

SEDUTE DELLE COMMISSIONI

COMMISSIONE SPECIALE
per l'esame del disegno di legge relativo
al Bilancio di previsione dello Stato per
il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964

GIOVEDÌ 21 MAGGIO 1964

Presidenza del Presidente
BERTONE

*Interviene il Sottosegretario di Stato per
il bilancio Caron.*

IN SEDE REFERENTE

« Bilancio di previsione dello Stato per il periodo
1° luglio-31 dicembre 1964 » (502).
(Seguito).

Il Presidente avverte che nella seduta odierna i relatori esporranno alla Commissione le linee della relazione che intendono presentare per la discussione in Assemblea.

Ricordato che la maggioranza ha designato come relatori i senatori Angelo De Luca, Mariotti e Maier, i quali riferiranno, rispettivamente, sull'impostazione generale della politica economica e di bilancio, sull'entrata e sulla spesa, il Presidente esprime il suo apprezzamento ai suddetti senatori ed anche a coloro che riferiranno a nome delle minoranze, i quali tutti dovranno lavorare

in un tempo assai breve e superando notevoli difficoltà, anche perchè si è di fronte ad un nuovo sistema di discussione del bilancio. Si augura che dall'esperienza che si sta compiendo possano emergere utili indicazioni per la discussione dei bilanci futuri.

Prendono, successivamente, la parola i senatori Gigliotti e Bertoli, ai quali replica subito il Presidente fornendo chiarimenti circa la possibilità di ripresentazione in Assemblea degli ordini del giorno non accolti dal Governo o dalla Commissione.

Il senatore Maier espone, quindi, alcune osservazioni attinenti ai compiti dei relatori, mettendo in evidenza l'onerosità dell'incarico, a lui affidato, di riferire su tutti gli stati di previsione della spesa; conclude affermando che la relazione dovrebbe essere frutto del lavoro collegiale dei tre relatori.

Il Presidente precisa che, a suo giudizio, la relazione dovrebbe appunto essere un documento unico, che costituisca la sintesi del lavoro dei tre relatori e sia da essi concordata.

Il senatore Mariotti afferma, a sua volta, di non avere difficoltà a che si proceda alla pubblicazione di una relazione unica, non essendovi divergenze di vedute tra i relatori della maggioranza circa le linee della politica economica e finanziaria. A suo giudizio, se anche i relatori procedessero separata-

mente all'elaborazione della relazione, le varie parti di questa troveranno certo un equilibrio nella stesura finale, che sarà firmata dai tre autori.

Dopo brevi interventi dei senatori Rubinacci e Bertoli, prende la parola il senatore Angelo De Luca, relatore di maggioranza per la parte generale.

Egli rileva anzitutto che nella discussione — altamente interessante — svoltasi in seno alla Commissione speciale sono stati toccati prevalentemente i temi generali della politica economica e questioni di natura particolare, mentre è mancato un approfondito esame dei singoli stati di previsione.

Dichiara, quindi, di non rinvenire divergenze nelle esposizioni del Ministro del bilancio e di quello del tesoro, per cui possa supporre l'esistenza di un contrasto tra politica congiunturale e politica a lungo termine.

Tenuta presente la nuova impostazione del bilancio dello Stato, afferma che il Parlamento dovrebbe pronunciarsi, nell'ordine, sulla congruità dell'entrata complessiva; sulla congruità della spesa globale e di quella dei singoli Dicasteri; infine, sul disavanzo previsto per il periodo in esame.

Il senatore De Luca precisa poi che nella sua relazione sarà contenuta in primo luogo un'esposizione sulla situazione economica generale del Paese, al fine di offrire al Parlamento una sintesi di facile consultazione.

Affermato, poi, che la situazione economica e finanziaria, quale risulta dagli ultimi dati di cui si è in possesso, non si discosta apprezzabilmente da quella risultante alla fine del 1963, il senatore De Luca passa in rapida rassegna gli aspetti e gli elementi della congiuntura, esaminando la situazione dei prezzi, gli scambi con l'estero, la bilancia dei pagamenti, le difficoltà per la formazione di nuovo risparmio. Ricorda, quindi, le prime misure adottate per fronteggiare la congiuntura, dalla restrizione del credito ai recenti provvedimenti approvati dal Parlamento. Conclude questa parte della sua esposizione esprimendo il fermo avviso che, anche di fronte ad aspetti talora contrastanti della congiuntura, debba essere comune preoccupazione difendere il livello produttivo.

Il relatore passa poi ad esaminare il bilancio dello Stato per il periodo 1° luglio-31

dicembre 1964, bilancio che, a suo parere, ha un valore particolare indicativo della politica seguita, nonostante il breve periodo considerato. Ricorda, al riguardo, l'indirizzo adottato di contenimento della spesa pubblica, dichiarandosi convinto della attendibilità dei dati impostati in bilancio, in particolare di quelli relativi alle previsioni di entrata.

Osserva poi che il disavanzo, se contenuto entro determinati limiti, non deve in se stesso destare preoccupazioni, soprattutto in relazione alle spese d'investimento. Richiama in proposito dati relativi agli esercizi finanziari precedenti, citando e raffrontando cifre riguardanti gli investimenti, sia di parte effettiva che di movimento di capitali. Conclude le considerazioni preliminari sulla spesa sottolineando l'aderenza della politica di bilancio alla realtà economica e finanziaria ed alle esperienze derivanti dalle gestioni degli esercizi passati.

Passa quindi sommariamente in rassegna i grandi raggruppamenti di spesa effettiva, distinti a seconda dell'oggetto, considerando la parte percentuale che ciascuno di essi rappresenta sul totale della spesa anzidetta. Rileva, in proposito, che rispetto all'esercizio finanziario in corso sono aumentate le percentuali concernenti le spese a carattere economico e produttivo (dal 20,9 al 21,9 per cento), le spese per la sicurezza interna e internazionale (dal 19,5 al 21,5 per cento), le spese per la pubblica istruzione (dal 17,7 al 18,5 per cento), quelle per i servizi delle Finanze, del Tesoro e del Bilancio (da 4,1 a 4,7 per cento) e quelle per l'esecuzione del Trattato di pace (da 0 a 0,1 per cento); sono diminuite invece, percentualmente, le spese di carattere sociale (dal 13,4 al 12,3 per cento), quelle per interessi di debiti pubblici (dal 4,5 al 3 per cento), gli oneri in dipendenza di prezzi politici e per sovvenzioni ad Aziende autonome (dall'1,2 allo 0,3 per cento), nonchè gli oneri diversi, comprendenti spese per organi e servizi generali dello Stato, aventi relazione con le entrate, quelle per i servizi relativi agli ex territori coloniali, per i servizi all'estero, per i servizi di culto, per la liquidazione degli oneri di guerra, nonchè quelle inerenti a fondi indivisi e a fondi di riserva, che nel-

l'insieme passano dall'11,9 per cento al 10,9 per cento del totale della spesa effettiva.

Il relatore si sofferma quindi sulle spese per investimenti e su quelle per il personale.

In merito a queste ultime, riferendosi ai dati concernenti il personale in servizio nello Stato e nelle Aziende autonome, afferma che l'onere, nel suo insieme, non appare eccessivo, ma richiederebbe una migliore distribuzione fra i vari settori.

Per quanto concerne le spese di investimento, che ammontano a complessivi milioni 559.139,9, dei quali 521.207 a carico della parte effettiva, il relatore mette in rilievo che il bilancio è ispirato al criterio di contenere le spese correnti, a favore di quelle d'investimento.

Accenna quindi alle spese pluriennali, esponendone i dati riassuntivi e facendo presente tra l'altro che tali oneri, anche se costituiscono un indubbio fattore di rigidità del bilancio, vanno accettati perchè derivano da responsabili deliberazioni del Parlamento.

Dopo avere richiamato i dati riassuntivi dei fondi globali, il relatore si rimette alle dichiarazioni del ministro Colombo per quanto riguarda i residui; si sofferma invece sulla situazione, a suo avviso grave, della finanza locale, ricordando che nel 1953 si è avuta in tale settore una spesa globale di 2.399 miliardi ed un'entrata complessiva di 1.517 miliardi, con un disavanzo di 882 miliardi. A suo parere la questione va affrontata decisamente, trasferendo allo Stato le spese per i servizi di competenza di quest'ultimo. Quanto ai Comuni depressi, occorrerà intensificare la politica di solidarietà nazionale per la copertura degli oneri istituzionali.

Venendo a parlare della politica meridionalistica, il senatore De Luca constata la difficoltà di un giudizio aggiornato, dipendente dal fatto che non è stata ancora presentata la relazione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. È possibile comunque affermare che lo sviluppo economico delle Regioni meridionali negli anni più recenti è stato sensibile, considerate le percentuali di aumento del reddito e degli investimenti specie industriali, con particolare

riferimento alle imprese a partecipazione statale.

Il senatore De Luca esprime quindi l'augurio che il progetto di programmazione economica possa essere presto presentato al Parlamento.

In proposito il relatore afferma che le dichiarazioni rese dal ministro Giolitti dovrebbero assicurare coloro che temono una politica eccessivamente vincolativa e dirigistica, considerato anche il rapporto fra investimenti dello Stato e investimenti privati. Nel 1963, infatti, su 6.672 miliardi di investimenti, più di 5.000 miliardi riguardano il settore privato. Non appare quindi materialmente possibile prescindere dall'iniziativa privata, che deve peraltro essere armonizzata con quella pubblica nell'intento di superare gli attuali squilibri della nostra economia, assicurando nello stesso tempo lo sviluppo del reddito. Al raggiungimento di tali traguardi debbono contribuire attivamente sia gli operatori economici che i lavoratori.

Il relatore svolge infine alcune considerazioni generali in merito al nostro sistema economico, sul quale — tenuto conto degli elementi positivi e di quelli negativi — ritiene di poter esprimere un giudizio positivo per quanto concerne la sua sostanziale solidità.

Considerando, peraltro, la diminuita competitività, che sembra caratterizzare attualmente la nostra produzione nei riguardi di quella estera, egli si chiede se il lamentato fenomeno non dipenda, più che dall'aumento dei costi, da una certa arretratezza degli impianti, in relazione alla grande rapidità che oggi caratterizza il progresso tecnologico. Auspica che a tale deficienza si possa ovviare mediante provvedimenti di sostegno ed agevolazioni fiscali che facilitino l'ammmodernamento delle attrezzature industriali. Dopo avere ricordato le difficoltà in cui molte imprese si trovano per aver dovuto ricorrere all'indebitamento a breve termine, esprime l'augurio che venga approvato il disegno di legge n. 178, assegnato alla Commissione Finanze e tesoro, inteso ad esonerare, per un periodo di tre anni, dall'imposta di ricchezza mobile, categoria B, una quota del reddito industriale reinvestito, limitando il provvedimento stesso ai tre

seguenti settori: 1) medie e piccole industrie; 2) industrie operanti nel Mezzogiorno; 3) industrie esportatrici.

Riafferma comunque la validità delle direttive seguite dal Governo per pervenire al riequilibrio fra domanda ed offerta globale, sia con la politica creditizia sia coi noti provvedimenti anticongiunturali, che sono anche in armonia con le raccomandazioni formulate dalla Comunità economica europea.

Come obiettivi di azione immediata, il senatore De Luca segnala: 1) mantenimento di un elevato livello produttivo attraverso adeguati incentivi; 2) incremento della formazione del risparmio; 3) incremento degli investimenti nelle attività agricole, industriali e terziarie; 4) finanziamenti all'esportazione; 5) provvedimenti particolari per l'incremento della zootecnia, dell'edilizia e del turismo; 6) proseguimento dell'azione per lo sviluppo economico nel Mezzogiorno; 7) accelerazione dei tempi di esecuzione delle opere pubbliche; 8) conclusione rapida dagli accertamenti fiscali e delle eventuali controversie.

Prende quindi la parola l'altro relatore, senatore Mariotti: egli mette in rilievo il carattere di transizione del bilancio attualmente in esame e fa presente che soltanto il bilancio relativo all'esercizio finanziario dell'anno prossimo conterrà espressioni quantitative che non potranno prescindere dalla programmazione, con particolare riguardo all'indirizzo per il prossimo quinquennio.

Circa le divergenze da taluno riscontrate tra le dichiarazioni dei Ministri del bilancio e del tesoro, osserva che — a prescindere da qualche caratterizzazione ben comprensibile se si considera la diversa formazione politica dei titolari dei suddetti Dicasteri — vi sono, già in corso, fatti che dimostrano la saldatura fra i modi di affrontare i problemi di breve e di lungo periodo. Cita, in proposito, le leggi regionali in discussione dinanzi al Parlamento, rappresentative di un indirizzo di decentramento politico e amministrativo dello Stato.

Per quanto concerne, in particolare, le entrate — dopo avere messo in rilievo che le previsioni per il semestre luglio-dicembre risentono delle note differenze fra il primo e il secondo semestre di ogni anno,

connesse coi tempi tecnici degli accertamenti e delle riscossioni — esamina, per porre in evidenza il miglioramento risultante dalle previsioni del bilancio in discussione, un gruppo costituito dalle imposte più importanti, raffrontando le previsioni del presente bilancio col 50 per cento delle previsioni dei bilanci riferentisi agli esercizi 1962-63 e 1963-64.

Soffermandosi, dapprima, sulle imposte dirette reali e personali, rileva: l'aumento di 90 miliardi nel gettito dell'imposta di ricchezza mobile; l'aumento di 11 miliardi in quello della complementare; la diminuzione di 25 miliardi nel gettito delle imposte sulle società e sulle obbligazioni (derivante, peraltro, dal fatto che il pagamento delle imposte suddette avviene entro il maggio di ciascun anno); l'aumento di 2 miliardi nel gettito della « cedolare » (tale previsione non ha potuto tener conto, tuttavia, della recente legge in materia, non disponendosi ancora dei dati necessari); l'aumento di 6 miliardi nel gettito delle imposte sulle successioni; l'aumento di 7 miliardi in quello delle imposte sui fabbricati; una diminuzione di 250 milioni nelle imposte sui fondi rustici.

In relazione ai dati suesposti, giudica non molto soddisfacente il rapporto 6:1 fra il gettito della ricchezza mobile e quello della complementare; quest'ultimo gli sembra ancora inferiore a quello realizzabile, e rivelatore di un'ampia evasione; altro elemento negativo è costituito, a suo parere, dal rapporto fra le imposte sul reddito globalmente considerate e quelle concernenti il settore immobiliare, per la carenza di strumenti fiscali capaci di restituire alla collettività parte delle ricchezze non guadagnate derivanti dall'aumento di valore degli immobili. Ne deduce l'inadeguatezza del nostro sistema fiscale, che non riesce a seguire proporzionalmente le varie categorie di reddito. Per quanto concerne le imposte indirette, rileva la limitata efficienza degli uffici doganali, da cui deriva, fra l'altro, la lentezza dei rimborsi dell'I.G.E. all'esportazione e dei rimborsi dei diritti doganali legati alle imposte di fabbricazione, con conseguenze assai gravi per le imprese esportatrici, private di una tempestiva acquisizione di fondi che potrebbero avere effetti moltiplicatori sull'ammodernamento degli impianti.

Per quanto concerne la riforma fiscale, ritiene che essa presupponga la ristrutturazione degli uffici tributari e un miglioramento dei sistemi di accertamento, soprattutto mediante una maggiore disponibilità di verificatori contabili, per la deficienza dei quali l'accertamento avviene ancora, in misura notevole, in via induttiva.

Osserva che l'accertamento della ricchezza per coefficienti crea squilibri gravi fra aziende prospere e aziende marginali, squilibri che si ripercuotono su tutta l'economia nazionale.

Per quanto riguarda la congiuntura, il senatore Mariotti afferma che il bilancio subisce l'influenza di una situazione tuttora piuttosto pesante, caratterizzata — nonostante qualche schiarita per quanto riguarda l'andamento dei prezzi — da un persistente grave squilibrio tra offerta e domanda, tra risparmio disponibile e fabbisogno per gli investimenti pubblici e privati. Di ciò occorre tener conto, anche per evitare che le riforme rimangano inoperanti per mancanza di mezzi finanziari causata da un insufficiente incremento del reddito nazionale.

In tema di politica tributaria congiunturale, il relatore Mariotti ritiene, pertanto, opportuno contenere entro gli attuali limiti l'imposizione diretta, per non frenare la produzione, ed inasprire l'imposizione indiretta per limitare l'incremento dei consumi ed aumentare le possibilità d'investimento. Inoltre, in relazione alle difficoltà ed all'insufficienza degli autofinanziamenti delle

imprese, reputa opportuno un congegno fiscale che porti ad alleggerire l'imposizione sugli utili non distribuiti, purchè vengano destinati ad investimenti, specialmente in settori essenziali per lo sviluppo economico del Paese.

Per quanto concerne la finanza locale, il senatore Mariotti ritiene che la relativa riforma possa essere affrontata soltanto dopo quella delle strutture amministrative dello Stato e dopo la definizione delle funzioni degli enti locali.

Circa la scelta della linea da seguire in concreto per la riforma della finanza locale, si presentano problemi che porranno di fronte i legislatori a difficili scelte, e che andranno pertanto affrontati in Parlamento in base a studi approfonditi e ad accurate valutazioni.

Il senatore Mariotti conclude dichiarandosi del tutto concorde con la parte generale della relazione, esposta dal senatore Angelo De Luca.

Dopo un breve intervento del senatore Schietroma, che si dichiara d'accordo con le esposizioni dei relatori, il Presidente Bertone esprime il proprio compiacimento per l'utile ed importante lavoro svolto dalla Commissione. Infine viene conferito ai senatori Angelo De Luca, Maier e Mariotti l'incarico di presentare la relazione all'Assemblea.

*Licenziato per la stampa
dall'Ufficio delle Commissioni parlamentari alle ore 17,30*