

(N. 929-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE BERTONE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 GENNAIO 1955

Comunicata alla Presidenza il 25 marzo 1955

Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio
per l'esercizio finanziario dal 1^o luglio 1955 al 30 giugno 1956

LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ONOREVOLI SENATORI. — La spesa preventiva per l'esercizio 1955-56 è di minima entità, sul complesso dell'onere generale: lire 45.600.000, diminuita di lire 9.500.000 in confronto a quella dell'esercizio corrente.

È costituita esclusivamente da spesa per il personale nella maggior parte, ed in lieve misura da spesa per servizi.

La esiguità della cifra, suddivisa in dodici capitoli elencati con il rispettivo onere nel disegno di legge, dispensa da spiegazioni e commenti.

Ma se la spesa è, per ora, in così modesto limite, gravi ed importanti sono per contro le funzioni ed attribuzioni affidate al Ministro del bilancio, come responsabile della direttiva generale del bilancio dello Stato, e investito del controllo sugli indirizzi, sugli sviluppi e sulle impostazioni della gestione economica e finanziaria. (Articoli 2, 3, 4 e 5 del decreto legislativo 4 giugno 1947, n. 407 col quale fu istituito il Ministero del bilancio).

E così tutti i bilanci sono ancora, come dispone la legge di contabilità (articolo 34) e il Regolamento (articolo 137 e seguenti) presentati dal Ministro del tesoro, ma di concerto col Ministro del bilancio.

Di qui non solo la opportunità, ma la necessità che la Commissione finanze e tesoro prenda in esame, oltre ai dati puramente contabili del bilancio anche quei problemi la cui soluzione è in certo modo il presupposto di una sana e regolare amministrazione, e di un ordinato svolgimento dei lavori del Parlamento.

La relazione del senatore Valmarana sul bilancio del Ministero del bilancio per l'esercizio 1953-54 e quella del senatore Cenini per l'esercizio 1954-55 fornirono in proposito utili dati di richiamo, conferma della attenzione che la Commissione deve dare, e sempre ha dato, a così importante oggetto.

ESAME ED APPROVAZIONE DEI BILANCI.

Uno di tali problemi, e potrebbe dirsi uno dei maggiori, è certamente quello della approvazione dei bilanci nel termine prescritto, onde evitare l'esercizio provvisorio, che purtroppo, previsto dalla legge di contabilità come ecce-

zione, è diventato ormai regola, con quali gravi inconvenienti ognuno vede.

Una delle cagioni di questo disordine è il ritardo con cui i bilanci e i relativi documenti vengono messi a disposizione effettiva del Parlamento. Entro il 31 gennaio essi per lo più non sono presentati effettivamente come prescrive la legge di contabilità (articolo 34), ma si dà l'annuncio della loro presentazione, la quale in genere ritarda e non di poco, dovensi dal Senato provvedere alla stampa. Così i bilanci del 1955-56 sono stati a disposizione soltanto dall'8 corrente mese di marzo.

L'inconveniente fu a suo tempo, e non per la prima volta, rilevato dal nostro Presidente, che con lettera 2 dicembre 1953 al Presidente del Consiglio dei ministri, indicò la possibilità di ovviaryvi con la semplice applicazione dell'articolo 151 del Regolamento di contabilità, il quale prescrive che « i bilanci di previsione e i rendiconti debbono essere presentati al Parlamento già stampati ».

Se quindi si predisponesse la stampa dei bilanci tanto per il Governo quanto per i due rami del Parlamento, non soltanto si realizzerebbe una notevole economia, ma si guadagnerebbe un mese e più di tempo per il loro esame da parte delle Commissioni, con quanto vantaggio del regolare andamento dei lavori ognuno vede.

È giusto confidare che in attesa di più radicali riforme che sono allo studio, per intanto si attui questa modesta prescrizione della legge di contabilità.

Della necessità di più ampia riforma strutturale, già si occuparono seriamente nelle relazioni sui bilanci dei precedenti esercizi le Commissioni finanze e tesoro tanto del Senato che della Camera. È doveroso ricordare i diligentissimi studi in proposito del senatore Marconcini e del senatore Bosco, quello sul progetto di riforma presentato alla Camera dal ministro Pella, questo sul disegno proposto dai senatori Paratore e Ruini. Ebbero ambedue l'approvazione del ramo del Parlamento al quale vennero presentati, ma non dall'altro ramo. E così decadere per fine della legislatura.

Ma la necessità di una riforma dell'ordinamento attuale rimase, e fu oggetto di continuato esame nelle due Commissioni. In questi

LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

giorni il Presidente della Commissione finanza e tesoro della Camera, onorevole professor Castelli Avolio, ha presentato al Presidente della Camera un pregevole studio, ove i precedenti della questione sono diligentemente esposti, con accenni a possibili concrete soluzioni.

Un nuovo sistema importa la riforma degli articoli 34 e 35 della legge di contabilità: ma si tratta di difficoltà non insuperabili. La nostra Commissione non mancherà di apportare alla necessaria innovazione il suo contributo, e si augura e spera che il Parlamento possa essere presto chiamato ad esaminare un progetto di riforma accettabile, che senza vulnerare in nulla il principio fondamentale del pieno controllo del Parlamento sulla gestione finanziaria dello Stato, semplifichi, snellisca e renda più efficiente la procedura.

EQUILIBRIO DEL BILANCIO.

La Commissione ritiene suo imperioso ed imprescindibile dovere richiamare l'attenzione del Senato sulla necessità assoluta di ridurre il disavanzo di bilancio. Più volte, anzi, costantemente, tale necessità fu dal Senato riconosciuta ed affermata, ma il buon proposito non ebbe finora attuazione.

Lasciamo da parte i bilanci dell'immediato dopo guerra, i quali non potevano che essere pesantissimi, dovendosi riparare alle rovine della guerra. È un doloroso ricordo il consuntivo 1947-48 con oltre 900 miliardi di deficit.

Da allora le previsioni iniziali si sono sempre impostate su cifre minori.

Così, e guardando alle pure entrate e spese effettive, esclusi quindi i movimenti di capitale, che soltanto a prezzo di indebitamenti o di diminuzioni patrimoniali possono diminuire il passivo, abbiamo per gli ultimi bilanci le seguenti previsioni di disavanzo:

	Previsioni .	Risultanze finali (miliardi)
1951-52	369	410
1952-53	428	497
1953-54	366	371

Ma nel corso dell'esercizio le cifre preventivate subirono modificazioni, come si vede dalle notazioni a lato.

Per il bilancio in corso 1945-55, la risultanza di sei mesi, e cioè al 31 dicembre 1954, da-

rebbe già un aumento di spesa di venti miliardi, contro un aumento di entrata di miliardi uno. E perciò, in tutti gli esercizi, aggravamento della posizione iniziale. Per il corrente esercizio 1954-55 il disavanzo, preventivato in 297 miliardi potrà essere determinato nella sua concretezza, solo a fine esercizio; il disavanzo del 1955-56 è previsto in 280 miliardi.

Ma l'elemento più grave e preoccupante di questa constatazione è che tutte le maggiori entrate realizzate nei singoli esercizi, non solo non poterono nemmeno in minima parte esser destinate a riduzione del disavanzo iniziale, così come sempre fu auspicato dal Ministro del tesoro ed approvato dal Parlamento, ma tutte furono assorbite *et ultra* da nuove e maggiori spese:

	Maggiori entrate	Maggiori spese
1951-52	272	311
1952-53	171	172
1953-54	56	61
1954-55 (primo semestre)	1	20

Non si vuol dire che siasi superata la spesa prevista senza giustificazioni: imperocchè gran parte dell'aumento fu impiegato in opere pubbliche (26 miliardi), in oneri per assistenza e beneficenza (9 miliardi), in oneri generali (19 miliardi di cui 17 per miglioramenti economici ai dipendenti statali per l'anno 1953).

Ma si vuol richiamare l'attenzione del Senato sulle conseguenze inquietanti che un continuo permanere di un notevole disavanzo, al quale si farà fronte solo con aumento della circolazione o del debito pubblico, può cagionare.

E così la circolazione è aumentata di 67 miliardi nel 1953, di 89 nel 1954: il servizio interessi del debito pubblico dai 115 miliardi dell'esercizio 1951-52 sale ai 174 del 1953-54.

Niun dubbio che l'aumento della circolazione è dovuto in minima parte a bisogni di tesoreria, e quasi interamente a sviluppo dell'economia privata: ma è del pari certo che l'accrescimento della massa del circolante, qualunque ne sia la sua origine, incide all'interno sui prezzi, e la massa dei consumatori ne risente. I disavanzi invece hanno il loro riflesso principalmente nell'aumento del debito pub-

LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

blico, fluttuante, di conti correnti passivi del Tesoro, di buoni poliennali.

Voci che dal 30 giugno 1952 al 30 dicembre 1954 hanno avuto il seguente incremento:

debiti di tesoreria da miliardi 2,738 a miliardi 3,455 di cui il fluttuante da 2,212 a 2,718;

Buoni del tesoro poliennali da miliardi 577 a miliardi 986.

Non occorre aggiungere parola in dimostrazione dell'imperioso dovere di dare la massima attenzione a questo lato del bilancio, puntando l'occhio alla causa prima del progressivo appesantirsi del debito pubblico, ossia ai vuoti di bilancio che il debito pubblico è chiamato a colmare.

BILANCIO ECONOMICO.

Ciò avvertito, è doveroso aggiungere che i muri maestri della nostra finanza e della economia non danno nessun segno di cedimento; e di ciò sono indici sicuri, le previsioni del bilancio generale, impostate su basi tranquillanti nella entrata e nella spesa; quelle del bilancio economico che saranno illustrate dalla *Relazione economica*, ma di cui già si conoscono i confortevoli risultati nelle due poste prin-

pali; produzione industriale: bilancia dei pagamenti.

La produzione industriale è in progressivo, costante aumento: fatto uguale a 100 il 1938, l'indice medio del 1954 segna 171, con un aumento del 9,6 per cento sul 1953 che segnava 156, con un aumento a sua volta del 9,9 per cento sul 1952 uguale a 142. In tre anni un aumento del 29 per cento.

La bilancia commerciale segna nel 1954 un'ulteriore diminuzione dell'importazione e per contro un aumento nella esportazione; cosicchè il *deficit* di 571 miliardi del 1953 si riduce nel 1954 a 478, ridotto a sua volta a poco più di 100 miliardi dalle entrate invisibili, e ridotto ancora oltre, tenendosi conto delle commesse *off shore* e dei movimenti di capitale.

Conseguenza e conferma dimostrativa di tali dati positivi, lo *stok* di riserve valutarie e di disponibilità nette dell'Italia sull'estero, che l'ultimo numero del « *Mondo Economico* » riporta in questa significativa tabella, nella quale spicca l'incremento veramente cospicuo (134 milioni di dollari) di valute forti nel 1953 e 169 milioni nel 1954.

(In milioni di dollari)

	1950	1951	1952	1953	1954
Oro in cassa	256,6	333,4	345,8	345,8	345,8
Valute forti	251,0	239,5	189,9	323,2	492,0
	507,2	572,9	555,7	669,0	837,8

La stabilità della lira poggia dunque ancora su basi ferme: ne è del resto prova la fiducia che la lira mantiene sul mercato internazionale: la differenza fra la quotazione ufficiale e il tasso di libero mercato è di appena il 4 per cento (dollaro ufficiale 625: libero 650).

DIFESA DEL BILANCIO.

Ma bisogna prevedere e prevenire possibili oscillazioni economiche internazionali, ed anche interne: contro di esse una delle difese più sicure e desiderabili è quella del bilancio, il cui equilibrio è a sua volta condizionato dalla

LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

necessità che al bilancio si accompagni sempre una certa elasticità, necessaria a fronteggiare contingenze che si verificano durante gli esercizi: e il nostro bilancio se ancora non ha esaurito ogni sua capacità di ampliamento, si ritiene però da economisti e studiosi che non ne sia lontano. Onde somma cura deve darsi non soltanto a reperire incrementi di entrata, ma nell'atto stesso in cui si fa compiere al contribuente italiano questo diuturno sforzo, assicurarlo che esso non andrà disperso sempre in nuove spese, ma verrà destinato, insieme ad altre provvidenze, a conservare e difendere ad

ogni costo la saldezza del sudato risparmio, e cioè della moneta.

In proposito molto si discute sulla scelta del settore ove reperire i nuovi mezzi: imposte dirette o imposte indirette.

Non è qui nè il luogo nè il momento di esaminare il grave problema, ma, come indice di orientamento si ravvisa non inopportuno dare il quadro della posizione attuale dei vari settori, quale composto dalla Ragioneria generale dello Stato, e riportato e commentato nella relazione della Banca d'Italia esercizio 1953 (pagina 241):

V O C I	1951-52		1952-53		1953-54		1954-55	
	valori assoluti	compos. percent.						
Imposte a incidenza sul reddito e sul patrimonio	364	24,7	383	23,8	424	25,2	400	21,2
Imposte sugli affari	128	8,7	145	9,0	154	9,2	183	9,7
Imposte sul movimento e lo scambio di merci e servizi	559	37,9	631	39,1	652	38,8	791	42,0
Imposte a incidenza sui consumi non necessari	281	19,1	307	19,1	309	18,4	342	18,2
Imposte a incidenza sui consumi necessari	142	9,6	145	9,1	142	8,4	168	8,9
Totali	1.474	100,0	1.611	100,0	1.681	100,0	1.884	100,0

ESENZIONI ED AGEVOLAZIONI TRIBUTARIE.

Un elemento che deve concorrere, insieme ai sacrifici dei contribuenti ed alla cura degli organi di controllo alla difesa del bilancio, è il freno alle esenzioni ed agevolazioni tributarie: le quali hanno ormai assunto un ritmo ed una ampiezza tali da costituire quasi una malattia cronica del bilancio. Già, nelle relazioni dello scorso esercizio, si è avuto occasione

di accennare alle esenzioni ed agevolazioni in materia di imposta fabbricati, panorama davvero imponente per varietà e misura: l'immenso patrimonio edilizio d'Italia ha dato 325 milioni di tributo fondiario nel 1946-47; 500 nel 1949-50; un miliardo e mezzo nel 1952-53; 2,9 nel 1953-54; 1,7 nel primo semestre 1954-55; viene stanziato in 4,500 nell'esercizio 1955-56. Cifre che non abisognano di commenti. Ed il panorama delle esenzioni

LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tende ad ampliarsi continuamente. Quasi tutti i nuovi disegni di legge, specie se di iniziativa parlamentare, proponenti interventi dello Stato, pongono, accanto all'aiuto diretto dallo Stato, l'aiuto indiretto della esenzione o agevolazione tributaria.

È un cattivo sistema, non solo per le ferite alla finanza statale, che a lungo andare, se pure non di gran mole considerate una per una, assumono rilevanza nel cumulo, ma altresì per il disordine che apportano nell'Amministrazione, costretta, nel fare i preventivi della capacità fiscale della massa dei contribuenti, ad andare a tentoni nella ormai innumerevole famiglia delle esenzioni ed agevolazioni, sicchè la stessa struttura del bilancio ne esce menomata.

Se lo Stato ha da concorrere in aiuto ad iniziative economiche, sociali, locali o regionali, meglio assai è che, valutato il bisogno e le possibilità di aiutarlo, stanzi la somma dell'aiuto, ma esiga da tutti i tributi dovuti per legge: se anche vi fosse pareggio fra l'una e l'altra forma di intervento, gran guadagno sarà indubbiamente la chiarezza e semplificazione del servizio tributario, e una più confortante impressione che, soppressi i privilegi fiscali, si penserà che la legge fiscale si avvicina ad essere veramente uguale per tutti. Consta che il Governo sta predisponendo al riguardo un disegno di legge, diretto appunto a tale fine: non si può che prendere atto con soddisfazione di questo proposito, incoraggiarlo, ed augurandosi che sia realizzato al più presto.

LA FINANZA STATALE NELLE SINGOLE REGIONI.

Si ravvisa opportuno, per completare gli ampi rilievi esposti nelle relazioni sull'entrata e sulla spesa, dare un quadro generale dell'andamento della gestione fiscale nelle singole regioni nell'ultimo quinquennio, quadro ricavato dai conti mensili del Tesoro. Si possono da esso trarre giudizi molto interessanti.

Alcune regioni sono in progressione continua; altre, passive ancora nell'esercizio 1950-1951 sono avviate decisamente alla posizione attiva: indice eloquente del progresso dell'economia privata, e del buon lavoro degli uffici finanziari; altre, ed è connaturale alla loro depressione economica, sono costantemente in passivo. Tuttavia anche esso in massima è sulla strada della diminuzione. La cura che Governo e Parlamento danno al Mezzogiorno, non è soltanto un doveroso atto di solidarietà, ma è anche e più un atto di saggia previdenza, perchè rialzare le condizioni del Mezzogiorno significa far partecipe la finanza statale dei vantaggi che ne trarrà l'economia del Mezzogiorno stesso. Meta certo non immediata, ma sicurissima nel tempo, perchè il Mezzogiorno ha in sè tali risorse della natura e degli uomini da non potersi dubitare della loro vittoria sulle difficoltà ancora in atto ed appunto per ciò vittoria da cercarsi e da ottenersi non tanto in interventi ed azioni di Stato, ma soprattutto in una ben ordinata amministrazione, vigilante nella ricerca dell'entrata e nella distribuzione della spesa; opera meritoria alla quale lo Stato darà sempre tutta la sua solidarietà.

DIFFERENZA FRA INCASSI E PAGAMENTI NELLE SIGOLE REGIONI

(attivo + passivo —)

	E S E R C I Z I				
	1949-50	1950-51	1951-52	1952-53	1953-54
	(milioni)				
Sicilia	— 63.401	— 54.593	— 50.588	— 68.118	— 57.032
Calabria	— 10.902	— 15.113	— 15.425	— 17.907	— 20.388
Puglie-Lucania	— 20.637	— 19.545	— 20.124	— 25.920	— 23.912
Basilicata	— 6.122	— 5.526	— 5.793	— 7.400	— 6.927
Campania	— 18.954	— 12.382	— 11.706	— 24.049	— 27.016
Abruzzi e Molise	— 10.786	— 8.687	— 6.078	— 6.651	— 4.133
Lazio	— 131.922	— 133.766	— 236.164	— 135.468	— 93.520
Umbria	— 4.219	— 4.479	— 3.878	— 1.826	— 2.685
Marche	— 5.291	— 2.264	+ 3.706	+ 6.035	+ 6.598
Toscana	+ 10.731	+ 15.393	+ 25.662	+ 33.380	+ 42.907
Sardegna	— 17.266	— 19.360	— 17.583	— 20.235	— 27.368
Emilia	+ 22.314	+ 24.176	+ 30.402	+ 26.659	+ 19.981
Liguria	+ 84.576	+ 87.823	+ 92.823	+ 118.906	+ 138.624
Piemonte	+ 59.223	+ 52.188	+ 40.229	+ 61.138	+ 65.083
Aosta	—	+ 1.114	+ 491	+ 1.824	— 126
Lombardia	+ 162.729	+ 186.551	+ 218.462	+ 295.240	+ 355.582
Veneto	+ 32.303	+ 43.038	+ 83.718	+ 22.213	+ 17.826
Trentino-Alto Adige	— 3.287	— 4.410	— 15.202	— 7.621	— 4.744
Friuli-Venezia Giulia	+ 0,335	— 2.736	— 2.796	— 4.042	— 5.042

LEGISLATURA II - 1953-55 — DISÉGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Superfluo spiegare che gli incassi si riferiscono non solo al dare per tributi di ogni regione, ma anche a ciò che la regione versa per altro titolo: per esempio, tasse doganali esatte nei porti, e che possono riferirsi a merci destinate ad altre regioni alla cui economia faranno effettivamente carico. Così si comprende l'alta cifra di incasso della Liguria.

E per terminare, brevi parole sull'

ANDAMENTO DEL RISPARMIO.

La formazione del risparmio è altro degli elementi indicatori delle condizioni in cui si svolge la vita finanziaria ed economica dello Stato.

Tanto il risparmio bancario quanto il risparmio postale offrono motivo di qualche considerazione.

Il bancario dà lieve segno di flessione: nel 1952 si accrebbe di 647 miliardi; nel 1953 di 579; nel 1954 di 554. Si può ritenere che vi sia stato maggior impiego in investimenti diretti di opere o di titoli azionari: quindi non vi è motivo di preoccuparsi della leggera curva discendente. Più accentuato il fenomeno nel risparmio postale. Nel 1952 aumento di 203 miliardi; nel 1953 di 222; nel 1954 di soli 34. (« Bollettino Banca d'Italia »). La causa non può essere ricercata che nel ribasso del tasso di interesse sui buoni fruttiferi, deliberata nel novembre 1953, dal 4,50 per cento al 3,75, tenuto

presente che i buoni fruttiferi rappresentano circa il 70 per cento del complesso dei depositi postali nelle varie forme. (*Relazione della Banca d'Italia*, esercizio 1953, pag. 313).

Ora, se si tiene presente che la Cassa depositi e prestiti è alimentata dai depositi postali, salta subito all'occhio che cosa significhi per la Cassa una diminuzione così forte di disponibilità. Essa si ripercuote purtroppo sulle operazioni di mutuo a favore degli enti locali, le cui angustie già sensibilissime per tali operazioni, saranno accresciute. Attualmente sono pendenti presso la Cassa depositi e prestiti domande di mutui per 460 miliardi. È augurabile che si compia ogni sforzo perché la Cassa non manchi dei mezzi proporzionati alla necessità della funzione che essa deve adempire; ma che insieme si studi il modo di rendere in maggior misura partecipi gli enti locali in genere, e specie i minori che più sono in bisogno, delle disponibilità della Cassa per i mutui destinati a sollievo delle loro popolazioni, con opere pubbliche di riconosciuta necessità in scuole, acquedotti, fognature, strade, ecc.

* * *

A conclusione dei suesposti cenni illustrativi, la Commissione si onora proporre al Senato l'approvazione del bilancio.

BERTONE, relatore.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del bilancio per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1955 al 30 giugno 1956 in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.