavoro, dal quale ultimo dipendono gli Enti di assistenza malattie lavoratori, ed è connessa con l'attività svolta dal Ministero della pubblica istruzione per l'educazione fisica degli studenti, dal Ministero di grazia e giustizia per i detenuti, dalle Amministrazioni militari per gli ufficiali, sottufficiali e truppa, dal Ministero degli esteri per l'accertamento e la tutela delle condizioni fisiche degli emigranti, dal Ministero dell'agricoltura per la redenzione dei campi dalla malaria, dalla Presidenza del Consiglio per il sano svolgimento dell'attività sportiva.

La materia della edilizia è di competenza del Ministero dei lavori pubblici, di quello del lavoro per il piano dell'I.N.A.-Casa e della U.N.R.R.A.-CASAS, mentre è connessa con quella del Ministero dell'agricoltura per le costruzioni edilizie nei comprensori di bonifica, del Ministero del tesoro per l'I.N.C.I.S., dei Ministeri delle finanze e della difesa per le case a favore dei rispettivi dipendenti.

La materia della pesca compete al Ministero della marina mercantile ed a quello dell'agricoltura, dal quale ultimo dipende l'Istituto tassografico, sebbene il secondo di detti Mini-

steri si occupi soltanto della pesca interna (lacuale e valliva).

V'è qualche caso in cui la distribuzione di competenza su materie strettamente connesse è alla base della stessa esistenza di due amministrazioni distinte, com'è dell'Industria e commercio e del Commercio con l'estero, il cui rispettivo funzionamento non può nè concepirsi nè attuarsi se non col permanente sistema del concerto, al quale partecipano il Ministero del tesoro per i riflessi valutari, quello delle finanze per i riflessi doganali, quello degli esteri per i riflessi politici e, ove occorra, il Ministero dell'agricoltura per la parte alimentare.

Questo complesso e grave problema delle attribuzioni dei Ministeri, particolarmente posto in rilievo dall'articolo 95 della Costituzione, condiziona la risoluzione di molti altri problemi di struttura ed efficienza delle singole amministrazioni, quanto ad organizzazione interna, distribuzione di personale, addestramento tecnico, metodo di lavoro, rendimento.

Ad eliminare questa prima causa di disfunzionamento amministrativo occorre, ove sia possibile, la unificazione delle competenze; ove non lo sia, il loro coordinamento.

2. *Confusa organizzazione degli uffici amministrativi.* — Accanto alle Direzioni generali, alle Divisioni e alle Sezioni, organismi di naturale ripartizione dei servizi, si affollano uffici e sottuffici, comitati e commissioni, enti affiancatori, gestioni fuori bilancio, autorizzate e non autorizzate dalla legge, sorti sovente per cause di emergenza e non più scomparsi quando queste siano venute meno; quasi sempre costituenti doppioni parassitari e perturbatori, con ingente dispendio del pubblico denaro e interferenza dello Stato in attività di interesse preminentemente privato. Se si spiega con riguardo alle esigenze dell'immediato dopo-guerra il sorgere dell'E.N.D.I.M.E.A, della G.R.A., dell'E.N.A.C., ora E.A.M., non se ne spiega ragionevolmente la loro persistenza, o la loro persistenza nella attuale forma organizzativa. E quello che si dice dei tre menzionati enti, si può ripetere per altri ancora.

Non senza ragione il citato articolo 95 della Costituzione ha posto in primo piano, accanto al problema del numero e delle attribuzioni dei Ministeri, quello della loro organizzazione, che si estende, come è facile comprendere, agli

uffici periferici, regionali, provinciali e comunali.

La semplificazione e lo snellimento degli uffici, rimedi per eliminare questa seconda causa di disfunzionamento amministrativo, non possono attuarsi nè con espedienti, nè con provvedimenti singoli, perchè minaccerebbero di disarticolare improvvisamente l'Amministrazione, creando nuovi problemi di carattere sociale, quale ad esempio, la sistemazione di migliaia di impiegati che resterebbero improvvisamente privi di ufficio e di lavoro.

3. *Eccessivo accentramento di funzioni presso i Ministeri.* — Questo accentramento è la conseguenza, come si è detto, del sistema amministrativo instaurato con la stessa unificazione dello Stato. La devoluzione di una ingente massa di provvedimenti alla competenza delle Amministrazioni centrali non trova giustificazione nè nella loro importanza sostanziale, nè in quella finanziaria, ed è causa di pesantezza nel funzionamento dell'apparato burocratico dello Stato, di incomprendimento delle esigenze effettive della collettività, di diffidenza reciproca fra il centro e la periferia.

Anche qui bastano pochi esempi a caratterizzare l'attuale situazione di disagio della pubblica Amministrazione.

I provvedimenti riguardanti la carriera degli insegnanti elementari (circa 170 mila unità) sono di competenza dei Provveditorati agli studi, organi di giurisdizione provinciale. Quelli concernenti gli insegnanti delle scuole medie (oltre 50 mila unità) rientrano nelle attribuzioni del Ministero della pubblica istruzione, con enorme aggravio di lavoro, esplicantesi nei bandi di concorso, nelle nomine, nelle promozioni, nei trasferimenti, nei collocamenti a riposo, nella attribuzione degli aumenti periodici di stipendio, nella liquidazione delle pensioni.

Non meno spiccato è l'accentramento di attribuzioni nei Ministeri economici dei lavori pubblici, dell'agricoltura e dell'industria, le cui determinazioni e i cui provvedimenti formali sono soggetti a lunghe procedure istruttorie, di carattere tecnico e giuridico, in sede consultiva e deliberante.

La stessa attività della pubblica beneficenza si svolge, in base all'ordinamento in vigore, alla periferia nella fase istruttoria, al centro in

quella decidente, sicchè le erogazioni a favore degli asili, degli orfanotrofi, degli ospedali, degli ospizi per vecchi esigono necessariamente lungo giro di corrispondenza e notevole impiego di tempo.

Con riguardo al problema dell'accentramento, vanno soggiunte due considerazioni dimostrative della sua gravità. La prima è che, con la svalutazione della moneta, non si è sempre aumentata, o non si è aumentata adeguatamente, la competenza *ratione pecuniae* degli organi periferici. Ne è derivata, così, indirettamente, un'accresciuta competenza delle Amministrazioni centrali di fronte alla situazione dell'anteguerra. Provvedimenti, ad esempio, che fino all'importo di un milione erano, nel 1938, di competenza d'un organo periferico, non sono stati adeguati all'attuale parametro del valore d'acquisto della moneta, con la conseguenza di attrarre parzialmente nell'orbita di competenza dei Ministeri provvedimenti che ne erano esclusi.

La seconda osservazione riguarda la natura non definitiva di molti provvedimenti devoluti alle Amministrazioni periferiche. Ciò importa che quei provvedimenti siano soggetti a revisione di legittimità e di merito da parte delle Amministrazioni centrali, attraverso un lungo e spesso estenuante esperimento di ricorsi gerarchici che sbocca poi nel provvedimento definitivo, impugnabile in sede giurisdizionale. Non è esagerato affermare che il vigente ordinamento dei gravami, con l'osservanza di termini non più corrispondenti all'attuale speditezza del sistema delle comunicazioni, costituisce una delle principali cause ritardatrici dell'attività amministrativa e della sfiducia dei cittadini nella efficacia delle provvidenze statali.

Il decentramento amministrativo, ovvio rimedio al complesso inconveniente sin qui prospettato, rischierebbe di venire eccessivamente ritardato se fosse posto in necessaria connessione con l'attuazione dell'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione. L'ordinamento regionale, con la devoluzione di poteri e di attribuzioni dal centro alla periferia, sulla base non solo e non tanto dell'elemento quantitativo, ma anche e soprattutto di quello qualitativo, cioè per settori di materie, non può ritardare l'attuazione di un decentramento inteso

come snellimento e semplificazione delle competenze ora spettanti alle Amministrazioni centrali, attraverso una più intensa collaborazione degli organi periferici. Affidare a questi ultimi una funzione deliberante, oltre che istruttoria, per lo meno nello svolgimento dell'attività vincolata dalle leggi e dai regolamenti, abbreviare i termini e render più agevoli le procedure, attribuire carattere di definitività a molti provvedimenti delle autorità periferiche deve potersi attuare senza pericolo per l'unità dell'Amministrazione e per un sufficiente coordinamento del potere centrale con quello degli organi periferici. La larga esperienza amministrativa acquisita a tal riguardo da ogni Dicastero è garanzia di un favorevole risultato dell'impresa.

4. *Mancanza di coordinamento all'interno delle singole amministrazioni e fra amministrazioni diverse.* — Una delle cause di ritardo nel disimpegno delle funzioni amministrative è la mancanza di un pronto ed efficace sistema di coordinamento. È molto frequente il caso che un affare interessi la competenza di parecchi uffici di una medesima Direzione generale o di parecchie Direzioni generali dello stesso Ministero, o, addirittura, di più Ministeri. La prassi attualmente in vigore importa che ciascun ufficio esamini e tratti isolatamente l'affare per la parte di propria competenza e lo trasmetta poi agli altri uffici per l'ulteriore corso di esame e trattazione. Se la competenza appartiene anche ad altre amministrazioni, queste sono investite dell'affare per mezzo di corrispondenza, che necessariamente ritarda le determinazioni definitive.

È possibile instaurare un diverso e più ragionevole sistema? Sembra di sì, e, va aggiunto, senza bisogno di emanare alcuna legge in proposito. Sulla base di quanto già si osserva in qualche amministrazione, si può disporre che i più importanti affari, devoluti alla competenza di parecchi uffici di una sola Direzione generale e che esigano una impostazione unitaria, siano esaminati sollecitamente in riunioni periodiche dei titolari di detti uffici, con l'intervento, ove occorra dirimere dissensi, del Direttore generale; quelli che interessano più Direzioni generali, in frequenti riunioni dei rispettivi titolari, con la rimessione al Ministro, ove non riesca possibile concordare la decisione. Per gli

affari che interessano più Ministeri, i Direttori generali, assunte le opportune istruzioni dai loro Ministri, possono consultarsi in via breve, per concordare la linea tecnica della soluzione e riferire poi ai Ministri sui risultati raggiunti. Con tale sistema si può raggiungere un maggiore coordinamento e una maggiore speditezza dell'attività amministrativa, eliminandosi al massimo quei « concerti » per corrispondenza scritta, che, oltre ad essere fonte di lungaggini, sono causa di frequenti malintesi, riserve, perplessità e, talvolta, prese di posizioni e irrigidimenti inconsulti.

5. *Eccesso delle funzioni consultive e di controllo di fronte a quella ispettiva e deliberativa.* — Nella funzione consultiva, occorre distinguere quella imposta dalle leggi da quella puramente facoltativa; quella di merito dall'altra di legittimità. Circa i pareri obbligatori, siano vincolanti o meno per l'Amministrazione, deve dirsi che essi sono prescritti con troppa frequenza dalle leggi, e non soltanto da quelle di data remota, ma anche da quelle che andiamo giorno per giorno approvando.

Di gran lunga maggiore è l'attività consultiva di carattere facoltativo, che si svolge con richiesta di pareri al Consiglio di Stato, all'Avvocatura dello Stato, ai Consigli superiori e agli altri corpi tecnici dei vari Ministeri. Se il fare una statistica al riguardo è impresa pressochè impossibile, è lecito tuttavia affermare che la consultazione ha preso uno sviluppo del tutto sproporzionato alle effettive esigenze. Questo sviluppo, lungi dal costituire un indice di progresso nel funzionamento qualitativo dell'Amministrazione, ne è troppo spesso prova di scadimento. È molto comodo far appello all'altrui parere quando si incontra una difficoltà, ed è tanto più comodo ove si pensi che a richiedere il parere è un ufficio burocratico; a fornirlo è, d'ordinario, un ufficio collegiale. L'anonimo parere di quest'ultimo copre agevolmente la responsabilità dell'altro che ha la propria espressione e rappresentanza in una persona fisica, Direttore generale, Capo divisione, Capo sezione. Deve poi rilevarsi, tutt'altro che con soddisfazione, la generale tendenza delle Amministrazioni a costituirsi, ognuna, un proprio Consiglio superiore, destinato, non già ad esprimere avviso sulle linee direttive dell'attività tecnica di un Dicastero

o sul migliore coordinamento di essa, ma su affari concreti, il che sposta la competenza sulla loro trattazione dall'uno all'altro settore dell'Amministrazione, riducendo gli uffici burocratici ad organi esecutivi di quelli di consultazione.

Quanto alla funzione ispettiva interna, essa non è sufficientemente valorizzata nella nostra amministrazione e, quello che più preoccupa, non può contare su un sufficiente numero di persone tecnicamente esperte. Di tale problema si è interessato e si interessa con notevole successo l'attuale Ministro delle finanze, nel campo dell'Amministrazione tributaria, attraverso la esecuzione di corsi di addestramento teorici e pratici. Di maggiore difficoltà è l'addestramento di ispettori nel campo dell'agricoltura, dell'industria e del commercio, destinati a vincere resistenze e diffidenze, aperte e simulate, nelle categorie controinteressate. Bisogna pure riconoscere che esperti di grande valore non è facile rinvenire se non dietro conveniente remunerazione, mentre il loro compito è soggetto a molte tentazioni, perchè si svolge fra persone, ditte, aziende, società non sempre dominate da soverchi scrupoli.

In merito all'attività di controllo, contabile e di legittimità, l'una esercitata dagli uffici di ragioneria, l'altra dalla Corte dei conti, le doglianze sono universali e quotidiane. Sembra fuori posto attardarsi qui sulla fondatezza di tutte le doglianze; più utile è l'osservare che le cause degli intralci e delle remore sono spesso da ricercare, oltre che nelle persone preposte a quei delicatissimi uffici, nelle leggi e nei regolamenti, talvolta oscuri, tal'altra permeati di esagerato formalismo, tal'altra ancora discordanti. Una revisione del controllo contabile, comunque, s'impone, come s'impone la revisione delle complicate procedure nei rapporti contrattuali fra Stato e privati, soprattutto in materia di appalti e forniture. A tale riguardo va detto che un'apposita Commissione, nominata per la revisione della legge e del regolamento sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, è in via di concludere la parte più importante dei suoi lavori, precisamente quella sui cennati rapporti contrattuali, nonchè l'altra sulla formazione dei bilanci, che tanto interessa le Camere legislative e il Paese, per gli aspetti giuridici,

finanziari, economici e sociali dell'attività dello Stato. È prevista per domani una riunione plenaria di tale Commissione con l'intervento del Ministro del tesoro e mio per esaminare i risultati del lavoro compiuto. Mi par quasi superfluo insistere sulla importanza della revisione di una legge che può considerarsi la chiave di volta di tutta l'attività amministrativa.

Sulla funzione della Corte dei conti va rilevato che molto opportunamente essa si svolge, a decorrere da alcuni anni, anche in modo decentrato, presso le Regioni autonome e non autonome, in queste ultime con limitato riguardo però ai provvedimenti di competenza dei Provveditorati regionali alle OO. PP. Qui a Roma esiste pure un ufficio decentrato presso la Cassa depositi e prestiti, di grande utilità. È da prevedere e sperare che con la collaborazione di due autorità eminenti per dottrina ed esperienza, quali il Presidente della Corte dei conti e quello di Sezione addetto al coordinamento del riscontro si possa giungere a risultati soddisfacenti, in base ad iniziative di necessaria speditezza.

6. *Mancato aggiornamento di leggi organiche, molteplicità di leggi speciali, complessità procedurali.* — Si tratta di problemi, ad esporre i quali non fa difetto che il tempo. Anche chi non sia un funzionario dello Stato, ma che eserciti la libera professione forense può dare atto della enorme difficoltà che arrecano, per il pratico accertamento della norma di diritto e per la sua esatta applicazione, la vetustà di alcune leggi non più rispondenti alle attuali esigenze, e la selva selvaggia, ogni giorno in continuo infittimento, delle leggi speciali, l'una riannodantesi alle altre per via di enigmatici richiami. Questa immane congerie di norme grava anzitutto sui funzionari della pubblica Amministrazione, chiamati pel loro ufficio a farne applicazione. È stato altra volta rilevato che basterebbe irrigidirsi sulla osservanza minuziosa delle leggi e dei regolamenti esistenti per fermare il corso dell'attività amministrativa, tanti sono gli adempimenti formali cui essa è sottoposta! È ancora vivo il ricordo di uno sciopero non collaborazionista, attuato fortunatamente per pochi giorni, da alcuni personali dell'amministrazione postale con la semplice applicazione letterale dei regolamenti in vigore. Opportunamente il Ministro delle poste e

telegrafi ha preso di recente l'iniziativa di un nuovo testo unico delle disposizioni che regolano l'attività del suo Dicastero allo scopo di togliere di mezzo quelle invecchiate od improvide e coordinare e integrare quelle utili. È stata pure richiamata l'attenzione della Presidenza del Consiglio sull'opportunità di invitare le varie Amministrazioni dello Stato ad intraprendere la formazione o la revisione di testi unici, affinché la riforma dell'Amministrazione sia resa efficiente dalla semplificazione e dal coordinamento delle leggi.

Ma non può essere sottaciuta la grave e sfavorevole incidenza che, nello sviluppo dell'attività amministrativa, è determinata dalla complicazione delle procedure regolamentari. La stampa si è soffermata negli scorsi mesi a enumerare i passaggi del lungo *iter* che una opera pubblica, sia di competenza del Ministero dei lavori pubblici o di quello dell'agricoltura o di altro Ministero, deve subire dalla formazione del progetto di massima fino all'inizio dei lavori. In effetti, la esecuzione di una opera pubblica è sottoposta ad una serie di adempimenti sostanziali e formali, di consultazioni tecniche e giuridiche, di deliberazioni amministrative e finanziarie, di controlli di merito e di legittimità, alla periferia o al centro, talvolta in quella e in questo, da mettere a dura prova lo spirito d'iniziativa, la pazienza e la fiducia dei cittadini più intraprendenti ed animosi. Se poi il finanziamento o il sovvenzionamento dell'opera sono legati a particolari determinazioni, com'è per l'utilizzo del fondo lire dell'E.R.P., la procedura diventa più complessa per gli indispensabili accordi col Tesoro e l'approvazione dell'E.C.A. Non è raro il caso che, quando si attuano le gare di appalto dei lavori, siano già intervenute circostanze nuove che impongono una esecuzione tecnica più adeguata alle oggettive necessità, o che i prezzi preventivati facciano andare deserte le aste perchè non più basati sugli effettivi costi delle materie prime e della mano d'opera.

Questo sistema complicato di procedure, se in parte dipende da certo orientamento psicologico degli italiani, è soprattutto una conseguenza di quell'innegabile diffidenza che la amministrazione dello Stato mostra verso i cittadini, in base a una pericolosa deforma-

zione del concetto di pubblico interesse, costantemente raffigurato come in necessaria antitesi con quello privato.

7. *Mancanza di una legge generale sulla pubblica amministrazione.* — Perché l'attività amministrativa possa svolgersi in modo sicuro e spedito, occorrerebbe che fossero determinati chiaramente i principi generali ai quali essa deve uniformarsi. Tali principi attualmente non sono contenuti in alcuna legge *ex professo* emanata, ma vanno desunti da numerosi e svariati testi, a cominciare dalla legge comunale provinciale. L'esigenza di una legge unica che organicamente comprenda le disposizioni sui soggetti di diritto (persone giuridiche pubbliche, enti di pubblica utilità, persone fornite dell'esercizio di pubblici servizi), sugli organi della pubblica amministrazione e sulla loro competenza, sulla responsabilità e sui controlli, sul procedimento amministrativo e sul sistema delle prove, sugli elementi essenziali, sulla forma, sull'efficacia e sulla esecutorietà degli atti amministrativi, sulla loro invalidità, sul loro riesame e sulla loro impugnazione in sede gerarchica, sulla responsabilità della pubblica amministrazione per i fatti illeciti commessi in danno dei cittadini è troppo vivamente sentita perché possa essere sottovalutata. Uno schema, già preparato da una Commissione di esperti, è in via di definitiva articolazione ed in grado di esser sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri e quindi del Parlamento.

8. *Inadeguata preparazione tecnica degli impiegati dello Stato ed errato metodo di lavoro.* — È largamente diffusa la convinzione della scarsa competenza tecnica dei pubblici impiegati. Per la parte in cui tale opinione è fondata, bisogna convenire che la causa del grave inconveniente è, anzitutto, il sistema di reclutamento del personale. Non si vuole qui parlare della immissione in massa di personale non di ruolo, avvenuta nell'ultimo decennio per motivi politici e sociali che nulla hanno in comune con i criteri di una saggia selezione impiegatizia e che faranno sentire i loro effetti per lungo corso di anni, ma del sistema con cui si reclutano gli stessi impiegati di ruolo. Fatte pochissime eccezioni, il reclutamento avviene dal grado iniziale della carriera mediante concorsi, ai quali partecipano giovani forniti di cognizioni puramente

istituzionali e teoriche, e con titoli di studio largamente generici, atti ad aprire le porte di diversi settori amministrativi. La laurea in giurisprudenza è stata ed è ancora in Italia considerata come l'indice di una capacità tecnica, buona per creare indifferentemente magistrati, funzionari del Tesoro e... del Commissariato del turismo. Manca fra noi un adeguato senso della specializzazione, come manca, d'altro canto, il necessario criterio di semplificazione nel determinare le materie di esame nei pubblici concorsi. È questa una zona nella quale bisogna innovare in estensione e in profondità, con spirito quasi rivoluzionario. Occorre pure che l'Amministrazione consideri di proprio preminente interesse, prima e più che d'interesse dei singoli impiegati, il promuovere un'efficace qualificazione di costoro per il migliore esercizio delle funzioni loro affidate. Bisogna dire al riguardo che, fatte pochissime eccezioni (come la encomiabile iniziativa presa dal Ministero delle finanze e l'altra, di questi giorni, del Ministero dell'agricoltura per i servizi statistici della sua Amministrazione) è tutto da compiere per l'affinamento della capacità tecnica dei funzionari. La risoluzione di tale problema è attualmente rimessa, con una incomprendibile ingenuità, ai soli sforzi individuali degli impiegati alla vigilia di quell'esame che l'ordinamento amministrativo in vigore esige per la promozione degli impiegati di gruppo A al grado VIII della gerarchia, per quelli di gruppo B al grado IX e per quelli di gruppo C al grado XI. Il problema esige invece ben altri rimedi e il contributo dell'Amministrazione per risolverlo deve essere di un'ampiezza e di una intensità pari alla importanza di esso. Particolari cure vanno date alla preparazione di coloro che, in ogni categoria di personale, sono chiamati ad esercitare funzioni direttive, alle quali sono ovviamente connesse maggiori responsabilità. In sostanza, il problema della qualificazione, che nel settore dell'impiego privato oggi preoccupa uomini politici e studiosi, si presenta con un ordine di grandezza di gran lunga superiore nel settore del pubblico impiego, perché investe non soltanto i salariati, ma, e soprattutto, gli impiegati e i funzionari, compresi fra questi gli stessi dirigenti delle Amministrazioni centrali. Quanto al metodo di

lavoro, se n'è già fatto cenno a proposito della attuale situazione, che prevede, dal basso in alto, una serie di proposte largamente irresponsabili, tutte confluenti nella responsabilità unica del Ministro. Occorre aggiungere che l'orario di ufficio, oggi seguito al centro e alla periferia, non risulta il più consono alle esigenze dell'Amministrazione. È un fatto incontestabile che l'orario di sei ore continue, generalmente compreso fra le otto antimeridiane e le quattordici, non è osservato; è un fatto ugualmente incontestabile che molti impiegati dello Stato, nelle ore del pomeriggio, dedicano la loro attività ad impieghi che nulla hanno a che vedere con le cure domestiche in favore dell'educazione dei figli, e con un giusto ristoro delle loro energie fisiche e spirituali. Se l'orario unico deve essere mantenuto, occorre che esso sia regolato in modo da poter essere osservato, e a ciò potrà efficacemente contribuire l'abolizione di quel compenso per lavoro straordinario che spesso si riduce ad una espressione di ipocrisia e quasi sempre ad una causa di ingiustizia nella misura del trattamento economico degli impiegati.

Notevole fonte di inconvenienti per un lavoro serio ed ordinato sono pure certe istituzioni ed impianti, il cui funzionamento ed esercizio, anziché essere disposti in sedi adatte e fuori dell'orario d'ufficio, vengono attuati nei locali stessi e nelle ore di lavoro, con grande confusione, distrazione e menomazione del prestigio dell'Amministrazione e dell'impiegato. Qui non si tratta di negare l'opportunità di quelle istituzioni e di quegli impianti, ma di regolarne ordinatamente il funzionamento quanto a tempo e luogo, e di agevolarne, ove occorra, anche lo sviluppo, per venire incontro alle esigenze delle categorie impiegatizie, il cui soddisfacimento non è in contrasto con l'interesse dell'Amministrazione.

9. *Scarsa attrezzatura degli uffici.* — È questo un problema strettamente connesso con la funzionalità della pubblica Amministrazione e riguarda sia i locali dove l'attività amministrativa si svolge, sia la sufficienza dell'arredamento. Tutto ciò che si dice comunemente per deplorare l'attuale stato di cose è impari a ciò che si potrebbe dire.

Con l'ampliamento delle funzioni amministrative non si sono ampliati corrispondente-

mente i locali ove esse si svolgono. L'inadeguato ampliamento si è inoltre verificato, generalmente, con la più assurda dislocazione degli uffici di un'unica Amministrazione nei punti più opposti dell'abitato urbano, soprattutto nelle grandi città, in base a criteri contingenti privi di razionalità. Nessuna Amministrazione dello Stato — proprio nessuna — oggi funziona in un solo edificio o in edifici contigui. Di qui la conseguenza, per i dirigenti, di doversi spostare continuamente da un luogo ad un altro; per gli impiegati, di dover fare ricorso ad una interminabile corrispondenza epistolare perchè una pratica di competenza di una sola Amministrazione abbia il suo sviluppo e la sua completa definizione.

Sull'arredamento dei locali e sull'attrezzatura meccanica degli uffici basta dire che spesso gli impiegati, costretti a lavorare gomito a gomito, in tre o quattro in una sola stanza, sono sforniti dei mezzi di lavoro oggi in uso presso le più modeste aziende private. Gli archivi delle varie Amministrazioni sono tenuti con scaffalature e con criteri primordiali anche se destinati a raccogliere documenti importanti. Scarsa per il volume delle esigenze è la fornitura delle macchine da scrivere, scarsissima quella delle macchine calcolatrici. Ad eccezione di alcune Amministrazioni finanziarie e dell'Istituto centrale di statistica, può dirsi che in questo campo occorre provvedere alle esigenze più elementari.

10. *Situazione del personale.* — Sotto questa espressione possono riassumersi tutti gli inconvenienti largamente noti dell'attuale situazione giuridica ed economica dei dipendenti statali, a cominciare dai preoccupanti vuoti nei posti di organico e dal sopraffollamento del personale avventizio, malamente distribuito fra i vari settori amministrativi, per passare, dal disagio nascente da una carriera che si svolge nelle strettoie dei ruoli chiusi, con notevole disparità da ruolo a ruolo, alla valutazione più formale che effettiva della capacità e del rendimento dei singoli; allo scarso prestigio delle funzioni direttive; all'inidoneo funzionamento dei Consigli di amministrazione e delle Commissioni di disciplina; alla inefficienza di organi destinati a prevenire o ad accertare i casi di corruzione degli impiegati; alla generale insicurezza degli im-

piegati nella tutela della loro dignità di fronte alla pubblica opinione; al confuso sistema del trattamento economico, aggravato dal livellamento di remunerazioni tra personali forniti di funzioni diverse o da sperequazioni tra quelli esercitanti le stesse funzioni; alla mancanza di un organo superiore che possa esprimere, con elevato peso politico e morale, un giudizio obiettivo sulle richieste di miglioramenti economici, senza che lo Stato sia tratto a discutere, come un privato datore di lavoro, sulla possibilità di accogliere le richieste stesse, o personali siano indotti, quasi privati prestatori d'opera, a ricorrere all'arma dello sciopero, con menomazione di prestigio dello Stato, con turbamento della disciplina impiegatizia e con nocimento dei pubblici servizi.

11. *Possibilità di abusi del potere discrezionale.* — Un elemento negativo, infine, nell'attività della pubblica Amministrazione è la possibilità di abuso del potere discrezionale, il potere più pericoloso che si possa mai immaginare, perchè, sotto il pretesto di una regolamentazione tecnica e di una valutazione specifica di situazioni di fatto, può sconfinare in autentici atti di arbitrio. Questo potere ha purtroppo salde radici in una prassi inveterata che, per rendere utili servizi agli uomini di buona, come di cattiva intenzione, resiste tenacemente ad ogni sforzo di obiettiva disciplina. Se è vero che la pubblica Amministrazione, chiamata ad operare concretamente pel raggiungimento di fini di interesse generale, non ha per iscopo diretto l'attuazione della giustizia, della equità e della morale, deve pur contenere la propria azione nei limiti e nel rispetto dei principi che da queste leggi inderogabili sono fissate. Sotto l'influenza di cause le più svariate la pubblica Amministrazione tende istintivamente ad allargare il campo del suo potere discrezionale, riducendo in corrispondenza quello dei diritti soggettivi dei cittadini, talvolta degradandoli a interessi legittimi, talvolta addirittura a interessi semplici, sforniti di tutela giurisdizionale. Questa tendenza assume, nei regimi dittatoriali, le forme estreme, restringendo o annullando le civili libertà. A nessuno di noi possono essere cadute dal ricordo le vivaci reazioni della giurisprudenza ordinaria e amministrativa intese a frenare, nel periodo fascista, l'abuso di una discrezio-

nalità del potere esecutivo, frequentemente qualificato come insindacabile dalle stesse leggi. Coraggiose sentenze della Corte di cassazione affermarono in più riscontri che non v'è facoltà discrezionale dell'Amministrazione che possa impunemente violare, neppure sotto la veste della competenza tecnica, le leggi della umana prudenza; come frequenti decisioni del Consiglio di Stato, affinando quello strumento del controllo di legittimità che è l'eccesso di potere, annullarono provvedimenti amministrativi viziati da deficienza di causa giustificatrice, da falso presupposto, da errori di logica, da disparità di trattamento in pari situazioni, da manifesta ingiustizia, da deviazioni dal fine e così via.

Oggi, in regime di libertà, controllato dal Parlamento e dalla pubblica opinione, il potere discrezionale della pubblica Amministrazione esige una nuova disciplina. Si tratta di un problema politico e giuridico insieme, perchè concerne i limiti dell'attività del potere esecutivo di fronte alla giustizia sostanziale che tutto il popolo invoca. Non basta che l'articolo 113 della Costituzione, ponendo fine a precedenti sistemi, garantisca in ogni caso, contro gli atti della pubblica Amministrazione, la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi della Magistratura ordinaria o amministrativa. Neppure basta che gli atti stessi siano motivati, perchè se ne possa agevolmente eseguire l'autorizzato controllo. Occorre che, nei limiti e in esecuzione delle leggi che conferiscono all'Amministrazione poteri discrezionali, siano fissati dai regolamenti i criteri e i principi obiettivi, valevoli di fronte a tutti e in ogni occasione, per l'esercizio dei poteri medesimi. Saranno così evitate frequenti censure, fondate o azzardate, contro veri o falsi arbitri degli organi amministrativi in settori delicati, quali la distribuzione di opere pubbliche, le sovvenzioni ad enti ed aziende, il conferimento di autorizzazioni, concessioni e licenze, e la vasta serie di provvedimenti riguardanti la carriera degli impiegati civili e militari dello Stato. Al quale ultimo riguardo non può sfuggire la grande utilità che al prestigio dello Stato e al suo bene inteso interesse può conferire una regolamentazione chiara, semplice e precisa del potere discrezionale dell'Amministrazione, che elimini dal-

1948-51 - DCXXVII SEDUTA

DISCUSSIONI

31 MAGGIO 1951

l'animo dei dipendenti statali ogni sospetto o apparenza di arbitrio e di parzialità nei provvedimenti relativi alla loro carriera.

Deve meritare l'approvazione di tutti i cittadini l'impegno formalmente assunto dal Governo, nel disegno di legge presentato al Parlamento per la delega di straordinari poteri in materia economica, di contenere, nei limiti più rigorosi, l'esercizio delle facoltà discrezionali dell'Amministrazione. È questa una prova di saggezza politica che prelude alla instaurazione di un nuovo, generale e definitivo sistema.

Se alle cause, finora esposte, di carattere generale del disfunzionamento amministrativo si aggiungono quelle particolari a singoli settori, dipendano esse da situazioni oggettive, da cattivi ordinamenti o da malvolere di uomini, si dovrà concludere che la complessità e la gravità del problema, mentre non consentono superficialità di rimedi, esigono lo sforzo concorde, serio e metodico di coloro che hanno responsabilità di governo, nonchè di tutti gli uomini politici, degli stessi impiegati e della pubblica opinione, affinché l'opera di restaurazione si compia attraverso le leggi, i regolamenti, le circolari, ma anche, e soprattutto, attraverso un nuovo e più elevato costume morale, un più profondo senso dello Stato, un più efficace contemperamento dell'interesse pubblico con quello privato.

Sul secondo dei cinque punti accennati all'inizio del mio dire, mi limiterò a comunicare che tutto quanto è stato proposto in studi di commissioni, in voti parlamentari, in richieste di amministrazioni, in suggerimenti di organizzazioni e di singoli è stato attentamente esaminato, vagliato, coordinato per ogni opportuna utilizzazione. Si tratta di un lavoro minuto al quale è stata posta la più scrupolosa attenzione.

Quanto alla delineazione di un programma, va osservato che il campo dell'opera riformatrice è oggettivamente segnato dai due elementi costitutivi dell'ordinamento amministrativo: gli uffici e il personale. In questa *summa rerum divisio* i problemi relativi agli uffici possono raggrupparsi intorno a tre distinte categorie: numero, attribuzioni e organizzazione dei Ministeri e delle Amministrazioni dipendenti; coordinamento e sistema dei controlli dell'attività amministrativa; metodo di lavoro

e attrezzatura degli uffici. La prima categoria di problemi, formalmente prevista dall'articolo 95 della Costituzione, postula, da una parte, una razionale concentrazione di attività identiche o similari, per evitare sia le accennate duplicazioni di competenze o gli inutili concerti, che la dispersione di mezzi finanziari, i contrasti di iniziative, l'annullamento di utili risultati, la svalutazione degli sforzi compiuti dal Parlamento, dal Governo e dal Paese in ogni settore della vita sociale ed economica; dall'altra, una separazione di servizi che, per scarsa affinità fra i medesimi o per un loro distinto sviluppo, meritano diversi ordinamenti e autonome regolamentazioni. In corrispondenza di questa opera va provveduto a una coraggiosa soppressione degli uffici superflui e a una più agile articolazione di quelli necessari. Non credo che alla soppressione degli uffici superflui occorranò comitati della scure; indispensabile però è la scure, maneggiata con polso fermo, senza troppi riguardi, specialmente per togliere di mezzo quegli uffici stralcio o di liquidazione che, sotto parvenze illusorie, perpetuano sovente, come prima e peggio di prima, organismi ed attività pur riconosciuti privi di utile consistenza.

Chi conosce, anche soltanto dal di fuori, la Amministrazione dello Stato comprende facilmente le benefiche conseguenze che la concreta applicazione dei riassunti criteri può determinare per lo Stato e i cittadini in vaste zone della pubblica attività.

Un interessante problema di carattere generale in sede di riorganizzazione dei servizi ed uffici statali è quello dell'ordinamento delle Amministrazioni a tipo industriale o patrimoniale, la cui attività, esercitata dallo Stato per ragioni estrinseche alla natura di essa, si svolge *ad instar* di quella privata. Le leggi in vigore già riconoscono un ordinamento autonomo ai Monopoli, alle Ferrovie dello Stato, all'A.N.A.S., all'Azienda postelegrafica e a quella telefonica di Stato. Non sembra doversi escludere la convenienza di attribuire analogo ordinamento ad altre amministrazioni. Soccorre in favore di tale convenienza il predominante elemento tecnico di siffatte amministrazioni con la esigenza di una loro particolare organizzazione interna e di una maggiore snellezza nella loro attività consultiva e deliberante. Deve es-

sere ben chiaro però che un ordinamento autonomo non significa soppressione dei necessari controlli — contabili, di merito e di legittimità — tanto meno facilità o faciloneria nella spesa, ma, anzi, adozione di una organizzazione dei servizi che, per la sua chiarezza e semplicità, renda più agevoli i controlli, e adozione di un sistema economico, in cui la misura della spesa trovi freno nella sufficienza dell'entrata. Vi sono attualmente Ministeri, sopra tutto economici, che svolgono la loro attività attraverso pesanti bardature burocratiche, con immenso danno dell'economia generale del Paese e con discredito della stessa pubblica Amministrazione, alla quale si addebita di non sapersi rendere conto della esigenza di un ritmo più veloce nello svolgimento dei suoi compiti. Non è da escludere che si rinvengano nell'Amministrazione mentalità adusate a tradizionali sistemi di lentezza, di perplessità e di sospetto che vanno mutate con virile coraggio, ma è da considerare pure che l'ordinamento amministrativo in vigore, nella sua esasperante uniformità di fronte alla varietà dei servizi, crea appunto, con quei deplorati sistemi, mentalità non più rispondenti ai moderni bisogni della vita.

Altro problema che investe tutti i rami della pubblica Amministrazione e che, per i suoi riflessi, si ripercuote sulla vita dell'intera Nazione nei molteplici aspetti delle sue attuali possibilità e dei futuri sviluppi è il riordinamento dei servizi statistici.

Negli ultimi anni, e in particolar modo in quelli del dopoguerra, quasi tutti i Paesi del mondo hanno provveduto a complesse e profonde trasformazioni degli organi e delle funzioni di tali servizi. Ciò si spiega con l'accresciuta necessità di premettere sicure e tempestive informazioni statistiche all'attuazione di ampi ed urgenti programmi di ricostruzione e di riforma provocati dagli eventi bellici, oltre lo svolgimento delle normali attività economiche e sociali.

L'orientamento generale della accennata trasformazione è stato ovunque nel senso:

a) di creare e di potenziare un ufficio centrale di statistica, inserito nel quadro dell'Amministrazione statale, con ampi e non illusori poteri in materia di regolazione e controllo delle rilevazioni e indagini statistiche;

b) di appoggiare l'Amministrazione della statistica statale ad una solida base organizzativa periferica — la così detta « field organisation » degli anglo-sassoni — al fine di mantenere il necessario contatto tra l'organo rilevatore dei fenomeni ed il luogo ove questi si manifestano, canone fondamentale della moderna tecnica delle rilevazioni statistiche.

Come esempi di riordinamento dei servizi statistici, avvenuti durante e dopo la guerra, e nei quali, appunto, si trovano specifiche disposizioni circa o un efficiente e preciso funzionamento delle rilevazioni statistiche o una ben congegnata coordinazione ed autonomia tecnica nel campo statistico, si possono ricordare:

per gli Stati Uniti d'America, il « Federal Report Act » del 1942, col quale il Congresso disciplinò con nuovi e rigorosi criteri la vastissima materia delle rilevazioni statistiche statunitensi;

per il Regno Unito, la creazione del « Central Statistical Office », già da decenni auspicata da uomini di governo e da studiosi di quel Paese;

per la Francia, la creazione dell'« Institut National de Statistique et des Etudes Economiques » al posto dell'antica Direzione generale della statistica e con compiti di gran lunga più ampi.

L'elenco potrebbe continuare con la Spagna, il Portogallo, l'Austria, la Germania, l'Irlanda, la Turchia, e con quasi tutti gli Stati dell'America latina, per tacere di altri Paesi, come la Olanda, dove un rigoroso sistema di coordinamento nel campo di indagini e di inchieste ha costituito oggetto di speciale disposizione legislativa.

Senza prevenire dettagliate soluzioni di carattere tecnico, ritengo che in Italia occorra provvedere di urgenza ad un coraggioso riordinamento dei servizi statistici nazionali, secondo le linee ormai universalmente seguite, conferendo all'Istituto centrale di statistica la natura di un organo di amministrazione dello Stato con ordinamento autonomo, su larga base periferica e con effettivo potere di diretta rilevazione degli elementi statistici presso le varie Amministrazioni statali.

È universalmente riconosciuto che i risultati della elaborazione statistica possono ispirare

tanto maggiore fiducia quanto più ampia è la raccolta dei fatti, dei fenomeni e dei dati sui quali la elaborazione è portata, e quanto più affinato è il senso tecnico di coloro che vi attendono. L'attività statistica non si appaga di limitate o superficiali rilevazioni, nè la competenza dello statistico s'improvvisa. Sembra chiaro, quindi, che scarso affidamento possa farsi su quegli uffici che, nonostante la lodevole iniziativa di alcuni Ministeri e la buona volontà di coloro che vi sono addetti, oggi provvedono presso l'amministrazione dello Stato alla raccolta e alla elaborazione di dati statistici. Io mi auguro che al riordinamento di così importante servizio non faccia ostacolo un malinteso spirito di gelosa autonomia da parte dei singoli Ministeri ed uffici, come mi auguro che l'attribuzione del carattere di organo dello Stato all'Istituto centrale di statistica valga a garantire in modo incondizionato e costante il senso della maggiore responsabilità nel suo delicato lavoro.

La seconda categoria di problemi relativi agli uffici e concretantisi, come si è detto, nel coordinamento e nel sistema dei controlli dell'attività amministrativa, esige, per il primo punto, la istituzione di stretti rapporti, nell'interno di ogni singolo dicastero, fra gli uffici che trattano materia di competenza mista, in guisa da eliminare ritardi nella trattazione degli affari; per il secondo punto, la semplificazione dei controlli contabili, ora ripartiti fra le ragionerie centrali e la Corte dei conti con criteri tutt'altro che chiari; l'attuazione di un maggior decentramento del controllo di legittimità; la speditezza della procedura nell'uno e nell'altro campo, al fine di escludere gli inutili carteggi là dove siano possibili chiarimenti in via breve; una migliore disciplina nell'uso degli ordini di accreditamento e nel controllo successivo; la organizzazione dei controlli interni, mediante la specializzazione dei servizi ispettivi, soprattutto di carattere tecnico; la limitazione della funzione consultiva ai casi di obbiettiva necessità.

Di particolare importanza nella serie dei cennati problemi è il riordinamento dei servizi della Corte dei conti, al fine di rendere le funzioni di quell'Alto consesso adeguate alle necessità dell'Amministrazione sia per quanto riguarda il riscontro preventivo di legittimità

che quello, anche successivo, della pubblica spesa.

Con riguardo infine al metodo di lavoro e all'attrezzatura degli uffici, la riforma dovrà provvedere alla riduzione del successivo esame delle pratiche e degli affari da parte di più uffici ordinati gerarchicamente; a quella del carteggio interno, alla disciplina dell'orario di lavoro in relazione con le esigenze dei servizi, con la utilità del pubblico e col migliore rendimento degli impiegati. Insieme con la sistemazione dei locali in edifici adatti e accentrati che risparmino agli impiegati inutili sacrifici e al pubblico perdita di tempo, dovrà provvedersi alla meccanizzazione dei servizi per il compimento di lavori di carattere esecutivo, allo scopo di conseguire una maggiore speditezza e precisione di risultati, attraverso l'uso di macchine calcolatrici, di opportuni schedari d'archivio con moduli e tagliandi che siano consentiti dai successivi sviluppi delle pratiche.

Ugualmente in tre categorie possono raggrupparsi i problemi relativi al personale e precisamente: nel riordinamento dei ruoli, nella revisione dello stato giuridico e in quella del trattamento economico.

Per quanto riguarda il riordinamento dei ruoli, meritano particolare attenzione l'accertamento della loro consistenza quantitativa e qualitativa anche in rapporto alla tecnicità di determinate funzioni; la unificazione, almeno parziale, dei ruoli periferici con quelli centrali; la questione dei ruoli aperti; la semplificazione dei gradi in connessione con la effettività delle funzioni; la eliminazione dei ruoli paralleli a quelli organici e l'assorbimento in questi ultimi, mediante adeguate prove di capacità, dei personali che saranno iscritti nei ruoli speciali transitori; la conferma di un reale e definitivo blocco dell'assunzione di personale avventizio.

Alla seconda categoria di problemi del personale appartengono quelli sul reclutamento e sulle condizioni dei concorsi; sui corsi di addestramento e di qualificazione; sul sistema delle promozioni e della disciplina; sui trasferimenti, sui comandi e sui collocamenti a disposizione, fuori ruolo e in quiescenza; sulle incompatibilità di impieghi e funzioni: questioni tutte che condizionano il buon andamento della pubblica Amministrazione e che attualmente o

non trovano una efficiente soluzione o aprono l'adito a deplorabili abusi.

La revisione del trattamento economico esige in modo imperioso la semplificazione dei suoi elementi costitutivi, con la eliminazione di particolari competenze, come il premio di presenza e quel compenso per lavoro straordinario, che, come si è accennato, rappresenta quasi unicamente un arbitrario strumento di sperequazione fra le remunerazioni dei personali delle Amministrazioni centrali e quelle dei personali della periferia, a danno dei secondi e, presso le stesse Amministrazioni centrali, fra i personali di diversi Ministeri.

L'ordinamento del personale statale, basato attualmente più su criteri quantitativi che qualitativi, più su lettere alfabetiche e numeri, a distinzione dei gruppi e dei gradi, che su funzioni e responsabilità, più su formali giudizi che su riconoscimenti di capacità, esige una profonda trasformazione ed un assetto più razionale, nel quale trovino posto, comprensione e rispetto le funzioni delle varie categorie, da quelle dei dirigenti alle altre dei collaboratori, dei personali d'ordine, subalterni e salariati.

Di particolare importanza — senza che ciò significhi svalutazione dei problemi di altri personali — è quello del personale preposto agli uffici direttivi della pubblica Amministrazione. È anzitutto un problema giuridico, perchè riflette la natura e i limiti della funzione che spetta, nell'ordinamento amministrativo, a coloro i quali sono posti nei più alti gradi della gerarchia e nelle situazioni di massima responsabilità.

È anche problema tecnico, perchè collegato con la complessa e profonda capacità che si richiede per l'esercizio delle funzioni di maggiore impegno e responsabilità nell'Amministrazione dello Stato, e con la scelta dei criteri che debbono presiedere al conferimento della nomina e delle relative funzioni. Ho parlato di capacità complessa e profonda, perchè investe, oltre l'aspetto morale nella più larga e incondizionata accezione di questa espressione, sicchè il dirigente di una Amministrazione statale sia sempre ed a tutti specchio di assoluta probità, quello della capacità professionale in senso generico e specifico, sicchè non avvenga mai che a posti di comando che esigono una profonda penetrazione dei problemi riguardan-

ti un determinato settore tecnico, possano essere chiamate persone che di tali problemi abbiano una conoscenza soltanto superficiale e di mero adattamento e approssimazione. Anche qui lo sviluppo più naturale, che il problema delle competenze direttive ha avuto nel campo dell'impiego privato, deve poterci insegnare molte cose se vogliamo che l'Amministrazione dello Stato abbia a contare su elementi di prim'ordine. Quando si riflette alla gravità dei compiti che i direttori generali ed altri funzionari direttivi dell'Amministrazione dello Stato son chiamati ad assolvere, con conseguenze incalcolabili nella vita economica e sociale del Paese, viene fatto di chiedersi se gli attuali ordinamenti garantiscono in modo efficace la formazione di competenze eccezionali.

Connesso con gli aspetti giuridico e tecnico è infine quello del trattamento economico che, nel solidale interesse dell'Amministrazione e del personale direttivo, va affrontato appena sia consentito dalle condizioni del bilancio. Purtroppo si è assistito, talvolta, in questi ultimi tempi all'esodo volontario di elementi direttivi di prim'ordine, indotti, dal desiderio di migliorare le condizioni di vita, ad accettare offerte di impiego presso aziende private, anche quando l'attaccamento alla pubblica Amministrazione li rendeva perplessi ad orientare diversamente la loro attività professionale. D'altra parte l'attribuzione di un giusto trattamento economico per misura e semplicità di elementi costitutivi è la condizione per eliminare alcune sottospecie di remunerazioni integrative che, attraverso compensi per incarichi speciali in consigli di amministrazione, comitati e collegi, sono largamente e giustamente riprovate dalla pubblica opinione, sia perchè ingenerano sospetti sulla indipendenza morale degli alti funzionari, sia perchè determinano fra essi una situazione di sperequazione e di conseguente disagio.

Quanto al metodo di lavoro per compiere gli studi sulla riforma amministrativa, per disporre un programma e per iniziarne l'attuazione, è stato considerato, a suo tempo, se convenisse dar vita immediatamente ad una Commissione, oppure rinviare ad epoca successiva la nomina di esperti che, sulla base del lavoro compiuto dal Ministro per la riforma, ne coor-

dinasse i risultati, articolando in disegni di legge le proposte più notevoli, col criterio graduale della loro concreta realizzabilità anche in rapporto alle disponibilità finanziarie del bilancio.

È stato preferito il secondo metodo e, in applicazione di esso, dopo il lavoro preparatorio durato esattamente un anno, con decreto 6 febbraio scorso del Presidente del Consiglio, sono stati nominati 42 esperti di diritto, di economia e di amministrazione, tratti dalla burocrazia e dalle libere attività professionali, con a capo un piccolo comitato direttivo, presieduto dal Ministro per la riforma e composto da alcuni senatori, deputati e altri uomini responsabili per cultura ed esperienza amministrativa, avente il compito di stabilire l'ordine dei lavori, di vigilarne il corso, di riceverne le conclusioni, di vagliarne le proposte.

Nelle riunioni tenute in seno al Comitato direttivo e all'adunanza plenaria degli esperti è stato deciso alla unanimità di rivolgere attenzione e cura a definire un determinato numero di problemi, sulla base degli studi già compiuti, e precisamente: il sistema dei controlli di merito, contabili e di legittimità e della erogazione della spesa; il riordinamento dei servizi di statistica; il coordinamento e la maggiore efficienza dei servizi per l'emigrazione; la disciplina della situazione giuridica ed economica del personale direttivo dello Stato; la carriera degli impiegati dello Stato; il riordinamento del sistema del loro trattamento economico.

Ciascuno di questi problemi è stato affidato, per la sua definizione, a un piccolo gruppo di quattro o cinque esperti, che già lavorano alacremente per la formulazione di proposte che il Governo e il Parlamento valuteranno nella loro rispettiva responsabilità politica. È da prevedere che sui cennati problemi le proposte conclusive potranno essere articolate in disegni di legge prima delle vacanze parlamentari.

Con riferimento all'ultimo punto del lavoro per la riforma è da rilevare che, contemporaneamente a quanto si è detto fin qui, sono stati elaborati, in tutto o in parte, dall'ufficio per la riforma stessa diciotto provvedimenti, otto dei quali già approvati dal Parlamento. Si tratta di provvedimenti che, sulla base degli articoli

95, 97, 98 e 28 della Costituzione, realizzano, in notevole parte, il riordinamento dell'Amministrazione statale, quanto a uffici e a personale. Gioverà ricordare in proposito:

1) norme integrative e di attuazione del decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, per l'inquadramento del personale avventizio nei ruoli speciali transitori, norme definitivamente approvate nella seduta del 17 volgente mese dalla 1^a Commissione di questa Camera e che provvederanno alla sistemazione di circa 200 mila impiegati;

2) ricongiunzione di anzianità dei servizi prestati dai personali non di ruolo licenziati per gli avvenimenti dell'8 settembre 1943 e successivamente riassunti: il disegno di legge è stato approvato pochi mesi or sono dal Parlamento;

3) riordinamento dei servizi ed uffici del Ministero della marina mercantile: disegno di legge approvato lo scorso anno dal Parlamento;

4) modifiche all'ordinamento del Consiglio di Stato e al funzionamento delle sezioni giurisdizionali: disegno di legge approvato pochi mesi or sono dal Parlamento;

5) soppressione della razione viveri dei militari delle tre Forze armate e dei Corpi militarmente organizzati facenti parte delle Forze stesse, nonchè rivalutazione del loro trattamento economico: disegno di legge approvato lo scorso anno dal Parlamento;

6) soppressione dell'U.N.S.E.A.: licenziamento di una parte del personale e sistemazione di altra parte: disegno di legge approvato quest'anno dal Parlamento;

7) disegno di legge sulla Cassa per il Mezzogiorno, approvato dal Parlamento lo scorso anno;

8) disegno di legge sui gettoni di presenza per la partecipazione a Commissioni, Comitati e Collegi: approvato dal Parlamento.

I provvedimenti in corso di esame presso le Camere sono:

9) nuovo stato giuridico dei salariati dello Stato: pendente in sede legislativa presso la 1^a Commissione permanente della Camera dei deputati;

10) nuovo trattamento economico per i dipendenti dello Stato inviati in missione o tra-

1948-51 - DCXXVII SEDUTA

DISCUSSIONI

31 MAGGIO 1951

sferiti per ragioni di ufficio: è pendente in sede legislativa presso la 5^a Commissione permanente del Senato.

I provvedimenti pronti per l'approvazione del Consiglio dei ministri sono:

11) disegno di legge sulle attribuzioni del Governo e sul riordinamento degli uffici della Presidenza del Consiglio;

12) decreto presidenziale per l'inquadramento dei salariati stabili delle Amministrazioni militari nei ruoli istituiti nel 1948;

13) disegno di legge per l'acceleramento della procedura di liquidazione delle pensioni ordinarie dello Stato;

14) disegno di legge sulle condizioni per il collocamento a riposo dei dipendenti statali;

15) soppressione del Ministero dell'Africa italiana;

16) soppressione dell'I.R.C.E.;

17) riordinamento dei servizi della Corte dei conti e modifiche al funzionamento delle sue sezioni giurisdizionali;

18) sono state infine approvate con decreto del Presidente della Repubblica le norme di attuazione dello Statuto siciliano per il trasferimento delle competenze spettanti alla Regione in materia di lavori pubblici.

Sempre nei mesi scorsi è stato compiuto un lavoro di accertamento del personale in servizio dello Stato alla data del 1° gennaio 1951, con tutte le desiderabili notizie in ordine alla sua ripartizione in impiegati e salariati, di ruolo e non di ruolo, ecc. È stato pure curato un interessante raffronto, per il personale impiegatizio di ruolo, fra i posti previsti in organico e quelli effettivamente occupati.

Tali notizie formeranno oggetto di una imminente pubblicazione insieme coi costi dei servizi amministrativi, sia per quanto riguarda gli uffici che il personale. Si renderà possibile, in tale maniera, avere un quadro preciso della gigantesca spesa che il bilancio dello Stato oggi sopporta per il funzionamento della sua Amministrazione.

Onorevoli senatori, all'Assemblea, e in modo particolare alla Commissione finanze e tesoro e al relatore onorevole Marconcini, debbo una breve parola chiarificatrice e consolatrice. Chiarificatrice perchè nei 28 riggi — amo essere uno statistico ed ho contato che sono 28

righi — che sono stati destinati a pagina 39 della relazione al Ministro per la riforma si legge che vi sono alcuni capitoli stanziati per la prima volta in bilancio, il che costituirebbe una novità. In realtà è una novità, ma, oso dire, soltanto formale perchè si tratta di avere per la prima volta introdotto nello stato di previsione spese che il Parlamento aveva già due volte approvato con le leggi integrative dello stato di previsione del Ministero del tesoro nel 1950 e nel 1951. Infatti, poichè l'Ufficio per la riforma fu istituito, insieme con la mia nomina a Ministro, il 28 gennaio 1950, prima del 30 giugno 1950 il Parlamento approvo una di quelle leggi integrative dello stato di previsione, che si chiamano comunemente note di variazione, ed in conseguenza di questa legge fu emanato il decreto presidenziale di esecuzione. Altra legge integrativa dello stato di previsione del bilancio del 1950-51, di quello in corso, cioè, fu approvata per lo stanziamento della somma di cui parlava il senatore Marconcini; quindi si sono già avuti due stanziamenti mentre ora è la prima volta che dal punto di vista formale se ne parla nello stato di previsione anzichè nelle leggi integrative, cui si era dovuto far ricorso perchè gli stati di previsione o erano in via di attuazione come nel 1950, o erano già predisposti come nel 1951.

Quanto al chiarimento consolatore, debbo dire che le somme che si vedono stanziare per premio di presenza o compenso straordinario o premio in deroga non sono in aggiunta di altre, ma costituiscono quanto è dovuto per legge a tre o quattro miei collaboratori e dico precisamente tre o quattro, in quanto mi sono attenuto al rispetto della legge sulla costituzione dei Gabinetti e delle Segreterie dei Ministri con o senza portafoglio, senza ingigantire i miei uffici. Siccome il personale comandato da una ad un'altra amministrazione riceve da quella di provenienza solo la corresponsione dello stipendio e del caro vita, mentre la presenza, lo straordinario e il premio in deroga li riceve dall'ufficio presso cui è destinato a prestare servizio, era inevitabile che presso il mio ufficio si stanziassero quelle determinate somme, altrimenti i tre o quattro funzionari che collaborano con me, anzichè avere un premio per il lavoro che con tanto zelo e prolungamento di orario essi compiono

dalle ore 9 alle ore 24 (*commenti dalla sinistra*), tranne una breve ora di interruzione nel pomeriggio, resterebbero senza neanche quegli emolumenti che percepiscono gli altri dipendenti dello Stato.

Debbo finalmente dire che gli stanziamenti che sono stati fino ad ora fatti in queste leggi integrative — vedete miracolo! — sono stati in gran parte restituiti al Tesoro e versati in economia. Spero di ricevere così dal presidente della Commissione finanze e tesoro, del quale mi onoro di essere un discepolo, un segno di approvazione. Fino al periodo che arriva al 30 giugno 1950 lo stanziamento di 2 milioni e mezzo per tutti gli uffici fu utilizzato soltanto per lire 571 mila. Lo stanziamento previsto per l'intero esercizio 1950-51 in lire 7 milioni e 320 mila, dopo undici mesi di esercizio, è stato utilizzato solo per 2 milioni e 900 mila lire, sicchè saranno riversati al Tesoro in economia sui 7 milioni, oltre 4 milioni. Spero che il Ministro del tesoro possa trovare altre amministrazioni in cui l'impostazione della spesa sia seguita da una restituzione di oltre il 50 per cento di essa!

Onorevoli senatori, io vi ho certamente te-diato, però mi pare che il problema della pubblica Amministrazione che è da tanti sentito, ma che è sentito con disagio e preoccupazione, non sia sempre approfondito, e disgraziatamente colui il quale deve attendere poi a questo studio è ancora meno considerato e ancora meno compatito. Dunque, vorrei dire che del lavoro se n'è fatto, perchè è stato eseguito tutto il lavoro preparatorio, tutto il lavoro degli studi. Ora si sta raccogliendo il frutto di questo lavoro attraverso l'articolazione di provvedimenti legislativi. Durante quest'anno di preparazione, sono stati elaborati diciotto disegni di legge, che vanno da quello dei ruoli transitori a quello dell'indennità di missione, a quello della Cassa per il Mezzogiorno, a quello della legge sulla Presidenza del Consiglio, ecc. Molte di queste leggi le avete già approvate: appena il 17 di questo mese è stata approvata quella contenente le norme di attuazione per l'inquadramento dei 200.000 avventizi dello Stato. I presidenti delle Commissioni permanenti e i componenti delle medesime fanno con quanta comprensione si è venuto incontro alla risoluzione di problemi veramente giganteschi della

pubblica Amministrazione. Ed ora io non avrei che da rivolgere ai senatori quella frase che negli anni della mia giovinezza mi era cara allorchè, invece di cose politiche, mi occupavo, più serenamente, di studi romanistici: vi dirò, come una volta si diceva al pretore: *si paret absolve, si non paret condemna*. (*Vivi applausi dal centro e dalla destra, molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Vanoni, Ministro delle finanze.

VANONI, *Ministro delle finanze*. Signor Presidente, onorevoli senatori, cercherò di riassumere il più rapidamente possibile gli aspetti essenziali dei problemi più vivi e lo svolgimento dell'attività amministrativa e legislativa in questo anno finanziario che sta per finire. Procedendo per ordine nei vari settori di mia responsabilità, voglio ricordare anzitutto che le entrate amministrate dal Demanio sono aumentate di circa sessanta volte rispetto al 1938: da 128,5 milioni nel 1938-39, sono salite a 7.140 milioni nel 1950-51 e, quello che è più importante, la spesa è aumentata in proporzione notevolmente inferiore: la spesa relativa alle entrate demaniali, che era di 595 milioni nel 1938-39, è di 816 milioni nell'esercizio in corso, il che dimostra non solo che si è raggiunto lo equilibrio dell'entrata rispetto alla situazione anteguerra, ma inoltre che la gestione si è fatta più economica.

Vi è stata in questa Aula qualche critica soprattutto per quello che riguarda l'entrata dei beni immobili, terreni e fabbricati, amministrati dal Demanio. Ora è bene ricordare che questa entrata, che era di 10 milioni nel 1938-1939, arriva nell'esercizio in corso a 500 milioni, con un aumento di 70 milioni rispetto all'esercizio precedente; quindi anche qui si è ristabilito l'equilibrio rispetto al periodo prebellico. E ciò malgrado la diminuzione del patrimonio immobiliare, in conseguenza delle alienazioni e retrocessioni, dei danni di guerra subiti, nonchè del blocco dei fitti che pesa gravemente sulla redditività dei fabbricati urbani. I dati che vi ho citati sono una prova molto evidente dello sforzo compiuto dall'Amministrazione del demanio per elevare il più possibile le entrate al valore effettivo del patrimonio.

Tuttavia, io mi rendo perfettamente conto come a prima vista possa sembrare, di fronte

alla cospicua massa della proprietà immobiliare, del tutto inadeguato il provento che se ne ricava. Ma è necessario tenere presente che la quasi totalità di questi beni è destinata ad uso pubblico da parte delle varie amministrazioni, senza che queste siano tenute, dopo la riforma del 18 novembre 1923, n. 2440, a pagare un corrispettivo per questo uso. L'uso è interamente gratuito. E, d'altra parte, non c'è dubbio che alcune sfasature si realizzino per la estrema difficoltà che ha l'Amministrazione del Demanio, in relazione alla attuale legislazione sulla contabilità dello Stato, di intervenire nei criteri con cui vengono impiegati o concessi a terzi beni che non sono in diretto possesso del Demanio stesso. Tuttavia noi speriamo che, in occasione della riforma della legge sulla contabilità di Stato, si riaffermi il criterio della unicità della amministrazione di tutti i beni posseduti dallo Stato, in modo che si possa arrivare ad avere una amministrazione accentrata come criteri e quindi conseguire una piena sicurezza che i beni stessi siano utilizzati nel miglior modo possibile.

Il vostro relatore, senatore Uberti, si è soffermato in maniera particolare sui fabbricati pervenuti al demanio dello Stato dalla liquidazione del partito nazionale fascista in forza dell'articolo 38 del decreto legislativo 27 novembre 1944, n. 159, sostenendo che lo Stato non percepisce che canoni assolutamente inadeguati. Ora da questi beni, nell'esercizio in corso, si ricavano circa 100 milioni di entrata, ma deve essere sottolineato che innanzi tutto buona parte dei beni stessi è stata destinata ad uso delle pubbliche amministrazioni e quindi non danno un reddito contabilizzabile nel bilancio. Un'altra parte inoltre è ancora soggetta ad occupazioni abusive che si sono verificate nell'immediato dopoguerra, occupazioni abusive che si stanno gradatamente eliminando o per lo meno, dove vi è un minimo di giustificazione di interesse pubblico, sistemando dal punto di vista dell'affitto. È un'opera piuttosto faticosa perchè, come altre volte ho avuto occasione di accennare in questa Assemblea, tutti gli onorevoli senatori, rappresentanti di tutte le correnti politiche, sono d'accordo con il Ministro delle finanze quando esso enuncia il proposito di regolarizzare tutte queste situazioni, ma quando i funzionari della periferia si recano

alla tale Camera del lavoro o alla tal'altra organizzazione sindacale per ottenere la regolazione del contratto di affitto, tutti gli dèi degli Olimpi locali si muovono e creano difficoltà che gradualmente si cerca di superare.

LUCIFERO. E lei non ascolti i falsi dèi, onorevole Ministro!

VANONI, *Ministro delle finanze*. Ella sa bene, onorevole Lucifero, come stanno le cose. Lo stesso onorevole relatore rileva che il provento delle concessioni del demanio pubblico militare (Cap. 13 dell'entrata), da lui indicato nella cifra di 20 milioni, è insufficiente.

Sia consentito osservare che il provento di 20 milioni si riferisce al capitolo 11 (proventi concessioni pesca, ecc.), mentre il capitolo 13 (proventi per le concessioni di demanio pubblico militare) indica la cifra di 70 milioni pari a quella prevista per l'esercizio corrente.

Non vi ha dubbio, come giustamente asserisce l'onorevole relatore, che un maggior provento si possa realizzare da una migliore e più proficua utilizzazione dei beni di demanio pubblico militare, ma tale rilievo riguarda principalmente le amministrazioni militari.

È da rilevare, poi, che le caserme, che costituiscono beni di demanio patrimoniale indisponibile e non di demanio pubblico, per quanto totalmente o parzialmente distrutte, non vengono dismesse al Demanio che potrebbe ottenere una utilizzazione più rispondente.

L'Amministrazione demaniale non manca di far premure presso le amministrazioni militari stesse per la dismissione dei compendi in parola; ma trova forti resistenze, anche perchè le amministrazioni medesime hanno in esame il programma di riutilizzazione del complesso immobiliare in uso per le nuove esigenze.

È fondata l'osservazione di trasferire le caserme dai centri urbani alle periferie; ma le non lievi difficoltà e le resistenze da superare rinviando la soluzione di tale grave problema, già all'esame delle amministrazioni competenti.

Non appare esatta invece l'affermazione che non abbia avuto pratica attuazione il provvedimento legislativo concernente la alienazione dei beni militari dismessi, per destinare una parte del ricavato alla costruzione di case di abitazione per il personale militare.

A parte che le dismissioni vengono attuate solo dopo specifica richiesta di acquisto di sin-

goli beni da parte di privati, e con riserve che ritardano e talvolta annullano le dismissioni stesse, si assicura che da parte dell'Amministrazione demaniale nessun ostacolo è stato frapposto alle alienazioni.

Saltando su altri rilievi, perchè l'ora che volge consiglia uno sforzo di sintesi, mi fermerò, ancora in materia di demanio, su una questione che il relatore Braccesi ed il senatore Cerruti hanno risollevata: il problema del canale demaniale « Elena », che già l'anno scorso diede luogo in Parlamento a talune critiche. Ci siamo sentiti rimproverare dal senatore Cerruti di trascurare queste importanti opere. Ora, questo rimprovero non è meritato nè dalla Amministrazione del demanio, nè dal Governo, perchè il canale « Elena » era una cosa di cui si parlava da oltre mezzo secolo, e di cui si era cominciata la esecuzione nel 1942, ma fu immediatamente sospesa a causa della guerra. La opera è stata ripresa con un programma e con investimenti importanti a partire dal 1947. Sono già stati spesi due miliardi e mezzo per la costruzione di gallerie e di canali; un quinto lotto sta per andare in appalto in questi giorni completando così la spesa o effettuata o impegnata di tre miliardi. Nei prossimi giorni presenteremo un progetto di legge che autorizzerà l'impegno della spesa per la ultimazione dell'opera, che richiede altri 6 miliardi e mezzo; denari spesi molto bene, perchè significano la rinascita di una larga zona agricola capace di un elevatissimo reddito. L'opera, però, richiede un certo tempo tecnico per la sua attuazione; lo sforzo da parte del bilancio non sarà sostenuto nel tempo strettamente necessario per l'esecuzione dei lavori. Aggiungerò, perchè vi è stata molta polemica non tanto qui dentro ma fuori di qui, che è già pronto uno schema di legge per una migliore e più efficiente organizzazione della amministrazione dei canali demaniali. Noi crediamo che sia opportuno organizzare questa amministrazione come una amministrazione autonoma e quindi con un bilancio separato, per quanto allegato al bilancio dello Stato, ottenendosi così il duplice risultato di avere il pubblico controllo ma nello stesso tempo la possibilità di un'azione più rapida e responsabile. È evidente l'interesse generale che si realizza attraverso la amministrazione dei canali demaniali: l'azienda

autonoma garantisce una maggiore snellezza di attività pratica ed amministrativa, evitando quelle inevitabili lungaggini che oggi arrestano spesso la benefica opera della amministrazione dei canali « Cavour », che ha una tradizione ormai secolare e che tanto bene ha fatto fin qui alla regione piemontese ed ai territori confinanti.

Una breve risposta ancora alle discussioni che si sono fatte intorno alla liquidazione di aziende demaniali. Il relatore raccomanda di sollecitare la liquidazione delle società inattive: ma è lo sforzo di ogni giorno che noi stiamo facendo. Man mano che queste aziende rivelano di non avere più uno scopo per la loro attività debbono essere messe in liquidazione. Le liquidazioni, come fanno tutti i buoni avvocati, hanno una certa coda; basta un litigio, una contestazione per non permettere la chiusura formale. Ma stiamo seguendo, una per una, tutte queste liquidazioni, in maniera da arrivare rapidamente alla loro conclusione ed in ogni modo in maniera da non avere delle spese ingiustificate durante il periodo dell'apertura della liquidazione stessa. C'è tutto un settore di aziende che finora non ha potuto essere affrontato immediatamente e sono le aziende che operavano nei territori di oltremare. Ma di fronte alla nuova situazione politica gradatamente anche queste aziende possono essere prese in considerazione per decidere se per l'attività che esse svolgono convenga mantenerle o invece debbano essere eliminate o riassorbite in altre aziende. Voglio ancora aggiungere che uno sforzo notevole è stato condotto in questo esercizio e si sta accelerando per creare uno schedario al centro di tutti i beni demaniali che riproduca tutti gli inventari che esistero presso le singole Intendenze di finanza; inventari che hanno un notevole valore per le amministrazioni locali, ma che non sono facilmente utilizzabili per le direttive generali. La concentrazione dello schedario presso il centro, che sta effettuandosi, ci darà, insieme alla catalogazione di tutte le proprietà fondiarie dello Stato, uno strumento notevole sia per controllare le eventuali occupazioni abusive sia per stabilire come deve essere impostato con cognizione di causa il problema di tutto il demanio dello Stato, sia di quello amministrato direttamente sia di quello amministrato dall'Amministrazione militare, che spesse volte è sovrabbondante all'at-

1948-51 - DCXXVII SEDUTA

DISCUSSIONI

31 MAGGIO 1951

tività di questa amministrazione, sia di quello amministrato dalla marina mercantile, che tante volte va al di là dell'opportunità tecnica di quel Ministero. È un'opera, onorevoli colleghi, ve ne rendete conto, paziente, difficile, perchè non ci sarà forse una resistenza di principio, ma ci sono quelle resistenze passive che sono le più pericolose, come conferma l'esperienza amministrativa.

Non dirò niente dei monopoli rimettendomi a quello che ha detto il senatore Braccesi. Ritengo che questa amministrazione meriti il vo-

stro elogio per lo sforzo tecnico e per l'apporto che essa dà all'economia ed alla finanza del Paese.

Dovrei dire qualcosa della situazione del personale.

Do lettura dei dati relativi alla situazione del personale dipendente dalla Amministrazione finanziaria al 1° aprile 1951, paragonando questa situazione a quella del 1950 ed integrandola con i dati sul numero dei posti di ruolo e sul numero dei concorsi che alla data odierna risultano banditi.

SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 1° APRILE 1950 E 1951

Gruppi e Categorie	Posti di organico	Posti di ruolo coperti		Avventizi		Totale		Concorsi banditi		Totale complessivo	
		1950	1951	1950	1951	1950	1951	1950	1951	1950	1951
A o avventizi di I	5.599	4.139	3.712	249	224	4.388	3.936	809	760	5.197	4.696
B o avventizi di II	11.353	5.720	6.006	2.985	2.918	8.705	8.924	5.200	4.590	13.905	13.514
C o avventizi di III	15.132	8.197	8.083	13.016	11.982	21.213	20.065	5.914	5.614	27.127	25.679
Subalterni o avventizi di IV categoria	2.545	1.552	1.619	3.048	2.436	4.600	4.055	615	515	5.215	4.570
Totale	34.629	19.608	19.420	19.298	17.560	38.906	36.980	12.538	11.479	51.444	48.459

Si noti che il numero dei posti messi a concorso non indica ancora il numero di posti di ruolo che verranno coperti. E ciò in primo luogo perchè non si può escludere che alcuni concorsi vengano coperti solo in parte, in secondo luogo perchè per un numero imprecisato di posti rappresenteranno un puro passaggio dalla categoria degli avventizi a quella di ruolo. In ogni modo voglio sottolineare questo elemento: noi abbiamo nel complesso più personale, sommando insieme funzionari di ruolo e personale avventizio, dei posti di ruolo previsti nell'organico in vigore. L'affollamento è tutto nei ruoli di ordine ed esecutivi mentre vi è un notevole vuoto nei ruoli di concetto. È un dato comune di tutte le amministrazioni, ma nella nostra amministrazione lo si risente in modo più evidente, perchè spesso volte manca il personale di accertamento che è quello per cui tutta l'amministrazione è stata creata. È inu-

tile avere tanti uscieri se mancano i funzionari dell'accertamento!

Si sono ripresi i concorsi banditi coi criteri normali, aperti ormai a tutti e condotti con la necessaria severità: in questo modo ci sforziamo di creare una situazione normale della Amministrazione in maniera di arrivare a quel 70-80 per cento di posti di ruolo coperti, così che l'Amministrazione possa regolarmente funzionare e dia luogo nello stesso tempo ad un giusto ricambio del personale.

Il problema del personale è grave anche per un altro aspetto: oltre alla deficienza numerica del personale di concetto, per ragioni storiche, che è inutile qui ricordare, il personale è geograficamente mal distribuito. Avevamo, in certe piccole sedi o in sedi di scarso rendimento fiscale, abbondanza di personale, ed avevamo nelle grandi sedi, nelle sedi che possono dare un notevole gettito di tributi, scarsità notevole

di personale. Una legge che avete approvato due anni fa (legge 25 giugno 1949, n. 239) mi ha dato facoltà di procedere all'acquisto e alla costruzione di case da adibire ad alloggio per i funzionari. Dei 935 milioni stanziati, 568 sono già impegnati e gli altri 367 sono in corso d'impegno. Oggi, grazie a queste misure, la situazione è migliorata, anche se non si è risolta completamente.

Il vostro relatore, ed anche il ministro Petrilli, hanno richiamato l'attenzione del Senato sul tentativo che l'amministrazione finanziaria fa di dare una migliore preparazione tecnica ai propri funzionari. Già due anni fa noi avevamo cominciato i corsi per la preparazione dei verificatori contabili, corsi che sono continuati anche in questo esercizio. Il terzo corso per verificatori contabili delle imposte dirette è stato fatto a cavallo fra l'esercizio decorso e l'attuale, il quarto corso è stato fatto nell'autunno del 1950, sempre con degli ottimi risultati, in modo che noi oggi, grazie a questi corsi, disponiamo di oltre un centinaio di funzionari preparati per la verifica contabile, che si sono aggiunti ai funzionari che la lunga esperienza aveva già reso atti al compito specifico. Ma un esperimento particolarmente importante, al quale mi hanno onorato di partecipare — almeno alla seduta inaugurale — buona parte dei membri della vostra Commissione di finanza, fu quello di preparazione dei volontari, cioè dei vincitori dei concorsi che devono essere immessi nell'amministrazione. Cento volontari delle tasse, prima di essere inviati negli uffici, hanno seguito a Roma un corso di sei mesi a carattere tecnico e pratico. Io credo che noi dobbiamo continuare per questa strada. I giovani che vengono assunti nell'amministrazione finanziaria — che è una amministrazione molto tecnica — e che vengono dalle università o dagli studi medi, classici e scientifici, secondo l'ordinamento in vigore sono mandati immediatamente negli uffici dove vengono spesso adibiti, almeno per il primo tempo, che non sempre è brevissimo, a compiti puramente materiali ed esecutivi, arrischiando di smarrirsi e di non avere la sensazione dell'importanza dei compiti ad essi affidati. Costoro perdono la sensazione dei rapporti che esistono fra le leggi (che magari hanno studiato in astratto se non altro ai fini del concorso) e le concrete attività am-

ministrative di cui vengono incaricati da parte dei diversi uffici.

Ordinando questi corsi all'inizio della carriera, noi pensiamo di dare al funzionario una base tecnica, sia pure sul piano prevalentemente teorico, che li renda idonei a tutti i compiti specifici delle singole attività amministrative a cui saranno adibiti.

Come ho detto, l'amministrazione ha organizzato un primo corso di sei mesi per cento volontari delle tasse, che è durato dal 10 ottobre 1950 al 12 marzo 1951. Penso di ripetere questo esperimento nell'autunno del 1951 per circa 300 volontari ancora dell'amministrazione delle tasse e delle imposte indirette, vincitori di concorsi attualmente banditi. L'esperienza che abbiamo fatto ci porterà a migliorare la tecnica dei corsi stessi; pensiamo di fare un po' meno di esposizione teorica delle leggi e invece di creare un ufficio sperimentale che, sotto la direzione di funzionari esperti, permetta ai giovani di effettuare delle esercitazioni pratiche, che consentano di saggiare l'applicazione concreta delle nozioni acquisite. Conto di estendere gradatamente questi corsi ai volontari di altre branche dell'amministrazione. Comunque siamo in una fase sperimentale che io spero abbia il conforto e il consenso da parte del Senato, perchè io penso che darci dei funzionari tecnicamente preparati giovi all'Amministrazione, giovi soprattutto alla dignità del funzionario che si rende conto che gli viene affidata una funzione di alto rilievo politico e morale e quindi sarà più pronto ad adempiere al suo compito tanto delicato e difficile.

Nel corso dell'anno, man mano che si sono presentate le possibilità, man mano che il mio amico Pella si è commosso delle difficoltà dell'Amministrazione finanziaria, si è fatto un notevole sforzo e per migliorare i locali in cui gli Uffici sono collegati e per migliorarne l'attrezzatura. Ricorderò un complesso di macchine da scrivere e calcolatrici che sono state messe a disposizione dalle forniture fatte sul piano E.R.P., forniture che ci hanno anche permesso di migliorare notevolmente l'attrezzatura del Catasto. Il ministro Pella ad un certo momento ci ha dato 300 milioni per il mobilio degli Uffici delle imposte dirette e questi 300 milioni sono serviti per creare l'attrezzatura

per lo schedario di cui vi dirò in seguito. In sostanza c'è uno sforzo che evidentemente non realizza tutte le aspirazioni del Ministro per le finanze e dei suoi funzionari, ma uno sforzo che promette di portare ad avere delle sedi ed attrezzature tecniche più rispondenti alle necessità.

Nel campo delle imposte dirette, che, come è logico, è il campo su cui si punta maggiormente l'attenzione politica di ogni parte del Senato, io mi limiterò, per quella promessa di brevità, a puntualizzare i settori nei quali si è operato con maggiore incisione in questo tempo. Siamo in fase di preparazione della attuazione della così detta riforma o preriforma tributaria e sotto questo profilo nel corso di questo anno si è provveduto ad impiantare in molti uffici — e prossimamente l'impianto sarà esteso ad ogni ufficio — lo schedario tributario, schedario che è diretto a riassumere, contribuente per contribuente, tutte le notizie che si possono raccogliere intorno alla sua posizione economica, in modo da avere molti elementi quando si dovrà fare il controllo della dichiarazione presentata. Contemporaneamente si è avviata l'esecuzione di quella idea che ha già avuto la vostra approvazione, di affidare ad un unico funzionario tutto l'accertamento delle attività rilevate ai fini fiscali di un unico contribuente, in maniera che non si verifichi quel che una volta si poteva verificare, che un contribuente presenti una data situazione economica per il funzionario della ricchezza mobile, ma ne abbia una del tutto discordante per il funzionario che accerta l'imposta straordinaria sul patrimonio e un'altra ancora, discordante dalle altre due, per l'imposta complementare sul reddito. È vero che queste discordanze non restano permanentemente poichè nel tempo vengono corrette, ma rappresentano sempre una inerzia amministrativa, gravida di inconvenienti. E, d'altro lato, per il contribuente costituisce un fastidio sensibile e noioso il dover comparire in diversi uffici per i diversi tributi, che pur sono tra di loro collegati, davanti a funzionari diversi a ripetere la stessa storia in momenti diversi. È una seccatura questa ed è una perdita di tempo tanto per il contribuente, quanto per l'amministrazione. Per superare l'inconveniente, si è dovuto riunire nei grandi uffici il primo e il terzo uf-

ficio; il primo ufficio che si occupava della ricchezza mobile delle ditte individuali, il terzo ufficio che si occupava della imposta immobiliare e complementare e, in questi tempi, anche dell'imposta straordinaria sul patrimonio. Abbiamo proceduto ad una nuova classificazione per gruppi e specie delle attività economiche, in armonia alla classificazione adottata dall'Istituto centrale di statistica per i censimenti economici industriali e agricoli in corso. Questa classificazione omogenea ci permetterà di riclassificare tutti i contribuenti per queste classi e di vedere se i risultati fiscali di una di queste classi per l'intero territorio è conforme ai dati che si possono avere da altre fonti intorno all'andamento della produzione del particolare settore. Eventuali sfasamenti costituiranno una chiara guida per la direttiva fiscale da seguire.

Infine si è portato avanti — ed io mi raccomando molto alla Commissione finanze e tesoro, perchè mi aiuti in questo sforzo affrettando i suoi lavori — il problema della meccanizzazione dei ruoli, la quale, quando verrà adottata, spiegherà una duplice efficacia: da un lato solleverà gli uffici delle imposte dal compito della tariffazione, che è un compito che tiene impegnati gli uffici dai due ai tre mesi ogni anno; significa quindi aumentare l'efficienza degli uffici stessi del 20-25 per cento, affidando alle macchine quello che oggi è compito manuale del funzionario; dall'altro lato potremo avere questa classificazione delle categorie economiche secondo i loro accertamenti e il loro gettito fiscale, che è un elemento indispensabile per operare a ragion veduta e non alla cieca come spesso volte si opera nelle attuali nostre condizioni.

Così, aderendo ad un desiderio — che io ho fatto immediatamente mio — che è emerso anche in questa Assemblea in occasione della discussione della legge di perequazione tributaria, è stato predisposto tutto per provvedere alla pubblicazione delle dichiarazioni non appena esse saranno fatte, in maniera da mettere anche la pubblica opinione, che volesse interessarsi di queste cose, a conoscenza delle dichiarazioni dei redditi fatte dai singoli contribuenti ed offrire, quindi, una possibilità di critica da parte di terzi, critica che sarà partico-

larmente utile agli uffici in sede di revisione delle dichiarazioni stesse.

La legge di perequazione tributaria ha dato luogo — come era inevitabile — a molte discussioni. Ma mi è dispiaciuto che qui dentro il senatore Ruggeri, il quale come gli altri ha votato almeno i principi fondamentali di quella legge, sia poi venuto a dirci che la legge è una trappola (ha usato addirittura questa parola). Mi spiace che il senatore Ruggeri abbia dovuto oggi assentarsi (corrosamente me ne ha informato), ma ho l'obbligo, non di polemizzare, ma di chiarire almeno alcune piccole cose. Dunque, dice il senatore Ruggeri, che la legge di perequazione tributaria è una trappola perché non si è accolto il suggerimento dell'opposizione di fare i Consigli tributari. Ora io mi devo ricambiare a quei che ho dichiarato in sede di discussione della legge medesima, e cioè che non credo che i consigli tributari siano il toccasana; soprattutto non sono il toccasana per i grossi redditi; perché, se il vaglio di un comitato di cittadini può in talune condizioni essere un sistema accettabile di accertamento per i medi redditi, per i quali taluno può ritenere accogliente il criterio di uguaglianza d'impressione che il pubblico ha della entità degli utili netti, dev'essere magari dal tenore di vita, il metodo non è assolutamente valido per l'accertamento di redditi di decine o di centinaia di milioni. Del resto, il senatore Ricci, ricordando le cure di Genova, ha dato la riprova che, nonostante i buoni risultati statistici del senatore Ruggeri, in realtà i più grossi redditi di Genova pagavano in media 90 mila lire all'anno di imposta di famiglia, somma che non mi pare adeguata per il 6 per cento dei redditi più alti di una città ricca.

Questo rilievo non è fatto per incitare alcuno ad essere ancor più fiscale, ma per dire che i Consigli tributari possono essere utili sì, ma non sono il toccasana, e la mia posizione di dubbio e di critica non negativa su questo problema avrà occasione di precisarsi e di presentarsi in modo più concreto nel prossimo futuro quando nel Paese si comincerà a discutere una relazione che una Commissione indipendente dal Ministero ha preparato per la riorganizzazione del contenzioso tributario. Questi tecnici consi-

ghiano di creare un organo simile ai Consigli tributari non come organo di accertamento, ma di consulenza dell'ufficio che fa l'accertamento. Si discuterà su questo suggerimento, ma una impostazione apocattica come quella del senatore Ruggeri « non avete voluto i Consigli tributari, la legge andrà a gambe per aria » non mi sembra valida.

CONTI. Siamo in periodo elettorale, tutto fa brodo.

VANONI, *ministro delle finanze*. A proposito del periodo elettorale, fra poco le risponderò circa la riduzione dell'imposta sull'eredità all'uno per cento.

Gli unici competenti hanno preparato con molta diligenza i testi unici per una serie di leggi veramente importanti: testo unico per la ricchezza mobile, per l'imposta sui terreni, per l'imposta sui fabbricati, per la complementare, per la riscossione delle imposte, che in questo momento sono preziosi come strumenti per preparare la revisione di tutta la legislazione e in un secondo momento saranno preziosi per formulare quel testo unico e forse quel vero e proprio Codice delle imposte dirette che da qualche decennio è stato fatto in altri Paesi e che siamo sulla strada di realizzare. Questa attività ha costato un lavoro paziente ed intelligente ai funzionari e credo che il Senato sarà loro grato.

Circa il settore dell'imposta terreni, continua con ritmo accelerato l'attività per ultimare il catasto terreni. Siamo già al 97 per cento della rilevazione di tutto il territorio nazionale. L'anno scorso eravamo al 95,3 per cento; nel 1938 al 90 per cento. Siamo arrivati al 93,5 per cento delle operazioni di classamento e stima dei fondi soggetti alla imposta terreni, e abbiamo già passato in conservazione circa il 78-79 per cento di tutta la superficie del territorio nazionale. Quell'impegno che l'Amministrazione aveva preso di ultimare il catasto terreni per quanto riguarda le operazioni geometriche particellari, entro il 1953-54 io credo che possa essere tranquillamente mantenuto, se non vi saranno delle difficoltà di carattere giuridico e se il Tesoro continuerà a darci i mezzi economici, come ha fatto finora. E così avremo portato a termine un'opera vorrei dire se-

1948-51 - DCXXVII SEDUTA

DISCUSSIONI

31 MAGGIO 1951

colare, che si completa per virtù del direttore del catasto e dei suoi funzionari (1).

Ma, in tema di catasto, riferendomi ad una critica, che il senatore Conti direbbe elettorale, che mi ha fatto il senatore Cerruti, io debbo ricordare al Senato, che ne ha già avuto notizia perchè ho mandato a tutti il discorso che ho avuto occasione di pronunciare insediando la Commissione censuaria centrale nel gennaio di questo anno, che l'impegno che ho preso davanti al Parlamento, discutendosi la legge di perequazione tributaria, di riesaminare tutto il sistema del catasto per farne uno strumento idoneo a seguire molto da vicino le variazioni dei prezzi e quindi dei redditi, capace pertanto anche di accogliere alcuni elementi di personalità, come la possibile esenzione dei redditi minimi, è un impegno che si sta in questo momento adempiendo, nel senso che studi accurati sono condotti e dai funzionari del catasto e dai membri della Commissione censuaria centrale per suggerire all'esponente politico dell'Amministrazione quelle soluzioni di carattere tecnico che possono portare a risolvere i problemi politici che interessano tutti noi. Io però mi permetto di dire alla giovanile impazienza del senatore Cerruti che un istituto che ha una storia e una tradizione tecnica di oltre due secoli, com'è il Catasto, non può essere mandato per aria solo perchè un giorno ci siamo decisi a vedere di renderlo più aderente a determinate necessità. Bisogna che vediamo come è possibile rendere aderente questo strumento alle necessità su cui siamo tutti d'accordo, ma nello stesso tempo salviamo questo strumento, che è l'inventario della proprietà immobiliare nazionale, ed è prezioso per tanti ef-

(1) La situazione della formazione del nuovo Catasto terreni di può riassumere così:

in % della superficie

	1938	1950	1951
Lavori geometrici . . .	90	95.3	97 -
Classamento e stima . .	80	92 -	93.5
Conservazione	63	77.6	78.6

fetti, oltre che per gli effetti di carattere fiscale.

Io pregherei il Senato, che è stato in tante occasioni molto buono e vorrei dire fiducioso nei miei confronti, di rinnovare la fiducia per questa opera che, se riusciremo a portarla in porto, sarà un'opera che avrà veramente una importanza notevole dal punto di vista tecnico e dal punto di vista sociale.

Per l'imposta fabbricati noi ci troviamo in questo momento di fronte ad una svolta molto importante della sua storia, perchè insieme abbiamo fatto a suo tempo una legge che chiede ai proprietari di fabbricati di dichiararci l'ammontare effettivo del loro reddito. D'altra parte la legge dell'imposta sui fabbricati accerta il reddito imponibile su basi forfetarie accordando una deduzione dal reddito lordo commisurata non già alle spese effettive, ma ad una percentuale fissa dell'affitto lordo. L'esperienza di tutti insegna che oggi per i fabbricati aventi un fitto bloccato il margine di reddito netto, dopo pagate le spese di manutenzione strettamente indispensabili, è un margine molto, ma molto limitato. D'altro lato non tutti i fitti si sono mossi nella stessa misura. Di modo che oggi la redditività dei fabbricati vecchi è quanto di più variabile e sperequato si possa immaginare. E allora, se noi vogliamo che il contribuente ci dichiari effettivamente quello che è stato il suo reddito percepito e che si possa su questo reddito prelevare un'imposta, bisogna che coordiniamo tutto il sistema dell'imposta sui fabbricati alla condizione giuridica e di fatto che si è venuta determinando. E questo sarà fatto con un disegno di legge che è già davanti al Consiglio dei ministri e che spero nelle prossime settimane di portare alla discussione del Parlamento, disegno di legge che ha come suo fondamento una serie di rilevazioni statistiche curate da funzionari del Catasto e una serie di documenti in base ai quali abbiamo potuto elaborare un metodo, che rispettando il criterio — molto semplice dal punto di vista amministrativo — del *forfait* delle spese, ci consentirà di avvicinare il più possibile il reddito imponibile al reddito percepito in modo da poter tassare un reddito sufficientemente vicino al reddito effettivo.

Sorvolo sulla situazione del Catasto edilizio urbano che continua rapidamente nella sua

fase istruttoria giuridica, intesa a definire le singole intestazioni. Si sta effettuando la pubblicazione in 52 Province con un totale di 1.024 Comuni comprendenti circa 3 milioni di unità immobiliari, pari al 28 per cento del totale. Continuando con questo ritmo, il catasto edilizio urbano, promette di essere ultimato in un periodo molto vicino e diventerà uno strumento molto prezioso dal punto di vista fiscale e per la soluzione di molti problemi tra cui alcuni che vi hanno angosciato l'anno scorso. Sono convinto, per esempio, che il problema degli affitti avrebbe potuto essere arrontato con molta più razionalità se avessimo potuto contare su un inventario nazionale delle diverse categorie di alloggi e dei relativi affitti medi riferito al periodo 1938-39.

Il senatore Ruggeri mi ha anche accusato — e non poteva farne a meno, se si considera la parte da cui parlava — di continuare nella mia pervicace politica intesa a gravare i piccoli e salvaguardare i grossi nell'attuazione delle leggi ed in particolare nell'applicazione dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi tutti e in particolare dell'opposizione su questo fatto; in materia di imposte e soprattutto in materia di imposte dirette salti non se ne possono fare, perchè tutti quelli che hanno voluto fare salti si sono accorti che, attraverso brusche modificazioni del sistema, si possono creare danni che superano i vantaggi sperati. I risultati dello sforzo continuo di migliorare i criteri amministrativi e legislativi nel settore dell'imposta mobiliare sono misurati da un elemento molto importante, la graduale sicura ripresa del gettito delle imposte proprio del settore dove l'accertamento è più difficile che è il settore dei redditi di categoria *B*. Vi ripeterò solo poche cifre riguardanti il confronto tra l'anno solare 1949 e il 1950 che vi dà l'indizio dello sforzo continuo della amministrazione e della ripresa dell'attività di accertamento. In complesso i redditi mobiliari iscritti a ruolo per tutte le categorie che il fisco accerta sono pari a 47,4 volte l'anteguerra (mentre nel 1949 erano appena 35,9 volte).

I redditi di categoria *A* sono passati da 8.909 milioni nel 1949 a 13.229 nel 1950. Nella categoria *B* per la parte relativa agli Enti, nel 1949 il reddito imponibile è stato di 153,5 mi-

liardi, nel 1950 di 250,8 miliardi; i redditi di categoria *B* per i privati, invece, sono stati nel 1949 di 200 miliardi e nel 1950 di 235,7 miliardi; per la categoria *C/1* i redditi accertati erano di 48 miliardi nel 1949 e di 63,7 miliardi nel 1950; per la categoria *C/2* i redditi erano di 477,4 miliardi nel 1949 e di 610,4 miliardi nel 1950. È vero che il rapporto rispetto al 1938 è ancora più elevato per la categoria *C/2* (i cui redditi accertati sono 65,4 volte il 1938) che non per la categoria *B* (che sono a 46 volte per gli Enti ed a 32 volte per i privati) o per la categoria *C/1* (che sono a 62 volte); però le difficoltà di accertamento sono di natura estremamente diversa e c'è anche per la categoria *B* una stasi nel tempo, che è dovuta all'ordinamento legale dell'accertamento. Nella categoria *C/2* l'imposta si adegua immediatamente al reddito percepito, nella categoria *B* occorre tutta l'opera amministrativa di accertamento, che può essere iniziata mediamente due anni dopo la percezione del reddito.

Non si deve dimenticare, inoltre, che, quando parliamo di gettito dei ruoli del 1950, non possiamo dirvi a quali esercizi effettivi si riferiscono i redditi che sono iscritti a ruolo, relativamente al 1950, soprattutto quando mettiamo insieme ruoli principali e di seconda serie. Ma se voi guardate, per esempio, gli enti, vedrete che nel 1949 avevano un imponibile che era 28 volte il 1938, e nel 1950 si è raggiunto un imponibile che è di ben 45 volte il 1938. Vedete come di esercizio in esercizio lo sforzo dell'Amministrazione diventa sempre più evidente e merita in qualche modo il riconoscimento da parte vostra dei risultati conseguiti. Voi, o alcuno tra voi, potete dubitare dei meriti nostri di Ministri, ma penso vorrete riconoscere almeno quelli dei funzionari che si affannano in quest'opera, che è anche di moralizzazione, per i risultati conseguiti in quest'anno.

Potrei anche aggiungere alcune cifre curiose, se non altro sugli accertamenti dei redditi più elevati. Ma vi dirò, così, sommariamente, che avendo appena cominciato l'opera di rastrellamento dei redditi più elevati, nel 1950 avevamo già, per la complementare, 88 redditi accertati superiori ai 50 milioni per un totale di 18.574 milioni di lire. Nel 1951 ne abbiamo 99, al di sopra dei 50 milioni, per un totale

di reddito accertato di 19.122 milioni. E nella imposta di ricchezza mobile, per quello che riguarda i redditi di categoria B, nel 1950 avevamo 453 redditi superiori ai 50 milioni per oltre 110 miliardi di lire. E potrei sfogliare ulteriormente questi dati di accertamento, tutti o quasi tutti in contestazione davanti le commissioni, che non hanno altro valore (perchè io mi guardo bene dall'attribuirvi valore assoluto) che di dimostrare che si comincia a mettere il sale sulla coda dei redditi elevati e che un'opera di questo genere non è più un semplice desiderio, ma un'opera che rientra nell'esperienza di ogni giorno dell'attività del Ministero. (*Applausi dal centro e dalla destra*).

LANZETTA. Il Ministro ha detto bene: mette solamente il sale sulla coda. Ne eravamo convinti e ce ne ha dato atto: però nessun uccello è stato mai preso col sale sulla coda. (*Commenti*).

VANONI, *Ministro delle finanze*. Nel settore imposte di ricchezza mobile, quando parliamo di gettito, bisogna anche che ci diciamo chiaro che vi sono larghi settori di redditi che legislativamente non sono assoggettati ad imposta. Io, interrompendo credo il senatore Ricci o il senatore Ruggeri, ho ricordato un'indagine attenta, paziente che i miei uffici hanno fatto e che io ho esposto in un discorso alla Camera, dove dimostravo che dei famosi 6-7 mila miliardi di reddito nazionale che si erano accertati in quell'anno, tirati via i redditi di lavoro agricolo (che non si tassano), tirati via i redditi sui fabbricati (che si tassano figurativamente), tirati via altri redditi, che hanno questa o quell'altra esenzione, la superficie di tassazione si riduce di molte migliaia di miliardi. C'è poco da meravigliarsi se poi gli accertamenti sono quelli che sono! Una sola considerazione: metà circa del nostro reddito nazionale è reddito di agricoltura; metà del reddito di agricoltura è reddito di lavoro e il reddito di lavoro, in agricoltura, è totalmente esente da imposizioni.

Fatti i conti, traducete in centinaia di miliardi e vi rendete subito conto che, quando si parla di scarsa elasticità del gettito delle imposte dirette, c'è una serie di elementi anche legislativi, anche perequativi, che fa sì che il raffronto tra gli 8.000 miliardi di reddito nazionale ed il gettito delle imposte di ricchezza

mobile deve essere fatto con un certo grado di prudenza per trarne un significato di critica politica. Comunque ho il dovere e l'onore di sottolineare al Senato che qualche cosa si sta cercando di fare anche per rimediare a questa situazione e che molto impegno l'Amministrazione mette nello sforzo di perequazione degli accertamenti.

Io spero di potere, prima della ripresa dei lavori parlamentari, dopo le ferie, presentare un disegno di legge per la riorganizzazione dei metodi di accertamento dell'imposta di ricchezza mobile, che risolverà tutta una serie di problemi tecnici di impostazione, che ci aiuterà ad eliminare quelle forme di evasione che stanno tra il legale e l'illegale e che sono spesse volte le più difficili da perseguire.

Nello stesso tempo spero che sia possibile, appena si arrivi ad una sistemazione del trattamento dei funzionari pubblici, riesaminare le esenzioni dall'imposta di ricchezza mobile e dalle imposte dirette di questi funzionari, perchè non è interamente esatto che il pagamento dell'imposta e il rimborso da parte dello Stato costituiscono una pure partita di giro. Data l'incidenza che può avere soprattutto nell'imposizione progressiva l'aggiunta del reddito professionale a redditi di altra natura, è opportuno che si ritorni all'antico e che gli stipendi vengano corrisposti tenendo conto della imposta dovuta. Del resto trovo che è estremamente civile che ognuno abbia la sensazione esatta della misura in cui è chiamato a concorrere ai carichi pubblici e quindi risenta lo stimolo a partecipare alla vita pubblica e a criticare la spesa pubblica, che è la determinante della pubblica entrata.

Così ho già presentato al Consiglio dei Ministri, e spero che verrà rapidamente al Parlamento, la legge che chiude tutta la lunga diafrasi in materia di rivalutazione monetaria. Anche questo servirà a chiarire molte cose in sede di accertamento tributario; permetterà di avere dei bilanci in cui non si sommano piselli con patate, ma lire della stessa lunghezza e grandezza, permetterà di perseguire coloro che fanno dei bilanci artefatti o illeggibili, permetterà in sostanza di avere una maggiore evidenza contabile e quindi fiscale dell'andamento della gestione della singola impresa.

In materia di riscossione delle imposte dirette avremo ugualmente occasione di discutere nei prossimi giorni quando verrà al vostro esame il disegno della riconferma degli esattori per il decennio 1953-62, schema che ormai urge approvare. Devo però sin d'ora sottolineare il notevole progresso che è stato fatto attraverso l'azione legislativa ed amministrativa in questo campo. Ormai si è cessato dall'anno scorso il sistema dell'integrazione dei bilanci delle esattorie. Abbiamo un limitato numero di esattorie che hanno un aggio che va al di là dei limiti normali fissati dalla legge, ma ci stiamo avviando sempre più verso la normalità che è in sostanza un'indispensabile necessità e per salvare l'istituzione delle esattorie e per difendere il contribuente da una imposizione aggiuntiva.

Nel settore delle tasse ed imposte indirette si è condotto uno sforzo notevole per semplificare gli uffici, per fare soprattutto il lavoro di snellimento della struttura esteriore amministrativa.

La contabilità interna delle tasse si vale di formulari e di moduli che risalgono al 1888 cosa che merita la maggiore attenzione. Stiamo facendo degli esperimenti pratici per vedere se è possibile, e in che misura è possibile, migliorare tutto questo strumentario, correggere tutti i formulari, ricordarci insomma che siamo nell'epoca della macchina calcolatrice, della macchina da scrivere, della contabilità a ricalco e di tutte quelle cose che il senatore Braccesi ha ricordato con la sua esperienza di bancario.

Per quel che riguarda l'imposta sull'entrata io devo confermare ancora una volta, quello che è l'indirizzo della politica che fin dal 1948 si è seguito in questo campo. Dobbiamo fare uno sforzo per lottare contro le evasioni, e voglio dire che risultati positivi sono già stati conseguiti. Basta vedere il fatto che, avendo diminuito le aliquote, sia la aliquota generale che era del 4 per cento nel 1948, sia l'aliquota particolare per i grossi settori che dal 4 per cento è passata al 2 per cento, noi oggi abbiamo un gettito dell'imposta sull'entrata che è di oltre un terzo superiore al gettito massimo del 1948. Il mese di aprile ci ha dato un gettito di 28 miliardi e mezzo che è stato appunto quello che ha confortato il Ministro delle fi-

nanze ad ottenere il consenso del Ministro del tesoro per attuare il provvedimento che era allo studio da molti mesi e che le categorie interessate già conoscevano, portante la riduzione delle aliquote per l'imposta dovuta in abbonamento dal 2 all'1 per cento. Onorevole Conti, veramente non mi attendevo da lei l'accusa che io e il mio collega Pella, che non godiamo fama di essere molto teneri, avessimo fatto un provvedimento di carattere elettorale.

CONTI. Lo hanno fatto i suoi amici; lei non c'entra.

GIUA. Ma lo ha dichiarato anche il Presidente del Consiglio in un comizio elettorale!

VANONI, *Ministro delle finanze*. Il Presidente del Consiglio, onorevole Giua, ha il dovere di sottolineare che la politica fiscale che conduciamo, fondata sulla sincerità del contribuente, ha come suo presupposto e come conseguenza la graduale riduzione delle aliquote. Ora mi pare che questo sia un diritto nostro, ed anche un nostro dovere che dobbiamo affermare e in sede di Parlamento e di fronte a tutto il Paese che ci giudica in sede elettorale. (*Applausi dal centro*).

Onorevole Conti, questo provvedimento della riduzione in abbonamento è una necessità per l'attuazione della perequazione tributaria. Lei è un buon avvocato: i suoi colleghi protestano per il peso dell'imposta sul settore degli avvocati, e mi avevano chiesto la riduzione della ricchezza mobile C/1. Ho preferito promettere e realizzare la riduzione dell'imposta sull'entrata, e ciò per molte ragioni ma, tra le altre, per questa: perchè era difficile sperare in una dichiarazione accettabile da parte di questa categoria, se il loro carico complessivo sul reddito lordo si fosse mantenuto intorno al 19, al 20 od al 21 per cento. La proposta in corso di presentazione, quindi, ha un valore di riduzione in rapporto a quella fiducia che il ministro Vanoni cerca di diffondere in tutto il Paese. Se questa azione avrà un risultato come quello che ha avuto nell'imposta sull'entrata non sarà l'ultima delle riduzioni di aliquote che faremo perchè questo è il nostro desiderio, che i contribuenti rispondano alla fiducia dello Stato. (*Approvazioni dal centro*).

È bene affermare fin d'ora che la riduzione va considerata essenzialmente come uno strumento tecnico che verrà attuato allo scopo

principale di eliminare l'evasione e la tolleranza che oggi si manifestano in questo settore. Il tasso dell'1 per cento, confrontato con quello normale del 3 per cento, non giustificherà ora più alcuna tolleranza in sede di accertamento dell'entrata imponibile.

Io mi auguro in un secondo momento di procedere alla riduzione pure del tasso normale dell'imposta sull'entrata del 3 per cento al 2 per cento.

Con le norme di perequazione tributaria si è cercato di sanare con larghezza di vedute le posizioni irregolari, e recentemente avete approvato anche una lunga rateazione nel pagamento delle imposte arretrate. È questa l'ultima sanatoria. Che i contribuenti non sperino altro in avvenire.

Sistemato il passato, stiamo studiando e predisponendo gli strumenti tecnici e legislativi atti a reprimere in modo sempre più drastico le evasioni fiscali.

Armonizzare, razionalizzare e perequare la applicazione dell'imposta, costituiscono obiettivi di sana politica fiscale, ma essi non devono far perdere di vista, anzi devono rafforzare, la necessità di garantire la serena ed onesta applicazione delle norme di legge da parte di tutti indistintamente i contribuenti; di qui la necessità di rafforzare il sistema di accertamento della materia imponibile e quello delle sanzioni.

La possibilità di controllare l'adempimento dell'obbligo tributario sulla base degli elementi obiettivi che caratterizzano l'azienda e della sua capacità di produzione, deve completare il sistema già previsto dall'articolo 27 della legge 19 giugno 1940, n. 762, consentendo, ogni qualvolta non sia possibile accertare caso per caso, l'applicazione dell'imposta su tutti gli atti economici che hanno formato oggetto dell'attività aziendale, di effettuare il controllo stesso attraverso elementi induttivi indiretti che diano la possibilità di stabilire in modo chiaro la capacità produttiva e conseguentemente di scambio, realizzata dall'azienda in un determinato periodo di tempo.

La sanzione della chiusura dell'esercizio, prevista dall'articolo 40 della legge 19 giugno 1940, n. 762, può dirsi che sia rimasta sempre lettera morta, soprattutto perchè, nei casi in cui avrebbe dovuto trovare applicazione, dovevansi colpire aziende la cui inattività costi-

tuiva di per sè danno rilevante per l'economia del Paese e per la massa operaia ed impiegatizia ad esse addette.

Per evitare che tali impedimenti di ordine sociale sottraggano all'applicazione della sanzione le aziende, ove sono state accertate gravi irregolarità fiscali e magari preordinati sistemi di evasione d'imposta sull'entrata, studiamo la possibilità di prevedere la gestione commissariale in luogo della chiusura dell'esercizio; gestione che realizza di per sè, nel suo contenuto e nei suoi sviluppi, la sanzione in esame.

La necessità, inoltre, di coordinare tutta la legislazione vigente in materia d'imposta generale sull'entrata in un testo unico è indubbiamente sentita da tutti; di qui l'intenzione del Governo di procedere al più presto alla sua elaborazione.

Due parole sul bollo e sul registro. Lo studio per la riorganizzazione delle imposte sul bollo è già quasi ultimato, la tariffa sta subendo gli ultimi ritocchi e confido di poter portare la legge al Parlamento nelle prossime settimane. Questa legge rappresenta un grande vantaggio di chiarezza e di perequazione con un utile anche per il Tesoro.

Un problema invece su cui il discorso potrebbe essere molto lungo è quello toccato dal senatore Ricci: perchè l'imposta di successione rende così poco nel Paese? La ragione è semplice e umiliante: i metodi di evasione legale di questa imposta sono infiniti e mi si permetterà di stendere un velo su di essi non fosse altro per non insegnarli da questa cattedra. Siamo giunti a una tale estensione del fenomeno che veramente si deve considerare seriamente se non ci sia altro rimedio che quello di abbandonare la strada dell'imposta sulle successioni come metodo di incisione sui patrimoni e di riprendere la strada dell'imposta ordinaria sul patrimonio. Attraverso la costituzione di società e la emissione di titoli facilmente trasmissibili l'imposta sulle successioni e quella di registro sono pagate solo dai piccoli patrimoni perchè molti tra i grandi scappano dato che trasmettono le loro proprietà con un fissato bollato.

Credo pertanto che sarete tutti d'accordo sulla necessità di riportare anche la tassa di registro entro limiti più ridotti e per quanto

riguarda le aliquote e per quello che interessa gli atti soggetti al tributo. Bisogna ricondurre l'imposta alla sua giustificazione originale, di compenso per la solennità di taluni atti e per la attribuzione della data certa. L'incidenza sui patrimoni, che si ritiene opportuno di realizzare, può più convenientemente essere ottenuta attraverso l'imposta ordinaria sul patrimonio, che prima o poi dovremo reintrodurre nel nostro sistema tributario, come un mezzo per compensare la riduzione o la eliminazione di molte imposte sui trasferimenti della ricchezza che oggi esistono e che non danno i risultati che il legislatore si proponeva sia come gettito sia sotto il profilo della perequazione.

Molte cose dovrei dire circa il settore doganale e poichè nessuno l'ha fatto permettete che rivolga ai miei funzionari un elogio. Nessuno si è accorto che nel luglio del 1950 si è introdotta la tariffa doganale che poteva determinare un terremoto per la nostra situazione economica. Sarà stata la buona stella, sarà stata l'abilità dei miei collaboratori, in realtà scosse nella nostra situazione economica non se ne sono avute. La graduale applicazione della nuova tariffa ha dato i risultati che ci si attendevano anche fiscalmente, sotto il profilo per il quale io avevo maggiori preoccupazioni. La nuova tariffa, che prevede l'esenzione o l'imposizione con aliquote estremamente modeste di tutte le materie prime, poteva far temere un declinare del gettito della imposizione doganale: invece anche fiscalmente abbiamo lievemente superato il nostro bilancio di previsione. Tutto questo è stato fatto in virtù di una accurata preparazione da parte degli uffici i quali furono sostenuti dal conforto autorevole della Commissione parlamentare che più volte ha esaminato i problemi che il Governo le ha sottoposto ed ha aiutato con la sua esperienza ad identificare le migliori soluzioni dei problemi che l'attuazione della tariffa andava mano mano proponendo.

Tra i diversi provvedimenti che in materia doganale segnano dei punti importanti nella attività amministrativa devo ricordare l'applicazione ridotta dei dazi doganali per le importazioni di attrezzature destinate a migliorare la nostra situazione produttiva ed industriale. Si tratta di una legge che aveva suscitato in me stesso, che la proposi, una serie di

preoccupazioni di carattere pratico e di carattere teorico, ma che però nella sua applicazione sta dando dei buoni risultati, proprio per il concorso della buona volontà dei funzionari preposti a questo servizio, e anche perchè la legge è stata organizzata, sempre col suggerimento della Commissione parlamentare, in modo particolarmente opportuno.

Tra le cose che si stanno facendo per completare, dal punto di vista pratico, il funzionamento della tariffa doganale è la predisposizione della tariffa d'uso perchè, come il Senato sa, il 15 luglio 1950 è entrata in vigore la tariffa con delle riduzioni portate dagli accordi internazionali di Annecy e con altre riduzioni fissate in modo autonomo dalla nostra legge.

Queste riduzioni hanno valore per un anno; quindi, con il 15 luglio 1951 vengono a scadere. Prima di quella data dovremo decidere se conviene prolungare per qualche tempo il regime novvisorio o provvedere all'emanazione della tariffa d'uso, che sarà quella che è destinata per un certo periodo di tempo ad avere effettiva applicazione pratica. La Commissione parlamentare sarà chiamata presto ad esprimere il suo suggerimento al riguardo.

Intanto si stanno predisponendo tutte le prescrizioni di carattere tecnico per il completamento delle appendici alla tariffa: cosa noiosa, onorevoli senatori, poichè si tratta di riunire insieme tutte le prescrizioni che riguardano una singola merce, che debbono essere applicate al momento del passaggio della linea doganale, prescrizioni non soltanto di carattere fiscale ma spesso volte di natura igienica, fitopatologica, di difesa o di protezione per questa o quella ragione. Bisogna raccogliere tutto questo da una serie di convenzioni internazionali e da una serie di leggi interne. Il lavoro è ormai quasi completo e sta per essere pubblicato. Così pure, un lavoro che ha impegnato notevolmente gli uffici è stato quello della preparazione del repertorio della tariffa doganale, repertorio che consente una rapida consultazione per l'applicazione della tariffa. Per migliorare questo repertorio nostri funzionari hanno utilizzato, partecipandovi, i lavori della Conferenza di Bruxelles che ha dato ottimi risultati.

Il problema tecnico più difficile della nuova tariffa è quello della fissazione dei valori delle merci importate, poichè si tratta di applicare una tariffa al valore delle merci e bisogna anche riconoscere che il passaggio dal sistema della tariffa specifica, tradizionale nel nostro ordinamento, al sistema della tariffa *ad valorem* si è realizzato nel momento meno favorevole dato che la congiuntura internazionale era nettamente orientata verso l'aumento dei prezzi quando la nuova tariffa entrò in vigore. Poi ci fu un periodo di flessione dei prezzi; si ebbe una fase di congiuntura molto vivace con andamento irregolare dei prezzi stessi. Ci furono molte richieste per una interpretazione dell'articolo 17 meno esatta di quella che la legge porta, cioè di applicare l'imposta non sul valore medio internazionale delle merci ma sul valore minimo del periodo. L'amministrazione giustamente ha resistito non per un gretto e limitato interesse di gettito fiscale, ma perchè se si fossero abbandonati i criteri dell'articolo 17 la tariffa *ad valorem* non avrebbe più avuto efficacia di strumento di politica economica e di difesa, essendo ridotta la sua efficienza dall'arbitrio del prezzo che si sceglie in un particolare momento per applicare l'imposta.

Per avere però dei prezzi attendibili la attrezzatura che l'amministrazione ha dovuto creare è veramente notevole. Abbiamo al centro un ufficio prezzi che periodicamente manda alle dogane le sue rilevazioni; le dogane comunicano i dati delle loro esperienze ed attraverso a queste comunicazioni reciproche si forma una valutazione media che tende ad essere applicata dagli agenti di tutte le dogane. Ultimamente l'Unione delle camere di commercio ha preso l'iniziativa di fiancheggiare questa attività dell'amministrazione; se l'iniziativa sarà portata in porto avremo un ulteriore elemento di informazione su cui fondare le nostre deduzioni e i nostri apprezzamenti e quindi arrivare a perfezionare sempre più la applicazione pratica delle nostre tariffe.

Punti franchi. Da molte parti sono state chieste istituzioni di punti franchi. Ho un notevole scetticismo nei confronti di queste istituzioni: non credo che risolvano nessun problema serio della nostra situazione economica. Però alcune cose si sono dovute fare perchè rispondevano veramente a situazioni locali me-

ritevoli di essere considerate. Così voi avete approvato di recente la legge per il punto franco di Messina; è all'esame del Parlamento una legge per il punto franco di Brindisi. È stato approvato dal Consiglio dei ministri il progetto di legge per la sistemazione del punto franco di Napoli che già esiste, ma si tratta di riorganizzare meglio, ed è in corso di elaborazione un disegno di legge per la sistemazione del punto franco di Genova. Vorrei sperare che con queste quattro sistemazioni si chiuda questo capitolo che spesse volte è un capitolo di illusioni, che porta a molte spese da parte delle organizzazioni locali e che non dà il vantaggio che molti si illudono di poter avere, mentre lo Stato deve assumersi l'onere di sorveglianza e controlli imponenti e inadeguati ai risultati pratici.

Vorrei dire alcune poche cose in materia di finanza locale. Vorrei dirle quasi come introduzione alla discussione che io spero prossima del buono o cattivo che sia, ma urgente disegno di legge intorno alla prima riorganizzazione della finanza locale. (*Interruzioni dalla sinistra*).

Onorevoli senatori, io sono sempre a vostra disposizione, per iniziare la discussione della legge, che ho più volte sollecitata, anche se ho dovuto inchinarmi di fronte al fatto che *majora premunt*.

Il punto importante da cui si deve partire per esaminare la materia della finanza locale è questo, che le spese sono aumentate in modo estremamente notevole. Il complesso delle spese degli Enti locali, comuni e province che era di 7.707 milioni nel 1938 è stato accertato nel 1949 — ultimo anno per cui abbiamo i dati complessivi della spesa — in 325 miliardi cioè di 42,21 volte.

E si deve supporre che per il 1951 si stia facilmente veleggiando al di là delle colonne d'Ercole di 400 miliardi di spesa complessiva. Questo è il nucleo da cui discendono i guai della finanza locale, perchè in realtà notevoli sforzi sono stati fatti per alleggerire la posizione della finanza dei Comuni e delle Province dal punto di vista delle entrate. Si ricorderà che lo Stato ha devoluto ai Comuni l'intero provento netto delle imposte erariali sui pubblici spettacoli...

LANZETTA. Non è sufficiente specialmente per i piccoli comuni.

VANONI, *Ministro delle finanze*. Il gettito di questo provento è di 11.934 milioni nel 1950.

È stata inoltre attribuita ai Comuni la quota dei 9 decimi dell'imposta generale sull'entrata riscossa dagli uffici dell'imposta di consumo che ha dato nel 1950 ben 14 miliardi ma che insieme a questi 14 miliardi ha dato una serie di inconvenienti per adattamenti amministrativi studiati al fine di poter godere il beneficio della partecipazione, che rasentano la truffa — almeno così hanno ritenuto alcuni funzionari che hanno denunciato alcuni amministratori per gli accorgimenti adottati — per cui nel progetto della finanza locale ho proposto una diversa sistemazione della materia. Per quel che riguarda le Province sono stati ad esse devoluti i 4 decimi delle imposte erariali di circolazione che nel 1950 sono quasi di 3 miliardi e nel 1950 l'addizionale dei tributi erariali e locali ha dato altri 10 miliardi. Non solo ma lo Stato è intervenuto fin qui — e spero che con l'esercizio che si comincia si possa chiudere definitivamente il capitolo, — ad integrare molti bilanci e le spese di queste integrazioni non sono state leggere. Nel 1947 si sono integrati 931 bilanci comunali per un totale di 32 miliardi di cui 21 in integrazione ed 11 in mutui; nel 1948 sono stati integrati 414 bilanci per un complesso di 24 miliardi di cui 14 con contributi e 10 con mutui; nel 1949 sono stati integrati 353 bilanci con 24 miliardi di cui 14 di contributo e 10 miliardi di mutui; nel 1950, 584 Comuni, per un importo di 15 miliardi 378 milioni, di cui 5 miliardi 417 milioni in contributi e 9 miliardi 960 milioni in mutui. Vedremo poi le entrate dei Comuni. (*Interruzione del senatore Lanzetta*). E vedrà, senatore Lanzetta, che la situazione non è così tragica. Ci saranno Comuni che meritano una considerazione particolare, ma io faccio oggi un quadro generale.

Per quel che riguarda le Province, nel 1947, si sono integrate 69 Province per 7.900 milioni (4.774 milioni di integrazione, il resto di mutuo). Nel 1948, 54 Province per 7 miliardi di totale (3 miliardi e mezzo circa di contributi, ed il resto in mutuo). Nel 1949, 30 province per 3.356 milioni (2 miliardi in contributi, un miliardo e 300 milioni in mutuo). Nel 1950: 36 Province, con 5.968 milioni (2.144 di contributi, 3.824 di mutui).

Ora, si noti che nel 1950 si sono integrati più bilanci che nel 1949 ed anche, siccome l'esame dei bilanci del 1950 non è ultimato, presumibilmente, per qualche miliardo in più del 1949. Le ragioni sono da riportarsi alla causa prima della difficoltà amministrativa degli enti locali, che è l'eccessivo carico del personale e la riflessione che tutti i miglioramenti del personale hanno sul bilancio, anche sui bilanci che precedentemente erano già regolarmente sistemati.

ZANARDI. Non bisogna dare niente ai Comuni: devono pensare da soli, questo significa l'autonomia.

VANONI, *Ministro delle finanze*. Tra i diversi provvedimenti che si sono presi in materia di finanza locale, si sono bloccate con la legge della perequazione tributaria (11 gennaio 1951) a partire dal 1950, le supercontribuzioni all'imposta sull'industria, commercio, arti e professioni. Ci si aspettava da diverse parti un franamento del gettito di queste imposte. Ora vi posso dare i dati riassuntivi per il 1949 e 1950: 1949, con tutte le supercontribuzioni, 1950 senza supercontribuzioni, tolti pochi Comuni che erano riusciti a fare approvare le supercontribuzioni prima che il Parlamento disponesse il blocco.

Ora, nel 1949, l'imposta comunale sulle industrie ha reso ai Comuni 16 miliardi 603 milioni; nel 1950, con il blocco delle aliquote ha reso 22 miliardi 968 milioni, cioè 6 miliardi e 365 milioni in più. Infatti, come io avevo chiaramente detto, discutendosi la norma del blocco, l'incremento degli accertamenti ha largamente compensato, nella massa, la riduzione dell'aliquota. Così per le Province; nel 1949 l'addizionale ha reso 14.489 milioni, nel 1950 16.303 milioni, quindi 1.814 milioni in più che nel 1949.

Ripeto, si tratta di cifre di massa, globali e vi possono essere Comuni che hanno avuto un gettito minore; a questo abbiamo provveduto, avete provveduto voi con la legge del 31 luglio del 1950, in base alla quale si sono appunto erogati 2 miliardi per compensare quegli enti pubblici che avevano avuto un effettivo minor gettito, per conseguenza del blocco delle aliquote.

1948-51 - DCXXVII SEDUTA

DISCUSSIONI

31 MAGGIO 1951

*Andamento dell'imposta di famiglia
e del valore locativo.*

ANNO	Gettito (in milioni di lire)	Indice (1938 = 1)
1938	408	1
1948	19.856	49
1949	28.691	70
1950	32.844	81

Un problema su cui certamente discuteremo a lungo nelle prossime settimane — se avremo la possibilità di discutere la legge sulla finanza locale — è il problema della imposta di famiglia, che è una delle imposte che ha avuto uno sviluppo notevole in questo ultimo periodo. Vi dirò soltanto questo, che nel 1938 l'imposta di famiglia e sul valore locativo, dava un gettito complessivo di 508 milioni, nel 1948 di 19.856 milioni, nel 1949 di 28.691 milioni, nel 1950 di 32.844 milioni, quindi 81 volte il gettito del 1938. È vero che questa imposta indirettamente ha la funzione di compensare il minor gettito per la finanza locale di altre imposte dirette, soprattutto della sovraimposizione fondiaria e in particolare della sovraimposizione sui fabbricati, però è un andamento molto importante questo dell'imposta di famiglia ed i relativi problemi, cioè il problema di conservarla o non conservarla, di ritornare all'imposta sul valore locativo con valutazioni medie dei canoni presunti, oppure di ristabilire la connessione degli accertamenti tra l'imposta complementare e la imposta di famiglia, sono problemi che meritano attenzione e che nel prossimo futuro dovranno essere attentamente considerati da parte del Governo, del Parlamento e dei Comuni interessati.

TONELLO. Ma i signori pagano in città e non pagano nei piccoli Comuni dove possiedono.

VANONI, Ministro delle finanze. È il sistema della legge: le imposte personali non sono adatte agli enti locali. Comunque ne riparleremo.

Nel campo delle imposte di consumo, debbo ricordare due fatti che hanno notevole importanza: l'applicazione dell'imposta sui generi

extra tariffa che aveva destato molte speranze in molte amministrazioni comunali, ma che poi nella esperienza pratica ha rivelato un tal numero di difficoltà per cui assistiamo a questo fenomeno, che i Comuni che chiedono l'applicazione di questa imposta si vanno gradatamente riducendo. Erano 501 nel 1949, sono 423 nel 1950. Per fortuna un analogo fenomeno si presenta anche per un'altra imposta che io considero assolutamente spuria nel nostro ordinamento tributario, l'imposta sui generi di larga produzione locale. Questa imposta introdotta nel 1945 fu applicata nel 1946 da 277 Comuni, da 1573 nel 1947, da 2243 nel 1949, ma per fortuna nel 1950 si è scesi a 1673, per cui sarò lieto se il senatore Gramegna farà quello che ha annunciato nel suo discorso, cioè proporrà l'abolizione di questa imposta, abolizione che il Governo non ha avuto ancora il coraggio di proporre esso stesso, proprio in riferimento alla situazione dei Comuni medi e piccoli dell'Italia meridionale che continuano a dirci che senza questa imposta non riuscirebbero a sistemare il loro bilancio. Ma se da un autorevole sindaco di un Comune meridionale viene una proposta di questo genere, il Governo sarà ben lieto di accettarla perchè pochi tributi sono così pericolosi per la vita economica del Paese come il tributo sui generi di larga produzione locale.

Mi dispiace di non veder presente l'onorevole Gramegna poichè gli devo una piccola risposta. Quando egli mi dice che la politica che si è seguita nel campo della finanza locale è una politica contro i piccoli Comuni e a favore dei grossi, io devo recisamente protestare contro questa affermazione; perchè tutte le proposte che sono venute dal Governo in campo di finanza locale, hanno precisamente davanti agli occhi la posizione dei piccoli Comuni ed hanno suscitato sempre la reazione e la resistenza dei grossi Comuni che vedevano toccati i loro interessi e che vedevano un po' pericolante quella facilità inevitabile che ha il grosso Comune di essere sentito dal Governo, di premere sul Governo, di ottenere la parte maggiore delle integrazioni messe a disposizione della totalità dei Comuni. Quando noi sostituiamo, come si è proposto nella legge al vostro esame sulla finanza locale, la partecipazione dei nove decimi del gettito delle imposte sulle carni e sui

vini con la ripartizione di una quota maggiore dell'imposta sulla entrata, ma in favore di tutti i Comuni e le Province in rapporto del numero degli abitanti, noi facciamo qualcosa che non è gradito ai grossi Comuni ma è di notevole vantaggio per i piccoli Comuni, soprattutto delle zone più povere, delle zone in cui vi è un notevole divario fra la situazione economica ed il numero della popolazione che vive nel Comune. E quando noi proponiamo, come si è proposto ormai da oltre un anno e mezzo, cioè dal 24 ottobre 1949, di assegnare una quota particolare ai Comuni di montagna ed ai Comuni delle isole in funzione delle spese eccezionali che questi Comuni hanno per garantire la viabilità o i rifornimenti data la distanza dai centri e dai mercati normali, questo non è un provvedimento a vantaggio dei grossi Comuni, è un evidente provvedimento che giova ai piccoli Comuni di montagna e delle isole, che mi auguro possa essere rapidamente approvato e trovi sollecita le sua applicazione. (*Applausi dal centro*).

E quando ancora il Consiglio dei ministri ha approvato alcune settimane or sono il provvedimento che verrà presto davanti al Parlamento con cui si chiede di trasformare quel teorico diritto che hanno i Comuni delle zone in cui vengono fatti impianti elettrici di ritirare una quota in natura dell'energia prodotta per usi pubblici — platonico diritto perchè le condizioni pratiche non rendono possibile l'utilizzazio-

ne di questa quota di energia — in una somma di denaro da corrispondersi a consorzi di Comuni di montagna perchè possano migliorare le condizioni di vita sociale di queste zone, io vi domando se si può ancora dire che una politica di questo genere è una politica contro i piccoli Comuni e in favore dei grandi Comuni, tanto più che anche dal punto di vista elettorale — me lo permetta, senatore Conti — i piccoli Comuni di montagna ci danno delle grandi soddisfazioni. (*Applausi dal centro*).

E dopo tanta poesia un po' di prosa: le cifre del gettito fiscale dei Comuni, le quali sono queste:

nel 1938: 5.9 miliardi; nel 1948: 192 miliardi; nel 1949: 231 miliardi; nel 1950: 271 miliardi; quindi nel complesso anche la finanza comunale è giunta rispetto al 1938 ad un incremento non molto lontano da quello avuto dalla finanza statale, circa 45 volte il gettito del 1938 e il minor gettito è dovuto al fatto che le rendite patrimoniali sono aumentate solo di venti volte rispetto al 1938; ed al fatto che le sovraimposte terreni e fabbricati sono aumentate di dodici-tredici volte rispetto al 1938. Le cifre rendono evidente che le entrate complessive dei Comuni non sono comprese.

Per le Province: 1938: 1386 milioni; 1948: 44 miliardi; 1949: 56 miliardi e mezzo; 1950: 68 miliardi e 398 milioni. Anche qui il rapporto è di 49 volte il 1938.

ANDAMENTO DELLE ENTRATE EFFETTIVE DEI COMUNI E DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI
NEGLI ANNI 1938-1948-1949-1950 ED INDICI RELATIVI (1938 = 100)

ENTRATE	Entrate effettive (in milioni di lire)			Indici (1938 = 100)			
	1938	1948	1949	1950	1948	1949	1950
ENTRATE COMUNALI							
Rendite patrimoniali e proventi servizi municipalizzati	655	9.187	11.200 (*)	13.214	1.402	1.709	2.017
Imposte di consumo	1.916	50.190	65.350	74.312 (*)	2.619	3.410	3.878
Sovrimposte sui terreni e sui fabbricati	1.066	10.774	12.803	13.768	1.010	1.201	1.291
Addizionale 5 per cento sui redditi agrari	—	907	1.273	1.380	—	—	—
Imposta di famiglia e sul valore locativo	408	19.856	28.691	32.844	4.866	7.082	8.080
Imposta Icap e di patente	435	8.162	16.852	23.250	1.876	3.874	5.344
Imposta sul bestiame	159	11.656	12.378	11.511	7.330	7.784	7.239
Quota di compartecipazione I.G.E.	—	11.478	13.690	14.194	—	—	—
Quota diritti erariali per spettacoli, trattenimenti, ecc.	16	9.427	10.700	11.934	58.918	66.875	74.587
Altre imposte, tasse, diritti, contributi, ecc.	1.332	60.399	58.481	74.626	4.534	4.390	5.602
TOTALE	5.987	192.036	231.418	271.033	3.207	3.865	4.527
ENTRATE PROVINCIALI							
Rendite patrimoniali	40	198	310	434	495	775	1.085
Sovrimposte sui terreni e sui fabbricati	832	12.380	19.721	21.080	1.487	2.370	2.533
Addizionale 5 per cento sui redditi agrari	—	1.874	2.754	2.679	—	—	—
Addizionale imposta sulle industrie, i commerci, arti e professioni	202	5.407	14.489	16.304	2.676	7.172	8.071
Addizionale 3 per cento per ogni lira di tributi erariali, comunali e provinciali	—	5.122	8.834	10.124	—	—	—
Quota tasse automobilistiche	—	1.875	2.507	2.689	—	—	—
Altre imposte, tasse, diritti, ecc.	312	17.457	7.901	15.088	5.595	2.532	4.835
TOTALE	1.386	44.313	56.516	68.398	3.197	4.077	4.934
R I E P I L O G O							
Entrate effettive comunali	5.987	192.036	231.418	271.033	3.207	3.865	4.527
Entrate effettive provinciali	1.386	44.313	56.516	68.398	3.197	4.077	4.934
TOTALE	7.373	236.349	287.934	339.431	3.205	3.905	4.603

N. B. — I dati relativi alle entrate tributarie riscuotibili con la procedura delle imposte dirette sono stati desunti dai ruoli, quelle riguardanti le entrate patrimoniali dai bilanci consuntivi per gli anni 1938-1948 e 1949 e dai preventivi per l'anno 1950.
(*) Dato calcolato.

1948-51 - DCXXVII SEDUTA

DISCUSSIONI

31 MAGGIO 1951

Ora possiamo da queste cifre trarre almeno la conclusione che se anche l'equilibrio non è stato ancora raggiunto da parte di tutti i bilanci locali siamo molto vicini al punto di equilibrio e che è giusto insistere nella politica perseguita negli ultimi tempi, quella cioè di dire ai Comuni che essi debbono fare lo sforzo di pareggiare la loro situazione finanziaria. Il ragionamento è valido per quasi tutti i Comuni, escludendo quelle pochissime posizioni in cui c'è una evidente giustificazione obiettiva per una eccessiva spesa rispetto alla situazione economica dell'ambiente in cui il Comune opera. Ma mi auguro che queste situazioni non superino le dita di una mano.

*Andamento dei tributi
degli esercizi 1948-49, 1949-50, 1950-51.*

		Cifre assolute (in milioni)	Numeri indici
Giugno	1948	65.166	100,00
Maggio	1949	82.658	126,84
Giugno	»	88.698	136,11
Luglio	»	84.585	129,80
Agosto	»	86.340	132,50
Settembre	»	80.667	123,79
Ottobre	»	87.758	134,67
Novembre	»	84.420	129,55
Dicembre	»	85.722	131,54
Gennaio	1950	92.012	141,19
Febbraio	»	90.151	138,20
Marzo	»	92.061	141,26
Aprile	»	93.787	143,92
Maggio	»	103.286	158,50
Giugno	»	97.788	150,06
Luglio	»	100.850	154,76
Agosto	»	99.684	152,97
Settembre	»	93.639	143,69
Ottobre	»	100.956	154,92
Novembre	»	98.862	151,71
Dicembre	»	99.108	152,09
Gennaio	1951	111.795	171,55
Febbraio	»	111.948	171,79
Marzo	»	107.346	164,73
Aprile	»	109.568	168,14

Consentitemi ora di riassumere in poche cifre il risultato della fatica sostenuta dell'Amministrazione delle finanze ai cui componenti spero andrà il meritato riconoscimento da parte del Parlamento per la devozione con cui han-

no servito e servono il Paese. Il gettito complessivo dei tributi che era di 23 miliardi e mezzo nel 1938-39 ed è stato di 1.081 miliardi nel 1949-50, con le previsioni aggiornate che si possono fare sui dieci mesi fin qui accertati dell'esercizio 1950-51 raggiungerà certamente i 1.250 miliardi di entrate. È una cifra che rappresenta un incremento di quasi il 70 per cento rispetto al gettito del 1948. Dobbiamo ora considerare che si è arrivati a questo risultato attraverso un andamento progressivo senza salti bruschi, prevalentemente in virtù dell'attività dell'amministrazione, usando dello strumento legislativo più per diminuire che non per aumentare la pressione formale delle aliquote che si debbono applicare. Queste cifre confermano che ci avviciniamo sempre più ad un punto di equilibrio che non può essere superato, atteso il livello medio dei redditi individuali, se non accentuando la politica della spesa nel senso di destinare l'incremento delle entrate, che non sia dovuto all'incremento del reddito nazionale, esclusivamente a spese produttive.

Basta, per sottolineare questa affermazione, vedere il confronto dei calcoli per la pressione tributaria nel 1949 e nel 1950.

Pressione tributaria.

	1949	1950
	(in miliardi di lire)	
Tributi erariali	1.070	1.165
Tributi locali	190	255
Altri contributi	20	22
Aggi	27	30
Totale tributi	1.307	1.472
Contributi agricoli	30	35
Contributi previdenziali	410	420
Globale	1.747	1.927
Reddito nazionale ai prezzi di mercato	6.893	7.468
Pressione tributaria	18,96 %	19,71 %
Globale	25,34 %	25,80 %

Nel 1949 noi avevamo un totale di tributi erariali, locali, contributi per enti minori ed altri, di 1.307 miliardi, a cui si dovevano aggiungere 30 miliardi di contributi unificati, 410 miliardi di contributi previdenziali, quindi un totale di 1.747 miliardi, che, sui 6.893 miliardi di reddito nazionale, al netto di certe partite di conto, dava una pressione tributaria del 18,96 per cento e una pressione globale del 25,34 per cento. Gli stessi calcoli, rifatti per il 1950 dicono che il totale dei tributi erariali, locali ed altri tributi per enti minori è di 1.472 miliardi, mentre il totale complessivo, con i contributi previdenziali, è di 1.927 miliardi; su 7.468 miliardi di reddito si ha il 19,71 per cento di pressione tributaria, e il 25, 80 per cento di pressione globale. Se si ha lo sguardo alla distribuzione del reddito nel nostro Paese non è una pressione trascurabile; rappresenta uno sforzo notevole che l'economia e il contribuente italiano fanno per la salvezza della lira, per la ricostruzione del loro Paese.

Il compito del Ministro delle finanze, pur di fronte a questo quasi raggiunto equilibrio delle entrate, resta tuttavia un compito estremamente impegnativo e duro non meno che per il passato. Bisogna insistere nell'azione amministrativa e legislativa intesa a perequare il carico fiscale tra le diverse categorie, bisogna continuare nell'opera di riordinamento dei diversi tributi, bisogna accentuare la repressione delle evasioni, che turba l'economia e la morale pubblica. Guardando alla strada percorsa in questo tormentato dopoguerra non mancano le soddisfazioni per il lavoro compiuto, ma quel che resta da fare è forse la parte maggiore e di più largo interesse politico e sociale. Se il vostro consenso sosterrà il Ministro e l'Amministrazione, tesi con tutta la loro energia e la loro competenza a dare all'Italia un ordinamento fiscale moderno e giusto, le difficoltà saranno superate senza inutili voli, con la pratica dell'attività di ogni giorno, con la paziente tenacia di chi sa di assolvere ad un dovere. (*Vivissimi applausi dal centro e dalla destra, moltissime congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione è rinviato alla prossima seduta.

Per lo svolgimento di una interpellanza.

MUSOLINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MUSOLINO. Ho rivolto al Ministro dell'interno un'interpellanza sui fatti di Cardeto, della quale ho già sollecitato lo svolgimento. Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio si è riservato di darmi la risposta.

ANDREOTTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ANDREOTTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Il Ministro dell'interno prega il senatore Musolino, se non na obiezioni in contrario, di trasformare la sua interpellanza in interrogazione, nel qual caso egli potrebbe farle rispondere dal Sottosegretario, senatore Bubbio, nella prima seduta destinata allo svolgimento di interrogazioni. Nel caso contrario, l'interpellanza subirebbe un inevitabile ritardo.

PRESIDENTE. Domando al senatore Musolino se acconsente a trasformare la sua interpellanza in interrogazione.

MUSOLINO. Non posso accettare di trasformare l'interpellanza in interrogazione perchè, data la notevole importanza dell'argomento, debbo avere il modo di parlare su di essa più di quanto non sia consentito per una interrogazione.

PRESIDENTE. Mi permetta, senatore Musolino, di darle un consiglio. Ella potrebbe accogliere l'invito dell'onorevole Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, riservandosi peraltro di trasformare l'interrogazione in interpellanza qualora la risposta non fosse per lei soddisfacente.

MUSOLINO. Aderisco all'invito dell'onorevole Presidente.

Annunzio di interpellanza

PRESIDENTE. Comunico che è pervenuta alla Presidenza un'interpellanza. Invito il senatore segretario a darne, in mia vece, lettura.

MOLINELLI, *Segretario*:

Al Ministro dell'industria e commercio, sui provvedimenti che egli intende adottare per ri-

solvere l'anormale situazione delle officine meccaniche Reggiane. Chiede se è vero che sia stata o sia per essere disposta la messa in liquidazione di quel complesso industriale. Fa presente che un tale provvedimento comporterebbe un grandissimo danno per l'economia della provincia, un notevole aumento della già vasta disoccupazione operaia; la rovina di numerosi piccoli operatori economici gravanti attorno al complesso industriale, infine, un grave motivo di turbamento sociale (333).

FANTUZZI, MARIANI.

PRESIDENTE. Il Senato, sentito il Governo e gli interpellanti, determinerà il giorno nel quale l'interpellanza sarà svolta.

Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare, in mia vece, lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

MOLINELLI, *Segretario*:

Ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro, per sapere se non ritengano urgente e non più prorogabile la sistemazione economico-giuridica dei collocatori comunali d'Italia che sono sottoposti ad un continuo lavoro con retribuzioni irrisorie, reso ultimamente più gravoso dagli imposti rilievi meccanografici (1735).

MENGGI, JANNUZZI, ZELIOLI, FACCHINETTI, FARIOLI, CARELLI, GUARIENTI, PAGE, TOMMASINI, CAMINATI, BRACCESI, RISTORI, MACRELLI, VIGIANI, MARTINI, PISCITELLI, ROMANO Domenico, TOSATTI, OTTANI, RUSSO, VARRIALE, RICCI Mosè, RICCIO, CERICA, CALDERA, DI GIOVANNI.

Ai Ministri dell'industria e del commercio e dell'agricoltura e delle foreste per sapere se sono a conoscenza che nella provincia di Reggio Emilia vi è mancanza assoluta sul mercato di zolfo e di rame.

Quali provvedimenti intenda prendere per ovviare urgentemente a tale mancanza al fine di dare la possibilità ai contadini di difendersi dal pericolo della perdita parziale o totale del

raccolto uva il che costituirebbe grave danno al bilancio familiare e a tutta l'economia provinciale (1736).

FANTUZZI.

Ai Ministri delle finanze e di grazia e giustizia, premesso che il regolamento di servizio per la Guardia di finanza, approvato con regio decreto 6 novembre 1930, n. 1643, è incostituzionale, in quanto negli articoli 92 e 96 contiene aggiunte — e di quale importanza — alla legge 19 luglio 1906, n. 367, istitutiva della Guardia di finanza, ed è in aperto contrasto al disposto dell'articolo 53 (Codice penale) che determina tassativamente i casi di uso legittimo delle armi;

interroga gli onorevoli Ministri delle finanze e di grazia e giustizia, per conoscere quali provvedimenti intendano urgentemente adottare per impedire che si ripeta l'uso illegittimo, in ogni caso iniquo, delle armi da parte della Guardia di finanza (1737).

ROSATI.

Al Ministro della pubblica istruzione, premesso che, nonostante i voti formulati dalla categoria interessata e le argomentazioni pubblicate dalla stampa a sostegno e illustrazione di tali voti, l'ordinanza per il conferimento di incarichi e supplenze nelle scuole secondarie non riconosce, neanche quest'anno, il diploma di maturità artistica, rilasciato dalla seconda sezione del Liceo artistico, quale titolo specifico per l'insegnamento del disegno; gli interroganti chiedono se sia intendimento del Ministro modificare in tal senso l'ordinanza stessa (anche riconoscendo, reciprocamente, il diploma rilasciato dalla scuole d'arte come titolo specifico per l'insegnamento nelle stesse scuole) e, in via subordinata, chiedono che di tale proposta si tenga il dovuto conto nel preparare l'ordinanza del prossimo anno scolastico (1738).

LAMBERTI, CIASCA.

Interrogazioni

con richiesta di risposta scritta

Al Ministro dell'agricoltura e foreste, per sapere se non ritenga opportuno e necessario affrettare in tutta urgenza la determinazione

del prezzo del grano destinato agli ammassi e per conoscere i criteri ai quali tale determinazione di prezzo è per ispirarsi per rispondere il meglio possibile alle esigenze della produzione e del consumo, nel quadro dei prezzi e dei costi (1721).

BRASCHI.

Al Presidente del Consiglio dei Ministri, per sapere:

a) quale azione abbia svolta e stia svolgendo la Commissione centrale per l'avventiziato costituita con decreto legislativo 4 aprile 1947;

b) quale sia attualmente il numero degli impiegati avventizi e come questi siano distribuiti fra le branche della pubblica amministrazione;

c) se e come operi il blocco delle assunzioni e ammissioni di nuovi avventizi;

d) come abbia finora proceduto e come proceda l'azione di assorbimento e la sistemazione degli avventizi ora in servizio in ruoli organici, permanenti o provvisori, in relazione e in attuazione della legge 7 aprile 1948, n. 262 (1722).

BRASCHI.

Al Ministro dei trasporti, per sapere se non ritenga arrivato il momento di completare la ricostruzione della stazione ferroviaria di Lugo di Romagna ripristinandone la pensilina già esistente e resa più che mai necessaria anche per la lamentata, assoluta insufficienza, specialmente nei giorni di festa e di mercato, delle due anguste sale d'aspetto. La stazione di Lugo assume importanza sempre maggiore anche per le coincidenze che vi si articolano, obbligando spesso a notevoli soste i viaggiatori che in una media di oltre 2.500 al giorno passano per la stazione stessa (1723).

BRASCHI.

Al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'interno, per essere messi a conoscenza dei risultati completi e definitivi, non ancora comunicati, delle elezioni amministrative comunali e provinciali, svoltesi nei giorni 27 e 28 maggio (1724).

SCOCIMARRO, GRISOLIA, PASTORE,
MILILLO, FERRARI.

Presentazione di relazione.

PRESIDENTE. Comunico al Senato che il senatore Guarienti ha presentato, a nome dell'8ª Commissione permanente (Agricoltura e alimentazione), la relazione sul disegno di legge: « Stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1951 al 30 giugno 1952 » (1560).

Questa relazione sarà, entro domani, stampata e distribuita. Il relativo disegno di legge sarà iscritto nell'ordine del giorno subito dopo lo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero, di cui sarà iniziata la discussione nella seduta di martedì prossimo, dopo che sarà esaurita quella dei tre bilanci finanziari.

Il Senato si riunirà nuovamente in seduta pubblica martedì 5 giugno alle ore 16, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione dei seguenti disegni di legge:

1. Stato di previsione dell'entrata e stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1951 al 30 giugno 1952 (1556).

2. Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1951 al 30 giugno 1952 (1557).

3. Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1951 al 30 giugno 1952 (1563).

II. Discussione dei seguenti disegni di legge:

1. Stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1951 al 30 giugno 1952 (1562).

2. Stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1951 al 30 giugno 1952 (1560).

3. Modificazione degli articoli 178, 269 e 270 del Codice postale e delle telecomunicazioni, approvato con regio decreto 27 febbraio 1936, n. 645 (1393) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

4. Arruolamento straordinario per i servizi di pubblica sicurezza (1467) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

5. Autorizzazione ai Ministri per l'agricoltura e per le foreste e per i lavori pubblici a delegare alla Regione sarda talune funzioni in materia di opere pubbliche e di opere di bonifica e di miglioramento fondiario (1447) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

6. Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale n. 2 che apporta emendamenti all'Accordo di pagamenti e di compensazione fra i Paesi europei per il 1949-50 del 7 settembre 1949, firmato a Parigi il 22 aprile 1950 (1479).

7. Approvazione ed esecuzione dello scambio di Note fra l'Italia e la Svizzera relativo al trattamento da concedersi alle navi svizzere nei porti italiani, effettuato a Roma il 20-24 marzo 1950 (1491).

8. Deputati ZACCAGNINI e RUMOR. — Direzione delle aziende speciali per l'esercizio di farmacie (266) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

9. MONALDI. — Misure di lotta contro le malattie veneree (628-*Urgenza*).

10. Disposizioni in materia di finanza locale (714).

11. Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 2 gennaio 1947, n. 2, concernente la costituzione e l'ordinamento dell'Ente siciliano di elettricità (943) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

12. Rapporti di impiego civile e di lavoro dei cittadini dichiarati irreperibili per eventi di guerra o connessi allo stato di guerra (914) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

13. LODATO. — Modifica dell'articolo 11 della legge 17 gennaio 1949, n. 6, e dell'articolo 29 del regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3283, concernenti provvedimenti in materia di tasse di circolazione (1377).

14. BITOSI ed altri. — Assegno di Natale ai colpiti da affezione tubercolare fruenti

dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi (1441-*Urgenza*).

15. BITOSI ed altri. — Assegno di Natale ai colpiti da affezione tubercolare non soggetti all'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi (1442-*Urgenza*).

16. BERLINGUER e FIORE. — Miglioramento economico ai pensionati della Previdenza sociale (1004).

17. Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (318).

18. Trattamento economico del personale di ruolo del Ministero degli affari esteri in servizio all'estero per il periodo 1° settembre 1943-30 aprile 1947 (1002).

19. PIERACCINI ed altri. — Provvedimenti per la preparazione, controllo e distribuzione a prezzo equo, a cura dello Stato, dei prodotti farmaceutici di largo consumo (317).

20. Soppressione dell'Alto Commissariato dell'alimentazione e istituzione di una Direzione generale dell'alimentazione presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste (908).

III. Seguito della discussione dei seguenti disegni di legge:

1. Aumento del fondo di dotazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale (I.R.I.) (1327).

2. Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235, sull'ordinamento dei Consorzi agrari e della Federazione italiana dei Consorzi agrari (953) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

3. Deputati FABRIANI ed altri. — Efficacia delle norme del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, sugli atti privati non registrati, di cui al regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015 (1364) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

4. MACRELLI ed altri. — Rivendica degli immobili trasferiti ad organizzazioni fasciste od a privati e già appartenenti ad aziende sociali, cooperative, associazioni politiche o sindacali, durante il periodo fascista (35).

5. MERLIN Angelina. — Abolizione della regolamentazione della prostituzione, lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui e protezione della salute pubblica (63).

IV. Discussione delle seguenti domande di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il senatore SPANO, per il reato di promozione di riunione in luogo pubblico senza preavviso al Questore (articolo 18 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773) (*Doc. XXXV*);

contro il senatore COLOMBI, per il reato di diffamazione a mezzo della stampa (articoli 595 del Codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47) (*Doc. XLII*);

contro il senatore ALLEGATO, per i reati di promozione di riunione in luogo pubblico senza preavviso al Questore (articolo 18 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773), di oltraggio a pubblico ufficiale (articoli 81 e 341, prima e ultima parte, del Codice penale) e di istigazione a disobbedire alle leggi (articolo 415 del Codice penale) (*Doc. LVI*);

contro il senatore BOSI, per il reato di inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità (articolo 650 del Codice penale) (*Doc. LXII*);

contro il senatore ALUNNI PIERUCCI, per il reato di vilipendio alle istituzioni costituzionali (articolo 290, capoverso, del Codice penale) (*Doc. XC*);

contro il senatore COLOMBI, per il reato di percosse (articolo 581 del Codice penale) (*Doc. XCVIII*);

contro il senatore REALE Eugenio, per il reato di diffamazione (articolo 595, primo capoverso, del Codice penale) (*Doc. C*);

contro il senatore ALUNNI PIERUCCI, per il reato di vilipendio all'Ordine giudiziario ed alla Polizia (articolo 290, ultima parte, del Codice penale, modificato dalla legge 11 novembre 1947, n. 1317) (*Doc. CIV*);

contro GIANNINI Riccardo, per il reato di vilipendio al Parlamento (articolo 290 del Codice penale, modificato dall'articolo 2 della legge 11 novembre 1947, n. 1317) (*Doc. CVI*);

contro il senatore ALLEGATO, per i reati di oltraggio a pubblico ufficiale e di istigazione a disobbedire alle leggi (articoli 341, primo e ultimo comma, e 415 del Codice penale) (*Doc. CXVI*);

contro il senatore BERLINGUER, per i reati di diffusione di notizie false e tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico, e di vilipendio alla Polizia (articoli 656 e 290, modificato dall'articolo 2 della legge 11 novembre 1947, n. 1317, del Codice penale) (*Documento CXVII*);

contro il senatore PERTINI, per il reato di vilipendio al Governo (articolo 290 del Codice penale, modificato dall'articolo 2 della legge 11 novembre 1947, n. 1317) (*Documento CXX*);

contro il senatore PONTREMOLI, per il reato di promozione di riunione in luogo pubblico senza preavviso al Questore (articoli 18 e 113, primo capoverso, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773) (*Doc. CXXI*);

contro il senatore COLOMBI, per il reato di vilipendio al Governo, all'Ordine giudiziario e alle Forze di polizia (articolo 290 del Codice penale, modificato dall'articolo 2 della legge 11 novembre 1947, n. 1317) (*Documento CXXVIII*);

contro il senatore PERTINI, per il reato di vilipendio al Governo per mezzo della stampa (articolo 290 del Codice penale, modificato dall'articolo 2 della legge 11 novembre 1947, n. 1317) (*Doc. CXXXIII*).

La seduta è tolta (ore 20,45).