N. 3013-A e N. 3013-*bis*-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORI: **ZUGNO** *per l'entrata*, **BIMA** *per la spesa*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 10 maggio 1961 (*Stampato n. **1411***)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(TAVIANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PELLA)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 13 maggio 1961

—

Stato di previsione dell'entrata e stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962

Presentata alla Presidenza il 26 maggio 1961

INDICE

I. — RELAZIONE SULLO STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA (*Relatore* ZUGNO). *Pag.* 3
II. — RELAZIONE SULLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA (*Relatore* BIMA). . » 31
III. — DISEGNO DI LEGGE . . . . . » 47

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

PAGINA BIANCA

I. — RELAZIONE ALLO STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA

(RELATORE: ZUGNO)

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il Presidente del Consiglio, onorevole Fanfani, ricordava recentemente come il reddito nazionale sia sceso nel 1945-46 a livelli inferiori a quelli del 1861 calcolato a prezzi attuali in circa lire 7.500 milioni (*a*).

A quindici anni di distanza possiamo constatare che l'entrata prevista in complessive lire 4.094.628 milioni per l'esercizio 1961-62 eguaglia presso a poco l'intero reddito nazionale prodotto nel 1945 e supera – in lire 1951 – di circa 40 volte l'entrata del bilancio del 1862.

Un recente studio del direttore generale dell'Istat, professore Benedetto Barbieri, dimostra, infatti, come dal 1861 al 1960 si siano avuti i seguenti principali sviluppi:

1°) la popolazione da 28 milioni è passata a 51 milioni;

2°) il reddito nazionale (a prezzi 1938) è aumentato da 53 miliardi a 250 miliardi;

3°) i consumi sono aumentati da 52 miliardi a 200 miliardi.

Il popolo italiano ha saputo quindi – sia pure in mezzo a difficoltà interne e internazionali – superare di slancio i problemi della ricostruzione (la guerra aveva distrutto due terzi del patrimonio nazionale) e il sacrificio dei suoi lavoratori e lo spirito di iniziativa e d'inventiva dei suoi imprenditori – pubblici e privati – hanno saputo rapidamente approntare un apparato produttivo moderno, capace di adeguarsi sempre più alle esigenze competitive dei vasti mercati internazionali, ma soprattutto di assicurare una occupazione sempre maggiore.

Ma è indubbio che tale sforzo produttivo e creativo ha trovato nella nuova struttura democratica dello Stato – e quindi nelle sempre maggiori disponibilità di bilancio – una potente leva che – sia pure senza dirigismi – ha saputo intervenire nelle forme più diverse (e secondo prospettive che andavano maturandosi od evolvendosi) ad incentivare settori produttivi, ad agevolare riconversioni strutturali, a creare infrastrutture, ad addestrare mano d'opera ed, in un campo più strettamente sociale, a disporre redistribuzioni di redditi mediante provvidenze e previdenze che garantissero migliori condizioni o comunque minimi di esistenza – e quindi capacità d'acquisto – a categorie sempre più vaste (vedasi tabella *A* allegata).

È certamente questa una funzione indiretta di incentivo produttivo che meriterebbe, anche da parte dei contribuenti in genere, degli imprenditori in specie, una maggiore considerazione dato il compito ad essa affidato di promuovere un adeguamento nel tempo alla maggiore e più qualificativa produzione che soprattutto abbisogna di un sicuro collocamento.

Proprio il professor Barbieri rilevava nello studio suindicato (sulla base di indagini condotte dalla Svimer) come si possa prevedere nei prossimi dieci anni un aumento del 50 per cento dei consumi privati e diceva: « forse il mercato è alle soglie di essere dominato non più dal venditore ma dal compratore ».

Ora l'Amministrazione finanziaria ha dovuto (ed ha saputo in sostanza) approntare a tali esigenze i mezzi di copertura necessari.

Per valutarne lo sforzo silenzioso – e molte volte odioso o almeno impopolare (specie per i massimi esponenti: i Ministri del tesoro e delle finanze) – basta considerare che le entrate complessive da 612 miliardi nel 1947-48, sono salite a 1.322 miliardi nel 1949-50; a 2.070 miliardi nel 1954-55; a 3.163 miliardi nel 1958-59 ed ora per la prima volta superano i 4.000 miliardi.

E che l'impresa sia stata ardua e per molti aspetti imprevedibile lo dimostra quanto affermava nel 1948 un eminente studioso

(*a*) ISTITUTO CENTRALE di STATISTICA: *Indagini statistiche sullo sviluppo del reddito nazionale dell'Italia dal 1861 al 1956.* « Annuale di statistica », serie VIII, vol. IX. Roma 1957.

ed uomo politico, l'ex Ministro del tesoro onorevole Corbino, che in veste di illustre Relatore all'entrata per l'esercizio 1948-49 scriveva: « ... le spese dello Stato e degli Enti locali, salvo gravi alterazioni di prezzi,... si adagieranno ad assetto ultimato sui 1.500 miliardi di lire per anno... cifra rilevante se messa a confronto del reddito nazionale... ».

La realtà ha superato quindi le migliori previsioni garantendo nel contempo una stabilità sempre maggiore al potere d'acquisto della lira che ha potuto affronfare tranquillamente la convertibilità disposta dal 29 dicembre 1958.

ENTRATE TRIBUTARIE

Una caratteristica costante dell'entrata del bilancio italiano dal 1860 in poi è l'alta percentuale con cui concorrono a formarla le entrate di natura prettamente tributaria (vedi tabella *B*).

Le entrate extra tributarie toccano, infatti, percentuali minime – rispetto al complesso delle entrate effettive – e raggiungono il 3,52 per cento nel 1860, il 4,33 per cento nel 1870, il 2,98 per cento nel 1880 e l'1,97 per cento nel 1890; toccano invece l'11 per cento nel 1930-31, il 14,50 per cento nel 1938-1939 per scendere nel 1952-53 al 7 per cento e nel 1961-62 al 6,1 per cento.

Si deve dunque concludere che il cespite fondamentale della entrata del nostro bilancio è dato dai tributi. Difatti le entrate effettive costituiscono il 99 per cento circa di tutte le entrate previste e le entrate tributarie costituiscono il 94 per cento circa delle entrate effettive e il 92,5 per cento del complessivo gettivo di bilancio. Anche ai fini di un giudizio sulla rigidità o meno del bilancio è importante rilevare come la percentuale delle entrate tributarie sulle entrate effettive abbia segnato un continuo aumento nell'ultimo decennio passando dal 74,8 per cento nel 1950-51 all'89,9 per cento nel 1955-56, al 92,9 per cento nel 1958-59 ed ora al 93,97 per cento.

Da notare poi che l'aumento previsto per il 1961-62 in complessive lire 386.450,3 milioni rispetto al 1960-61 è dato per il 97 per cento (cioè in misura superiore alla percentuale delle entrate tributarie sul gettito di bilancio) da aumenti previsti da entrate tributarie. E allo stato delle cose, in relazione all'andamento congiunturale e alla situazione economica che si va sviluppando (e naturalmente con quel pizzico di ottimismo che non fa male neanche in politica) nonché in considerazione del fatto che in sostanza una parte delle entrate previste (specie imposizioni di reddito) si adegua soprattutto ad uno sviluppo già realizzato nella decorsa annata, bisogna riconoscere che le previsioni sono seriamente meditate e quindi generalmente attendibili.

Difatti il totale delle entrate tributarie accertate nell'esercizio 1958-59 risulta di complessive lire 3.017.895 milioni (contro una previsione di lire 2.933.600 milioni) e le entrate accertate nel 1959-60 risultano di lire 3.348.461 milioni (contro una previsione di lire 3.130.355 milioni) (vedi tabella *C*).

Ho citato tali due esercizi per la connessione di essi con un periodo di difficoltà della nostra economia. Ma tale risultato si è del resto conseguito nel 1956-57 e nel 1957-58 in cui si sono rispettivamente accertate maggiori entrate rispetto alle previsioni di lire 161 miliardi e di lire 250 miliardi. Gli è che la vera garanzia del buon esito delle previsioni è data dallo sviluppo del reddito nazionale. Senza entrare in una disamina specifica – ma limitandomi agli elementi indici di una linea di sviluppo – basta considerare alcuni periodi:

1°) dal 1861 al 1897 si ebbe un incremento medio annuo dell'1 per cento. È stato il periodo in cui il reddito agricolo partecipava a quello nazionale in misura preponderante pari ai tre quinti (esattamente 57,8 per cento);

2°) dal 1898 al 1907 un incremento del 3,7 per cento;

3°) dal 1921 al 1929 un incremento del 3,5 per cento);

4°) e nel periodo del dopoguerra 1945 in cui l'incremento tocca la media annua del 6 per cento circa.

L'aumento poi del reddito nazionale lordo (comprese cioè anche le quote di ammortamento del complesso degli impianti esistenti nel Paese – valutate in lire 1878 miliardi –) è stato nel 1960 dell'8,8 per cento passando da lire 17.477 miliardi a lire 19.010 miliardi.

Certo gli incrementi non sono stati uniformi nei vari settori economici e nelle varie zone e si sono creati complessi problemi che direttive di politica economica (sul tipo dello schema Vanoni) dovranno affrontare e risolvere, ma che certamente non potranno prescindere dalle possibilità di bilancio per i necessari interventi.

Basta notare che dal 1861 al 1960 il reddito agricolo calcolato ai prezzi del 1938 è passato da 28 miliardi a 56 miliardi, cioè è aumentato di due volte mentre nello stesso periodo il

reddito industriale è passato da 9 a 140 miliardi aumentando di oltre 15 volte. Nello stesso periodo il saggio di incremento è stato mediamente dell'1 per cento per l'agricoltura mentre è stato di oltre il 7 per cento per l'industria. Del resto prendendo un periodo più breve dal 1950 al 1960 si ha che:

1°) per il settore agricolo il prodotto netto è passato da 2.004 miliardi a 2.769 miliardi (aumentando del 38 per cento in 11 anni);

2°) per il settore industriale (privato) il prodotto netto è passato da 2.439 a 6.474 miliardi (aumentando del 165 per cento);

3°) per il settore delle attività terziarie il prodotto netto è passato da 1.643 a 4.652 miliardi (aumentando del 183 per cento).

E, in relazione a tali sviluppi di mezzi, anche le forze di lavoro dedite ai vari settori sono cambiate nel tempo e nello spazio. La popolazione agricola che nel 1961 occupava il 57,9 per cento della popolazione totale (allora di milioni 25,8) è scesa nel 1940 al 48 per cento, nel 1950 al 45 per cento e nel 1960 al 22 per cento circa.

Nel contempo le forze di lavoro occupate dall'industria e dai servizi sono rispettivamente passate dal 30 e dal 22 per cento nel 1940 al 30 e al 25 per cento nel 1950 e al 35 per cento e al 30 per cento nel 1960. Ci sono poi studi sugli sviluppi degli anni sessanta che prospettano per la fine del decennio in corso la seguente situazione nell'occupazione:

1°) agricoltura 25 per cento delle forze di lavoro attive;

2°) industria 40 per cento delle forze di lavoro attive;

3°) servizi 35 per cento delle forze di lavoro attive.

Sono previsioni di larga massima ma che dimostrano come tutto concorra a massimizzare le attività industriali e terziarie cioè quei settori che consentono le maggiori redditività. Il problema è basilare anche ai fini delle previsioni fiscali in quanto il realizzarsi di tali sviluppi assicura:

1°) da un lato maggiore occupazione e maggiori livelli di remunerazione che significano garanzia di sbocco alle sempre maggiori produzioni (quindi costante ascensione produttiva);

2°) incrementi medi elevati (almeno del 5 per cento) che assicurano un graduale sviluppo di bilancio e quindi di interventi produttivi e sociali ormai divenuti indispensabili.

È noto infatti come recentemente il consigliere economico Walter Heller del Presidente Kennedy abbia dichiarato che l'attuale tasso di sviluppo del 3 per cento circa degli U. S. A. non può consentire all'economia americana di sostenere – nonostante tutte le sue ricchezze – le crescenti richieste della pubblica spesa.

Le esigenze moderne impongono saggi di sviluppo almeno del 4-5 per cento « da raggiungersi – dice Heller – con buona fortuna e buona amministrazione ». Il tasso di sviluppo economico generale è quindi la fondamentale misura della attendibilità di una previsione finanziaria (almeno a breve termine come quello di un bilancio statale).

Ora il Governo ha fondato appunto su tale saggio – prudenzialmente ridotto all'8 per cento (contro 8,8 per cento del 1960) – le maggiori previsioni globali delle entrate tributarie, oltre si intende le maggiori e nuove entrate che potranno produrre i provvedimenti in corso di discussione o già approvati dall'una o l'altra Camera.

IMPOSTE SUL PATRIMONIO E SUL REDDITO

Io mi atterrò nell'esame analitico delle varie entrate tributarie alle denominazioni usate nel documento in esame, pur sottolineando come le classificazioni dei sistemi tributari vigenti abbiano perduto molto della loro importanza ai fini di una valutazione economico-politico-sociale dei vari tributi. Nessuno dubita che sotto un aspetto tecnico formale di diritto tributario tali classificazioni abbiano una loro univoca giustificazione, ma non altrettanto può dirsi sotto un aspetto politico-economico dove imposte della stessa natura possono assumere diverse funzioni, avere diversa incidenza a seconda dell'organizzazione produttiva, della organizzazione di mercato, della possibilità o meno di concorrenza, della maggiore o minore elasticità della domanda o dell'offerta dei beni interessati e così via.

Giustamente il Ministro Trabucchi – nel suo discorso alla Camera sul bilancio dell'esercizio 1960-61 – ricordava una affermazione del compianto senatore Iannaccone per cui « da un punto di vista razionale la distinzione non poteva essere assunta come metro per giudicare di una politica economica ». Se infatti la critica – che pur va attenuandosi, per lo meno in Commissione è stata molto limitata – rispondesse al vero la politica fiscale seguita dagli Stati comunisti dovrebbe essere giudicata la più reazionaria e « capitalistica » perché come è noto le prin-

cipali fonti delle entrate del bilancio dell'U. R. S. S. (a quanto mi risulta) sono date:

1°) dal prelievo dei profitti dalle imprese collettivizzate industriali e dalle cooperative (o *kolkos*) agricole;

2°) dall'imposta sugli scambi che, dato il sistema dei prezzi politici attuato, si riversa effettivamente sui consumatori.

Per questo l'onorevole Belotti in un suo intervento alla Camera il 24 luglio 1958 ricordava i risultati della più recente dottrina francese in merito dicendo: « Il Laufeuburger e il Duverger... demoliscono molte delle argomentazioni sulle quali erano fondati gli entusiasmi ideologici del socialismo riformista di Caillaux.. dimostrando come la buona reputazione attribuita alla imposizione diretta... come la sola capace di far pagare i " capitalisti „ in proporzione dei loro redditi, debba oggi essere accolta solo con beneficio di inventario ». Un giudizio obiettivo può solo pronunciarsi alla luce di indagini circostanziate relative all'ordinamento complessivo di ogni tributo pagato nei vari settori e nei vari momenti dell'evolversi del fenomeno economico interessato, con particolare riferimento alle possibilità o meno di traslazione

Ho detto che l'esame deve investire l'ordinamento complessivo di ogni tributo in quanto imposte, formalmente indirette, possono incidere sui profitti piuttosto che sui costi di produzione quando le aliquote siano manovrate a seconda della natura dei beni oggetto di imposta, siano esentati determinati beni di largo, necessario consumo, ecc.

E viceversa imposte sui profitti possono tranquillamente transitare nei costi di produzione e quindi nei prezzi pagati da tutti i consumatori indistintamente. A ragione l'onorevole Valsecchi nella sua ottima relazione all'entrata del corrente esercizio diceva: « vecchi preconcetti e intuizioni di verità tendono ancora ad attribuire un rigido contenuto formale e sostanziale all'imposta diretta e all'imposta indiretta: la prima considerata intrasferibile, la seconda ricadente sui consumatori mentre la partizione rispecchia realtà in parte tramontate e in parte ancor vive, ma diverse di tempo in tempo e da luogo a luogo ». Del resto che tale concezione sia ormai prevalsa lo dimostra una recente delibera della Commissione della C. E. E. di esaminare urgentemente il problema della armonizzazione delle tasse sulla cifra di affari e delle altre imposte indirette ma – sempre ai fini degli scambi internazionali – di esaminare altresì e armonizzare la « incidenza economica » delle imposte dirette. Si è cioè generalmente rilevato ai fini dei costi e quindi dei prezzi di vendita una possibile identità di incidenza dei due diversi tipi di imposta. E questo tanto più il mercato si allarga e la concorrenza diventa più efficace.

È in relazione quindi a tali considerazioni che vanno (sotto un aspetto politico-economico-sociale) valutati i vari tributi diretti e indiretti ed è su una indagine accurata, dalle possibili traslazioni, che i tributi vanno ordinati in relazione ad esenzione di minimi, di determinati beni di uso popolare, di settori anche particolarmente bisognosi, di aiuti o di incentivi, nonché di aliquote graduate o progressive ecc. Certo alcuni tributi (come l'imposta generale sull'entrata, l'imposta di fabbricazione, la stessa imposta di ricchezza mobile, ecc.) male si prestano all'attuazione del precetto costituzionale della progressività dell'imposta, ma è indubbio che molto si può fare ancora in tal senso proprio nell'ambito di tali tributi.

Del resto la Costituzione comanda che « il sistema tributario sia informato a criteri di progressività » (articolo 53, comma secondo) nel suo complesso, ammettendo implicitamente che i vari tributi possano avere o no una loro propria progressività ma lasciando comunque al Legislatore di attuarla, anche nell'ambito di ogni tributo, nelle forme consentanee alla natura del tributo stesso.

Non v'ha dubbio tuttavia che la personalizzazione dell'imposta rende più facile la attuazione di tali principî e in linea generale bisogna affermare che deve essere perseguita particolarmente in due ipotesi:

1°) in tutti i casi in cui la natura del tributo lo consente e precisamente quando trattasi di tributi che, comunque, possano esprimere la diversa capacità contributiva dei cittadini;

2°) quando la natura dell'imposta impedisce qualunque forma – anche limitata – di progressività mediante esenzione di minimi, di franchigia o di aliquota differenziata per scaglioni.

È tipico a questo riguardo il caso delle imposte sul reddito dominicale ed agrario. Come è noto, tali imposte colpiscono i fondi con quote proporzionali senza riguardo alle condizioni sociali o familiari dei possessori. Infatti anche l'imposta sui redditi agrari – fatta eccezione dei fondi condotti in affittanza che sono colpiti con imposta di ricchezza mobile (categoria *B* o categoria *C*, nel caso di piccole affittanze agrarie con diritto ad esenzione del minimo di lire 240 mila di franchigia, di aliquota ridotta fino

a 960 mila lire, ecc.) – dal 1° gennaio 1923 colpisce con uno speciale tributo « imposte sui redditi agrari », l'apposito reddito catastale costituito « dall'interesse spettante al capitale di esercizio fisso e variabile e dal compenso al lavoro direttivo della coltivazione » (vedi decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, sulla revisione generale degli estimi dei terreni). Poiché tali redditi sono – in un rilevante numero di casi – goduti da modesti coltivatori proprietari o mezzadri e costituiscono l'unico cespite di milioni di tali famiglie, appare evidente come i moderni principî della esenzione dei redditi minimi, della progressività delle aliquote non trovino alcuna applicazione in tale settore.

È esigenza affiorata ben prima della Costituzione repubblicana (che ora ne fa un precetto) e non sono mancati tentativi per attuare una progressività soprattutto per favorire lo sviluppo della proprietà contadina. Difatti con decreto luogotenenziale 9 novembre 1916, n. 1525, venne introdotta la progressività dell'imposta sui terreni inasprita con decreto luogotenenziale 9 settembre 1917, n. 1456. Ma la natura reale dell'imposta, la forma di imposizione sulla base catastale in circoscrizioni autonome comunali o frazionali (oltre le intestazioni cumulative) hanno impedito di fatto una razionale applicazione della progressività delle aliquote (d'altronde soppressa con decreto-legge 16 ottobre 1924, n. 1613). Non bisogna dimenticare che noi abbiamo un catasto terreni con 13.697.820 ditte intestate e con oltre 15 milioni di possessori. Non è possibile quindi fissare minimi indiscriminati di esenzione o franchige o aliquote differenziate per scaglioni senza creare notevoli ingiustizie o facendo beneficiare possessori che hanno complessivamente redditi molto maggiori a quelli risultanti dai singoli catasti censurari. Si impone quindi una personalizzazione di tali redditi.

È una strada che prima il Ministro Taviani e poi il Ministro Trabucchi hanno già imboccato disponendo opportuni studi per realizzarla. Ma nessuno può attendersi una definitiva soluzione tecnica di tale problema – data la sua complessità – in un breve volger di tempo. Per questo – urgendo il problema – è opportuno – almeno in sede di prima applicazione e per superare le difficoltà più gravi – introdurre l'obbligo della denuncia globale di tutti i redditi fondiari ed agrari goduti da proprietari, coltivatori o conduttori o conduttori in affitto o a colonia parziaria. L'amministrazione finanziaria dovrà continuare poi i suoi studi per una definitiva soluzione del problema e dovrà comunque – sia pure in un tempo successivo – (avendo soprattutto funzione di controllo) organizzare uno schedario meccanografico che possa appunto controllare ditte, possessori e relative particelle denunciate.

Lo Stato almeno in un primo tempo può ben credere alle denunzie fatte che – per la natura reale dei beni oggetto di imposte – saranno quasi sempre veritiere: d'altronde poche norme di severe sanzioni per i casi di evidente evasione potranno garantire il miglior esito dell'operazione. Ne risulterà un elemento di snellimento notevole in quanto dai ruoli scompariranno almeno il 95 per cento delle ditte intestate che pur rappresentano circa il 40 per cento del totale reddito fondiario ed agrario.

Né credo che gli enti pubblici potranno avere notevoli riduzioni del gettito fiscale relativo se – sia pur considerando le condizioni di redditività del settore – sarà attuata una opportuna progressività dell'aliquota per i cespiti superiori al minimo imponibile. Ritornando – dopo questa digressione – ai dati di bilancio, il gruppo delle imposte dirette che stiamo esaminando presenta una entrata che è salita dai 319,3 miliardi nel 1952-53 a 439,3 nel 1955-56, a 795 nel 1960-61 ed ora è prevista per il 1961-62 in complessive lire 832.550 milioni con un gettito complessivo in dieci anni di circa lire 5.500 miliardi e con un aumento dal 1952-53 al 1961-62 del 160 per cento (cioè del 16 per cento annuo medio).

Se si considera che il reddito netto nazionale è aumentato dal 1951 al 1960 dell'86 per cento, risulta che le imposte dirette sono aumentate in misura quasi doppia a quella del reddito nazionale. Anche relativamente – cioè riferite al gettito totale delle entrate tributarie – le imposte dirette hanno rappresentato e rappresentano:

il 29,7 per cento nel 1860;
il 28,9 per cento nel 1866;
il 36,9 per cento nel 1872;
il 32,2 per cento nel 1875;
il 33 per cento nel 1900;
il 30 per cento nel 1914;
il 19,50 per cento nel 1922;
il 24,70 per cento nel 1938;
il 14,50 per cento nel 1948;
il 18,20 per cento nel 1954-55.
il 22,80 per cento nel 1961-62;

Se negli anni di questo dopoguerra il gettito è salito dal 14,50 per cento nel 1948 all'attuale 22,80 per cento pur essendosi con-

cessi minimi di esenzione (che se ancora non sodisfano per la ricchezza mobile, certamente sono notevoli – in lire 720.000 – per la complementare) e si sono applicate anche alla ricchezza mobile aliquote differenziate, bisogna dedurre:

1°) che il risultato è frutto di una indubbia progressività di aliquote che ha effettivamente operato;

2°) che l'andamento costante per un decennio (durante cioè tutto un periodo in cui ha operato la riforma Vanoni-Tremelloni) di tale fenomeno è la conferma più evidente che il nuovo ordinamento attuato è efficace e va realizzando nel tempo, sempre più compiutamente, i principî della nostra Carta costituzionale.

Mi sia consentito aprire una parentesi per ricordare e rendere omaggio – sia pure modestissimo – a questo grande maestro e politico, troppo presto scomparso ma non senza aver profondamente operato lasciando esempi e tracce imperiture a fondamento della nuova Italia democratica. La riforma da lui coraggiosamente studiata ed affrontata – e dall'onorevole Tremelloni degnamente integrata – è certamente la prova di un alto sentire cristiano e moderno che considera da un lato il problema dei rapporti fisco-contribuenti come problema di dignità e di stile amministrativo, ritenendo il cittadino non strumento ma fine dell'attività dell'Ente pubblico, mentre d'altra parte non si è peritato di richiamare ogni cittadino alle sue corresponsabilità per il più efficace ed equo andamento del pubblico bene.

Giustamente ha detto alla R. A. I. il 2 aprile scorso l'onorevole Tremelloni: « la riforma Vanoni fu una grossa svolta nell'indirizzo di una legislazione tributaria moderna eliminando quanto di medioevale restava nel prelievo tributario ».

Indubbiamente, deve avere amato molto il prossimo per aver potuto sentire, in un settore così arido, che anche spontaneamente – almeno in buona percentuale – il cittadino avrebbe sodisfatto anche al dovere tributario.

Certo occorre creare altresì un clima che non significa supina accettazione di qualunque denunzia o aliquote irrisorie come qualcuno vorrebbe, ma strumenti di accertamento, di indagine, in una parola di controlli che consentano una verifica, sia pure approssimativa, della veridicità della denunzia. E questo pur rimanendo ben lontano, anzi in antitesi, a quanto affermaro da Gladstone per cui il migliore tipo di imposta non è quello che rende l'uomo tassatore di se stesso e lo induce in tentazione, ma quel sistema che ha una organizzazione, la meno macchinosa, la meno complicata, che riesce – con i suoi severi controlli – a sventare i sotterfugi a cui ricorrono i contribuenti (vedi professor De Nardo).

È appunto questa guerra tra fisco e contribuenti (che certamente si risolve in maggiori oneri di accertamenti, di controlli e quindi di riscossioni che alla fine pur gravano sui contribuenti stessi) che Vanoni ha voluto attenuare, mettere su un piano di dignità e avviare a sempre maggiore reciproca fiducia.

Ma non sono mancati i soliti necrofori sempre pronti a giudicare per particolari (*a*), dimenticando le grandi linee, e gridando al fallimento della riforma Vanoni. Eppure proprio tale riforma:

1°) ha portato il gettito annuo delle imposte dirette a circa 500 miliardi di incremento per il 1961-62 rispetto a dieci anni or sono;

2°) ha visto accrescere di anno in anno il numero delle denunzie (espressione sia pure sommaria di reciproca fiducia tra fisco e contribuente: difatti il numero delle denunce (utili e non) ai fini della ricchezza mobile e della complementare è salito da 3.400.000 nel 1952 a n. 4.086.000 nel 1960 nonostante l'aumento dei minimi imponibili per l'imposta complementare da lire 480.000 a lire 720.000 (vedi tabella *D*).

In particolare poi va notato che il numero delle dichiarazioni utili ai fini della trattazione ha avuto un incremento superiore a quello del numero delle dichiarazioni stesse: la disposizione cioè all'autotassazione segue un saggio di aumento del 50 per cento circa per la ricchezza mobile dal 1952 al 1960;

3°) il reddito dichiarato è aumentato non solo per il numero dei contribuenti, ma altresì perché la dichiarazione stessa è migliorata qualitativamente;

4°) è diminuito il costo di accertamento da parte dello Stato; certamente il maggior gettito non si sarebbe potuto realizzare con lo stesso personale; solo la collaborazione del contribuente con la sua denunzia ha reso possibile una contrazione relativa della spesa che considerando il complesso dell'amministrazione delle imposte dirette non supera il 2 per cento (contro una spesa per le dogane e le imposte indirette dell'1 per cento a

---

(*a*) Vico: « Non può fare buono iudicio chi giudica per li particulari perché spesso una circostanza benché minima muta tutto il caso ».

cui, si intende, va aggiunta la spesa di lire 40 miliardi per la guardia di finanza, cosicché nel complesso le entrate tributarie hanno un costo di accertamento – ed in parte di riscossione – non superiore al 3,50 per cento).

Certo la strada da percorrere è lunga ma è indubbiamente la strada giusta, l'unica che in un regime di libera democrazia e di libera iniziativa può portare a quell'imposta « giusta » equamente applicata secondo l'effettiva capacità contributiva di ogni cittadino.

Lo Stato dovrà fare certo ulteriori passi sia adeguando il personale sia indirizzando gli strumenti di controllo e di indagine, sia rivedendo alcune aliquote – specie di ricchezza mobile – forse troppo elevate, ma il cittadino dovrà sempre più fornire all'amministrazione le notizie necessarie per equi accertamenti.

È stata quindi una grande riforma soprattutto umana che non ha deluso, ma ha già dato abbondanti frutti. Si potrebbe ben dire di Vanoni, quanto nel 1862 un deputato – l'onorevole Nisco – diceva di Cavour che fece il Ministro « da grande artista, non da miniaturista ».

Mi sia ora permesso un breve esame analitico delle principali imposte sul patrimonio e sul reddito.

Ricchezza Mobile.

Come è noto, l'imposta di ricchezza mobile è l'ultima – in ordine cronologico – delle imposte reali (viene cioè dopo l'imposta sui terreni e sui fabbricati) e si presenta nel nostro sistema come un'imposta generale e residuale completando il sistema di tassazione. Per questa sua natura di generalità di tassazione per cui colpisce tutti i redditi comunque non soggetti ad altre imposte reali, l'imposta di ricchezza mobile è diventata la più importante del gruppo raggiungendo (con la previsione per il 1961-62 lire 500 miliardi), il 60 per cento di tutto il gettito delle imposte sul patrimonio e sul reddito.

Ed è imposta che – anche in funzione della riforma Vanoni – ha saputo adeguarsi (almeno in gran parte, anche se zone d'ombra permangono) allo sviluppo economico nazionale.

Difatti il suo gettito è salito da 190 miliardi nel 1952-53, a lire 500 miliardi nel 1961-62; è aumentato cioè in cifra assoluta di lire 310 miliardi ed in percentuale del 160 per cento con un incremento annuo del 16 per cento (superiore, quindi, all'incremento del 14,50 per cento, verificatosi nello stesso periodo per il gruppo delle tasse e delle imposte sugli affari). Anche rispetto al 1938 – in cui ammontava a lire 4.176 milioni – risulta rivalutata (a parità di potere d'acquisto della moneta) di 120 volte.

Eppure il nostro sistema attuale prevede la esenzione dei redditi mobiliari fino a lire 240.000 e, comunque, una franchigia per le prime 240 mila lire di reddito che *grosso modo* si può pensare mandino esenti dalla imposta circa 2.500 miliardi (interessando due terzi circa delle famiglie italiane) di reddito imponibile contro circa lire 4.000 miliardi di imponibile iscritti a ruolo nel 1959.

Trattandosi di imposta che inerisce normalmente ai redditi prodotti nell'anno precedente, si può quindi affermare che circa il 50 per cento del reddito netto nazionale dell'anno relativo (il 1958 con reddito di lire 14.372 miliardi) è stato direttamente interessato da questa imposta che, non bisogna dimenticare, colpisce solo i redditi non tassati con altre imposte reali permanenti.

Indubbiamente quindi (tenuto conto pure di esenzioni esistenti specie nel Mezzogiorno, nelle zone montane e in tutte le aree depresse) molto reddito rimane ancora da acquisire all'imposta, ma certamente le evasioni, a mio modesto avviso, sono – nel complesso – molto meno rilevanti di quanto certa stampa e certa propaganda non voglia far credere.

Infine deve essere rilevato lo sforzo fatto dal legislatore per uniformare sempre più il tributo a criteri di progressività.

Basta ricordare allo scopo:

1°) i minimi esenti e la franchigia per le prime lire 240.000;

2°) la fissazione di aliquote diverse per categoria di redditi e nella stessa categoria secondo un triplice scaglionamento per redditi commerciali e industriali e secondo un duplice scaglionamento per redditi professionali.

L'unificazione infatti in una sola categoria dei redditi di lavoro e la classificazione nella categoria dei redditi di lavoro dei minori redditi industriali, commerciali ed artigianali – con conseguente riduzione di aliquota – ha apportato notevoli vantaggi sia alle categorie professionali, sia ai piccoli operatori economici riducendo assai sensibilmente il loro carico tributario;

3°) notevole contributo ha portato all'affermazione del criterio della progressività nell'ambito di tale tributo la legge 27 maggio 1959, n. 357, che ha aumentato l'aliquota sui redditi di categoria *A* e sulla parte dei redditi

imponibili di categoria *B* che eccede lire 4 milioni.

Sono aliquote che nel tempo potranno essere riviste ma che assolvono in principio, per la natura dei redditi e per la differenziazione dell'aliquota, ad una esigenza di giustizia perequativa.

IMPOSTA COMPLEMENTARE.

Come è noto, tale imposta, a differenza delle imposte reali, colpisce il coacervo dei redditi realizzati o maturati in testa ad una persona.

Si tratta di una imposta che funziona – per usare una espressione del Ministro Trabucchi – come un cappello al di sopra delle tre imposte reali sui redditi. È certamente il tributo che più si adegua al precetto costituzionale dell'articolo 53 e che può assolvere ad un compito altamente perequativo. E le aliquote fortemente progressive attuate debbono essere viste anche in funzione di correttivo ad una insufficiente progressività applicata (in gran parte per natura di cose) negli altri tributi.

Ma vediamone ora il gettito che il bilancio in esame prevede in lire 81 miliardi. Si tratta di un importo relativamente modesto ma che ha manifestato nel tempo una dinamica notevole:

1°) passando da lire 33.500 milioni nel 1952-53 a 81 milioni nel 1961-62;

2°) aumentando rispetto al 1938 di ben 185 volte (in lire dello stesso potere d'acquisto);

3°) anche le dichiarazioni utili ai fini delle imposte hanno subìto un continuo aumento passando da 1.039.000 nel 1951 con un reddito imponibile di lire 915 miliardi ad 1.303.000 nel 1959 con un reddito imponibile di lire 1.739 miliardi (vedi tabella *D.*).

Bisogna poi tener presente:

1°) che in genere tale reddito dichiarato risulta – in complesso – pari al 50 per cento del reddito definito in seguito agli accertamenti dell'amministrazione finanziaria;

2°) che i limiti di esenzione sono passati da lire 480.000 a lire 540.000 ed, attualmente, a lire 720.000 che tenuto conto del reddito medio *pro capite* (pari a meno della metà di tale reddito) riducono notevolmente il numero dei contribuenti a tali imposte.

L'aumento del reddito minimo tassabile da lire 540.000 a lire 720.000 ha determinato infatti nel 1960 una contrazione delle dichiarazioni utili da n. 1.303.000 a 997.000, cioè del 24 per cento circa; cosicché attualmente circa una famiglia su 14 paga l'imposta complementare.

Indubbiamente anche le evasioni influiscono ma forse sono meno vaste – nell'entità complessiva – di quanto comunemente si crede.

Del resto, facendo credito proprio a coloro che ritengono che l'imposta di famiglia con la possibilità di un autonomo accertamento dei cespiti assoggettabili al tributo, consenta risultati molto maggiori, basta considerare che il gettito dell'imposta di famiglia:

1°) è stato nel 1960 dello stesso importo ora previsto per l'imposta complementare, cioè lire 81 miliardi;

2°) ha avuto nel tempo lo stesso andamento dell'imposta complementare passando da 53 miliardi nel 1956 a 58 nel 1957, a 76 nel 1959 ed a 81 miliardi nel 1960 contro una progressione dell'imposta complementare che è passata da 52 miliardi nel 1956-57 a 55 nel 1957-58, a 63 nel 1958-59, a 73 nel 1959-60, a 77 nel 1960-61, ed ora ad 81 miliardi.

È vero che la progressività delle aliquote è molto diversa toccando l'una il massimo del 12 per cento e l'altra del 50 per cento, ma è altresì vero:

1°) che la franchigia va da un minimo di 120 a 360.000 lire (è anche questa una sperequazione che bisognerà pur eliminare);

2°) che la progressione delle aliquote per l'imposta di famiglia è normalmente molto più accentuata (entro il limite massimo) che non l'imposta complementare;

3°) che secondo calcoli indiretti, molto approssimati, la fascia dei redditi da 2 a 15-20 milioni (per i quali l'imposta di famiglia applica normalmente una aliquota maggiore che l'imposta complementare) occupa una alta percentuale del reddito imponibile.

Non è vero quindi quanto affermava in un suo intervento qui alla Camera sui bilanci finanziari nel 1958 il collega onorevole Raffaelli di parte comunista e che cioè l'imposta di famiglia dà ottimi risultati, in quanto, specie in alcune grandi città come Genova, Milano, Torino, Roma e Bologna si sarebbe instaurata una fiducia del contribuente con l'amministrazione.

I risultati dell'imposta complementare (di pari entità dell'imposta di famiglia e con esenzioni molto più vaste) dimostrano che anche il personale del fisco ha svolto una attività almeno altrettanto buona.

Gli è che nella sua struttura attuale l'imposta complementare – intervenendo sui red-

diti in secondo grado – potrà migliorare, ma non potrà costituire mai un tributo fondamentale per il bilancio italiano; del resto anche in Francia, dove l'imposta ha la stessa configurazione, dava nel 1957 un gettito pari all'1 per cento del prodotto netto nazionale. Anche quando si potranno colpire integralmente tutti i redditi e tale tributo potrà aumentare di 100-150 miliardi (secondo le affermazioni dello stesso onorevole Raffaelli nel citato intervento del 1958) darà tuttavia un gettito di poco superiore al 6 per cento delle entrate tributarie attuali.

Né è pensabile una pura attuazione dell'imposta unica sul reddito anche per le ripercussioni che – data la struttura della nostra economia – potrebbe avere sui fenomeni produttivi. È problema vecchio ed in ogni tempo – rivelando il travaglio che ha sempre accompagnato ogni sistema tributario – si è creduto di risolverlo . . . con l'uovo di colombo. Così il Locke (nel suo « Ragionamento sopra le monete, l'interesse del denaro, la finanza e il commercio ») sosteneva l'imposta unica sulla terra, mentre altri sostennero l'imposta unica sulla spesa (come A. Garino Conina), sulle case (come L. Cossa) sul capitale, sul reddito globale del contribuente e recentemente sulle fonti dell'energia all'inizio del processo produttivo (come fa Eugenio Schueller).

Anche nel primo Parlamento italiano l'onorevole Musolino – socialista – proponeva « una riforma radicale . . . che consiste nella soppressione di tutte le imposte dirette e indirette . . . per sostituirvi l'imposta unica sulla rendita proporzionale e all'occorrenza anche progressiva ».

Ma è indubbio – e l'esperienza ovunque l'ha confermato – che un sistema di imposte molteplici (tuttavia meno numerose delle attuali) è più idoneo a colpire la ricchezza anche in forme progressive, con differenti aliquote secondo la materia, la fonte, la durabilità, la sicurezza e l'entità del reddito o dei beni.

L'esempio soprattutto inglese può comunque consigliare modifiche anche per ragioni di sempre maggiore uniformità dei sistemi fiscali, necessaria in regime di libero mercato internazionale.

Imposta sulle società e sulle obbligazioni.

Si tratta di una imposta speciale sulle società e sugli altri enti collettivi già da tempo introdotta nei sistemi tributari di molti Stati e trova il suo fondamento nel fatto che il fisco considera questi « organismi » come entità aventi una capacità contributiva loro propria e come contribuenti, indipendentemente quindi dalle persone fisiche dei soci. Già il Guiziotti a pagina 201 dei suoi « *Principî* » (edizione 1929) diceva: « alle iniziative individuali si aggiungono e sostituiscono, acquistando una importanza che va diventando preminente nella produzione, le iniziative collettive di uomini e di capitali. Associazioni di ogni natura e soprattutto le società anonime per azioni sorgono per dar vigore alle forze economiche individuali, però originando enti che hanno organismo, compiti, procedimenti e vigore economico che le distinguono dalle forze singole che li compongono ».

È in relazione a tale concetto dell'autonomia delle società e degli enti collettivi agli effetti « del poliedrico fenomeno dell'imposizione » che con legge 6 agosto 1954, n. 603, è stata istituita anche in Italia una imposta speciale « sulle società e sugli enti tenuti a presentare il bilancio e il rendiconto a corredo della dichiarazione dei redditi al fine della tassazione (articolo 1), nonché un'imposta sulle obbligazioni con l'introduzione di modifiche in materia di imposte indirette sugli affari concernenti l'abolizione dell'imposta di negoziazione e l'imposta sul capitale delle società straniere » (articoli 26, 27 e 28).

La nuova imposta aveva lo scopo (vedasi la relazione di maggioranza della V Commissione permanente del Senato):

1°) di adeguare l'onere tributario delle società di capitali e, per eguaglianza di trattamento, di tutti in genere gli enti tassabili in base a bilancio, a quello delle imprese individuali;

2°) di porre una remora a quegli enti economici sorti soltanto per sottrarre all'imposta complementare patrimoni mobiliari ed immobiliari di carattere familiare.

Il provvedimento ha avuto, quindi, una precisa finalità perequativa e di lotta alle evasioni. Non si può quindi concordare con alcuni studiosi (come recentemente il D'Albergo) che ritengono che tale imposta penalizzi le società a redditi bassi sostenendo quindi la minimizzazione dell'aliquota (allo 0,50 per cento).

La circostanza in cui è nata, i tributi che ha sostituito e soprattutto l'affermarsi della nuova teoria dell'autonomia delle società ai fini impositivi non consentono di accettare i rilievi suindicati. D'altronde lo sviluppo anche recente di tali società e l'incremento del gettito del tributo in considerazione (pas-

sato da 62 miliardi nel 1956-57 a 132 miliardi nel 1961-62 con un aumento annuo medio dell'11 per cento) confermano che l'istituto – anche con le aliquote attuali – non ha intralciato lo sviluppo degli organismi sociali produttivi e commerciali.

Una questione particolarmente dibattuta è quella relativa all'applicazione dell'articolo 17 della legge Tremelloni. Come è noto, tale articolo dispone la denuncia e l'iscrizione nell'apposito casellario di tutte le transazioni a termine ed a riporto al fine di eliminare finalmente un'area privilegiata di immunità fiscale.

Con l'articolo 17 anche le grandi (perché queste soprattutto interessano) speculazioni di borsa realizzate con contratti a termine (dando luogo a redditi iscrivibili in categoria *B*) e di riporto mediante conguaglio finale senza trapasso di titolarietà dell'azione (dando luogo a redditi di categoria *A*), possono essere accertate e quindi assoggettate alle relative imposte reali e personali.

E che il problema abbia notevole importanza lo dimostrano alcuni elementi essenziali:

1°) la vastità del capitale azionario, valutato a fine gennaio 1961 in nominali lire 5.361 miliardi;

2°) il numero delle operazioni di borsa che (secondo i dati forniti dal Ministro Trabucchi lo scorso anno al Senato nel suo discorso sul bilancio) ammontano nel 1957 a 561.104 operazioni per contanti (per 766 milioni di titoli), a 41.147 operazioni a termine fermo (per lire 121 miliardi), a 1.460 operazioni a termine a premi (premi riscossi e pagati per lire 862.594.201) e 723.823 accensioni di riporti (compresi i rinnovi annuali) per 4.243.100.167 azioni, riporti per i quali gli interessi riscossi ammontano a circa lire 25 miliardi.

Risulterebbe che per i successivi anni 1958, 1959 e 1960 le cifre sono andate notevolmente aumentando (così il Ministro Trabucchi nel discorso suindicato).

La critica quindi che lo schedario dei titoli azionari non abbia funzionato credo debba ritenersi infondata. Risulterebbe anzi che i tabulati interessanti gli operatori di borsa sono stati o sono almeno in gran parte trasmessi o in via di trasmissione agli uffici distrettuali delle imposte dirette competenti. Certo lo schedario ha la possibilità di funzionare e di fornire gli elementi di accertamento ai procuratori interessati. Modestamente ritengo che il sistema, per la sua natura perequativa (e quindi per un'alta esigenza di giustizia che non ammette attività che sfuggano completamente ad ogni dovere fiscale e che appunto per questo possono essere più motivo di perturbamento che di equilibrio economico), debba essere consolidato e completato anche con la registrazione delle contrattazioni « per contanti a giorni » che, riesumate dalle consuetudini di borsa, sono certamente diventate strumento di evasione.

Né deve trattenere l'eventuale costo di accertamento (del resto contenuto specie se si modernizzano le attrezzature dello schedario), in quanto lo Stato ha pure « necessità di mantenere alcuni istituti fiscali per esigenze di perequazione tributaria » (Ministro Trabucchi, discorso alla Camera, 14 giugno 1960).

Certo all'altro capo – cioè negli Uffici distrettuali – il personale deve essere in condizioni per numero e per qualità di usare, e rapidamente, gli elementi di accertamento forniti da parte dello schedario. Problema connesso è quello della nominatività dei titoli (che certamente agevola l'applicazione dell'imposta personale progressiva), ma che non bisogna dissociare da una visione di insieme di tutta l'economia europea dove l'imposta cedolare dà buoni risultati. In Italia potrebbe dare certamente almeno 40-50 miliardi (anche contenendo l'aliquota intorno al 15 per cento) che è indubbiamente molto più di quanto non frutti l'attuale sistema.

D'altronde l'articolo 67 del Trattato di Roma prevede che nel periodo transitorio gli Stati membri provvederanno alla progressiva reciproca soppressione delle retribuzioni nel settore dei movimenti di capitali. E in relazione a tale disposizione, prima con legge 7 febbraio 1956, n. 43, e recentemente con decreto ministeriale 22 febbraio 1961, sono state introdotte nuove misure di liberalizzazione per operazioni sui titoli azionari ed obbligazionari esteri. Sono misure che hanno agevolato l'afflusso di capitali privati e stranieri sotto forma di investimenti e di prestiti che nel 1960 risultano aumentati del 40 per cento rispetto al 31 dicembre 1959 (vedi tabella *E*).

Del resto per quanto concerne la nominatività, due Regioni, la Sicilia e la Sardegna, si sono già allineate con la legislazione europea.

Si impone quindi un profondo riesame del settore in funzione perequativa e di coordinamento con i sistemi adottati o che saranno adottati nelle Nazioni europee.

Imposta sulle successioni e sul valore globale delle successioni.

È previsto per il 1961-62 un gettito complessivo di lire 47 miliardi superiore di sole lire 500 milioni al 1960-61.

Se si considera che è aumentata di 230 volte rispetto al 1938 e che gran parte dei beni soggetti hanno funzione puramente strumentale nel fenomeno produttivo, si avverte che l'istituto abbisogna di aggiornamenti se non si vuole farne uno strumento di perturbamento economico-sociale.

Io mi limito ad accennare – sia pure a titolo di esempio – a quanto avviene nel settore agricolo dove da tempo è stato avvertito come il grosso problema della frammentazione e della polverizzazione fondiaria trovi proprio nella legislazione in materia di successione un notevole incentivo.

Difatti Arrigo Serpieri – nel 1920 – riferendo al Ministro Micheli (che aveva costituito una apposita Commissione per far proposte in materia) suggeriva l'adozione di due rimedi:

1°) la prevenzione con leggi in materia di successioni e di divisibilità dei fondi;

2°) la ricomposizione agevolando o rendendo coattive le permute.

Purtroppo quei saggi consigli sono rimasti sulla carta e la situazione ha assunto la gravità che tutti conosciamo.

Ritengo che il problema non sia più differibile e che innovazioni alla legge successoria debbano essere studiate ed approvate.

Si tratta di introdurre anche in Italia – sia pure con gli adattamenti del caso – un istituto che tanti precedenti ha da tempo in altre Nazioni sotto le denominazioni più varie, dal «*Bien de famille*» al «*Homestead*» all'«*Anerbenrecht*».

Sarà anche un modo per applicare l'articolo 44 della Costituzione che fa obbligo al legislatore di «aiutare la piccola e la media proprietà». In merito poi all'imposta sul valore globale delle successioni, mi limito a riportare un ordine del giorno dell'onorevole Troisi accolto dal Ministro delle finanze in sede di discussione della proposta di legge n. 206 della passata legislatura in cui si dice: «La Commissione Finanze e Tesoro, considerato che la vigente imposta sul valore netto globale dell'asse ereditario fu introdotta nel 1942 per sopperire a necessità finanziarie della guerra e si risolve, in sostanza, in una gravosa duplicazione specie in riferimento alle imposizioni ordinarie e straordinarie sul patrimonio; tenuto conto che le imposte successorie debbono essere ordinate in guisa da non scoraggiare la formazione del risparmio né deviare le forme normali di investimenti secondo il principio della produttività, invita il Governo ad esaminare la possibilità, in sede di riforma tributaria, di abolizione di detta imposta».

Ritengo che il problema sia tuttora e anzi più vivo e faccio mio pure, pertanto, l'invito all'esame su richiamato.

TASSE E IMPOSTE SUGLI AFFARI

È il gruppo di tributi che dà il maggior gettito di bilancio toccando per il 1961-62 la somma di lire 1.371.150 milioni.

La previsione contempla un aumento di lire 171.175 milioni pari al 14,26 per cento rispetto al 1960-61.

È un aumento notevole che l'andamento congiunturale – a cui tale settore di tributi è particolarmente sensibile - permette tuttavia di ritenere sicuramente raggiungibile. Difatti l'incremento medio nell'ultimo decennio è stato del 14,50 per cento per anno.

Cosicché mentre nel 1952-53 tale gruppo di imposte rappresentava il 30 per cento circa delle entrate effettive di bilancio, nel 1961-62 la percentuale è salita al 34 per cento.

Imposta generale sull'entrata.

Esaminiamo, particolarmente di questo gruppo, l'imposta generale sull'entrata.

È prevista nel bilancio 1961-62 con un gettito di lire 835 miliardi, con un aumento rispetto al precedente esercizio di 82 miliardi pari al 10,88 per cento.

Rispetto a 10 anni or sono l'imposta ha avuto un incremento di lire 303.500 milioni, pari al 175 per cento.

Rappresenta quindi il più importante cespite del nostro sistema tributario. Molto si è discusso sulla natura e sul fondamento giuridico di questa imposta, che certamente non può classificarsi o assimilarsi – neanche formalmente – alle imposte di consumo (come qualcuno vorrebbe) se non altro perché a differenza dell'imposta di consumo che colpisce i beni che sodisfano bisogni attuali delle persone fisiche, l'imposta generale sull'entrata – specie dopo la soppressione del tributo all'ultimo passaggio – colpisce solo i beni lontani.

Si può forse concordare con le recenti teoriche – tuttavia enunciate in termini non ancora rigorosamente scientifici – che considerano l'imposta generale sull'entrata come una imposta sulla produzione basata sui principî del «beneficio» (per cui l'uso dei servizi sarebbe *grosso modo* in proporzione del reddito prodotto) e della «capacità con-

tributiva » (in dipendenza dell'aumento di utilità determinato dallo scambio).

L'incertezza della dottrina dimostra se non altro quanto sia inesatto o almeno azzardato sostenere senz'altro il carattere antisociale dell'imposta generale sull'entrata.

Ritorna qui il problema circa la trasferibilità o meno dell'imposta che, come si è visto sopra, solo può decidere del carattere sociale o meno di ogni contributo.

Certo l'imposta generale sull'entrata presenta grandi vantaggi quali la autotassazione (e quindi la economicità della riscossione), la suscettibilità di applicazione con aliquote « discriminate » in relazione alla natura dei beni oggetto di scambio ed infine la possibilità di aderire – ed avvertire – immediatamente al volgere di ogni periodo congiunturale. Ma non si possono sottacerne i difetti, derivanti soprattutto dalla accumulazione della imposta se applicata nei vari passaggi con aliquote costanti. In questo caso può interferire nel fenomeno produttivo determinando rendite fiscali a favore di imprese unitarie organizzate in senso verticale (con prodotti che arrivano al consumo con pochissimi passaggi) ed incidendo – e quindi creando difficoltà particolari – sui profitti delle imprese organizzate nel senso orizzontale (aventi ad oggetto della loro attività produttiva una sola forma di lavorazione) quando, si intende, possa operare una concorrenza fissando i prezzi sulla base dei costi più bassi (in funzione non di progresso produttivo, ma di rendita fiscale).

A lungo andare può determinarsi una struttura produttiva in funzione dell'ordinamento tributario. Tuttavia il sistema è suscettibile – almeno in gran parte – di un ordinamento che possa ovviare a tali inconvenienti mediante:

1°) la condensazione delle aliquote secondo il numero medio dei prezzi e comunque evitando misure di aliquote eccessive;

2°) la esenzione dei beni di consumo di primaria importanza;

3°) l'applicazione di aliquote discriminate in relazione alla natura dei beni, colpendo naturalmente con maggiori aliquote i beni strumentali e soprattutto i beni di lusso.

Su tale strada il nostro ordinamento ha già realizzato provvedimenti, sia esentando beni di consumo alimentari di stretta necessità (si calcola che metà dei consumi privati vadano già esenti dall'imposta) sia graduando le aliquote e sia infine condensandole per alcuni settori economici.

Occorre proseguire su tale strada che può attuare in gran parte anche principî di progressività e quindi di schietta socialità.

L'ordinamento definitivo di tale istituto non potrà tuttavia realizzarsi che in armonia all'evoluzione che l'istituto stesso va assumendo nei vari Paesi della Comunità europea, anche per l'importanza che in tali paesi ha assunto il tributo.

Difatti mentre nel 1959 toccava il 5,2 per cento del reddito nazionale in Italia, rappresentava in Francia l'8,9 per cento ed in Germania il 7,2 per cento (vedi tabella *F*).

D'altronde anche in Francia, nonostante l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto, il problema è tuttora vivo.

Scrive infatti E. Schueller (nel suo *Faut-il suprimer les impôts ?*, Plon, 1957): « *On attendait monts et merveilles de cette fameuse taxe sur la valeur ajouteé qui devait couvrir les bésoins du Tresor, eviter la fraude, assurer les investissements. Malheureusement elle ne fit que tout compliquer davantage . . .* »

Anche in Germania studi per una riforma sono in corso e certo il Governo italiano è attento al problema, che tuttavia potrà ricevere indirizzi conformi alla nuova struttura del M. E. C. dagli studi in corso presso la Commissione C. E. E.

Importanti gettiti sono forniti in questo gruppo di tasse ed imposte, dalla imposta di registro con lire 109 miliardi (ed un incremento rispetto al 1960-61 di lire 16 miliardi), dall'imposta di bollo con lire 114 miliardi (ed un incremento di lire 25 miliardi) e dalle tasse sulle concessioni governative con lire 61.500 milioni (ed un incremento di lire 19.500 milioni).

DOGANE E IMPOSTE INDIRETTE SUI CONSUMI.

Sono previste in bilancio nel complessivo importo di lire 909.912 con un incremento di lire 67.862 milioni (pari all'8 per cento) rispetto al 1960-61. È un gruppo di imposte che copre il 20 per cento del gettito delle entrate tributarie, benché relativamente la sua importanza sia diminuita rispetto al 1860 quando dava un gettito del 28,30 per cento del totale di bilancio. Sono gli alleggerimenti dei dazi interni e la estensione a tutto il territorio nazionale della tariffa doganale piemontese (assai più mite delle preesistenti) che hanno determinato tale riduzione. Anche la composizione del gruppo di tali imposte è profondamente cambiata nel tempo:

1°) nel primo trentennio dall'unificazione era costituito da tre tributi principali:

a) dazi doganali; *b*) dazi interni; *c*) tassa sul macinato;

2°) le imposte di fabbricazione nel senso moderno si aggiunsero solo nel 1871 ed ebbero per lungo tempo scarsa importanza. Del resto anche nel 1947-48 davano solo un gettito di mezzo miliardo.

Solo nell'ultimo decennio hanno assunto uno sviluppo notevole passando da lire 334 miliardi a lire 909 miliardi, con un incremento del 270 per cento.

A questo incremento ha particolarmente contribuito l'imposta di fabbricazione sugli olii minerali prevista in lire 423 miliardi con un incremento di lire 16 miliardi rispetto al 1960-61.

Si tratta di un incremento notevole ove si tengano presenti le riduzioni apportate all'imposta di fabbricazione. Gli è che correlativamente – in funzione anche del minor prezzo della benzina – il consumo si è dilatato in proporzione molto maggiore.

Un'altra voce di notevole importanza è costituita dalle

Dogane e diritti marittimi

che prevedono un'entrata di lire 200 milioni con un incremento di lire 44 milioni, pari al 29 per cento. Sembra una contraddizione la riduzione operata e prevista anche nel corrente anno dei dazi doganali purtuttavia l'aumento del gettito dei relativi tributi è veramente notevole. Ma alla riduzione dei dazi, che potrebbe toccare – situazione permettendo – anche il 50 per cento, ha fatto riscontro l'aumento così notevole del movimento commerciale internazionale, cosicché le importazioni sono aumentate da lire 926 miliardi nel 1950 a lire 2.950 miliardi nel 1960 (cioè del 320 per cento) e le esportazioni da lire 753 miliardi nel 1950 a lire 2.281 miliardi nel 1960 (cioè del 305 per cento circa).

MONOPOLIO

L'entrata dei monopoli fiscali è indicata in bilancio in complessive lire 495.800 milioni, con un incremento di 38.794 milioni, pari al 7 per cento rispetto all'esercizio 1960-61.

Nell'ultimo decennio tale postazione è salita da lire 276 miliardi nel 1952-53 con un aumento di lire 219 miliardi, pari all'80 per cento. La previsione di aumento in misura ridotta rispetto alla percentuale media di incremento nel decennio è dovuta a riduzioni di tariffe operate recentemente.

Com'è noto l'entrata attuale di monopolio, è dovuta esclusivamente all'imposta sul consumo dei tabacchi non essendo previsto alcun aumento per i monopoli del sale, delle cartine e tubetti per sigarette, ecc.

ALTRI TRIBUTI

Si tratta di una sottorubrica che il Governo propone di istituire al fine di prevedervi entrate da provvedimenti non ancora perfezionati ma in corso di discussione presso il Parlamento.

Nel caso specifico sono previsti 51 miliardi che dovrebbero essere forniti da due provvedimenti, in modo particolare:

1°) dal disegno di legge con cui il Governo propone un aumento dal 5 al 10 per cento a favore dell'erario dell'addizionale istituita con regio decreto-legge 20 gennaio 1937, n. 2145, convertito in legge 25 aprile 1938, n. 614;

2°) dal disegno di legge con cui il Governo propone l'istituzione di un'imposta speciale sui dischi fonografici ed altri supporti atti alla produzione del suono.

Si è discusso della legittimità o meno di di tale iscrizione a bilancio mancando una legge formale di autorizzazione ad accertamenti fiscali.

E la Commissione Finanze e Tesoro del Senato aveva addirittura espresso l'avviso di stralciare contemporaneamente tale postazione di entrate e corrispondenti uscite iscritte nel fondo globale.

Ora è proprio tale corrispondenza tra spese ed entrate previste da provvedimenti entrambi in corso di perfezionamento e la natura politica programmatica che è venuta ormai per prassi acquisita assumendo il fondo globale nella spesa, che giustifica pienamente l'iscrizione suindicata.

Si potrà – e a mio modesto avviso – si dovrà, giungere ad una regolamentazione di tali postazioni in bilancio ma è indubbio che le esigenze e il dinamismo moderno impongano snellezza di istituto e comunque adeguamento di essi alle necessità sempre nuove.

D'altronde è ben noto che la legge del bilancio non viene a regolare i rapporti fra lo Stato ed i cittadini e neppure a modificare il diritto esistente non potendo comunque – per un preciso disposto dell'articolo 81 della Costituzione – « stabilire nuovi tributi e nuove spese ».

Si tratta di una legge formale di semplice autorizzazione al Governo a riscuotere le

entrate ed a pagare le spese in conformità alle norme costituzionalmente vigenti al momento dell'impegno o dell'accertamento.

FINANZA LOCALE

Ai fini di una visione di insieme delle entrate pubbliche – e quindi del complesso del sistema tributario italiano – è necessario almeno un breve esame della situazione degli Enti locali.

Dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese risulta che le entrate effettive sono state complessivamente per le regioni, le province e i comuni di lire 742 miliardi circa nel 1956 e di lire 1.056 miliardi nel 1960, con un incremento del 42 per cento. Le entrate però sono aumentate nei diversi Istituti locali in misura diversa e precisamente:

1°) nella misura del 40 per cento nelle regioni, passando da 75 miliardi a 106 miliardi;

2°) nella misura del 60 per cento nelle province, passando da 132 miliardi a 212 miliardi;

3°) nella misura del 38 per cento nei comuni, passando da 533 miliardi a 736 miliardi.

In corrispondenza le spese effettive sono aumentate complessivamente da lire 935 miliardi nel 1956 a lire 1.490 miliardi (vedi tabella *G*) e cioè nella misura del 60 per cento circa. Più precisamente le spese sono aumentate:

1°) nella misura del 60 per cento nelle regioni passando da 7 miliardi a 12 miliardi circa;

2°) nella misura del 160 per cento nelle province passando da 17 miliardi a 46 miliardi circa;

3°) nella misura del 125 per cento nei comuni passando da 167 miliardi a 376 miliardi circa.

Si può notare:

1°) che nel complesso degli enti locali contro un aumento delle entrate pari al 40 per cento si è manifestato un aumento delle spese del 60 per cento;

2°) che tale squilibrio è particolarmente accentuato nei comuni e nelle province, dove rispettivamente le spese sono aumentate del 230 per cento e del 165 per cento (nel periodo di anni considerato) rispetto alle entrate;

3°) che i disavanzi effettivi sono aumentati nella misura media del 12 per cento circa per le regioni, del 40 per cento per le province e del 45 per cento circa per i comuni;

4°) che nel solo 1960 i disavanzi di parte effettiva sono stati rispetto all'entrata del 12 per cento per le regioni, del 22 per cento per le province e di oltre il 50 per cento per i comuni.

Lo Stato si è ampiamente preoccupato – e tuttora seriamente considera – l'equilibrio del suo bilancio elemento fondamentale per un ordinato sviluppo economico e finanziario della Nazione. Non si può dimenticare che sempre i periodi di disordine monetario e quindi economico hanno avuto la loro base (o la loro conseguenza essendo certamente interdipendenti i fenomeni) in un bilancio con elevati disavanzi. Giustamente è stato detto che la storia della finanza è la storia di un popolo che non può certo muovere tranquillo a conquiste economiche e sociali e quindi anche politiche senza una solida base finanziaria.

Ma il bilancio dello Stato sostanzialmente significa il bilancio di tutti gli Enti pubblici le cui condizioni si ripercuotono quindi su tutta la vita del Paese.

Ora, il bilancio statale con la collaborazione di tutti i cittadini e, diciamolo pure, saggiamente guidato da uomini come De Gasperi, Einaudi, Vanoni e tutti i Ministri che guidarono le sorti dei Dicasteri finanziari, ha sostanzialmente avviato a soluzione il problema del pareggio del bilancio statale che, tranne annate eccezionali, presenta ormai disavanzi dell'ordine del 5-6 per cento delle entrate effettive.

Ma il diavolo (volevo dire il disavanzo) cacciato dalla finestra, può entrare inavvertitamente dalla porta se non si chiude... la partita degli enti locali: questi enti importantissimi e fondamentali destinati a completarsi con l'istituzione delle regioni ed ai quali vanno affidandosi compiti periferici sempre più numerosi e vitali.

Urge quindi porre mano ad una radicale riforma di struttura della finanza locale. Giustamente il Ministro Taviani diceva in Commissione che la finanza locale sarà il problema degli anni « sessanta ». Nessuno può negare che si sia fatto il possibile ad esempio nel 1952 con la legge n. 703 che, come disse Vanoni, doveva « sopperire alle esigenze immediate dei comuni e delle province in attesa di riesaminare a fondo l'intero problema non appena realizzato un miglioramento delle condizioni economiche generali ».

Come certamente un notevole passo avanti si è fatto con la legge n. 1.014 del 1960 che ha:

1°) trasferito allo Stato oneri per servizi pubblici di carattere generale come i locali di Prefettura, i servizi antincendi, gli alloggi dei prefetti e così via;

2°) disposto una compartecipazione dello Stato nella spesa per l'istruzione pubblica di pertinenza dei comuni e delle province, per la manutenzione di strade provincializzate a mente della legge n. 126 del 1958;

3°) abolito alcuni tributi minori ed imposte che gravavano eccessivamente il settore agricolo come l'imposta sul bestiame e le addizionali sui redditi agrari. Ed un altro passo si farà, quanto prima, approvando la legge che istituisce una imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili. Ora province e comuni hanno indubbiamente sentito i vantaggi dei provvedimenti approvati.

Basterebbe, per limitarci alle sole compartecipazioni disposte, considerare che il bilancio in esame prevede spese per interventi a favore delle regioni, province e comuni nella misura di 308 miliardi, mentre allo stesso titolo nel 1958 sono stati erogati soltanto 199 miliardi. L'onorevole Raffaelli diceva qui alla Camera il 25 luglio 1958: « Non è stato calcolato quale sia l'onere delle spese per servizi di carattere statale sulle finanze dei comuni e delle province ma non è azzardato affermare che... debba essere valutata intorno ai 100-120 miliardi, cifra che corrisponde all'incirca al *deficit* dei comuni deficitari ». Ebbene, i 120 miliardi sono stati sostanzialmente erogati, ma, onorevole Raffaelli, il *deficit* non è scomparso, si è moltiplicato: quello che ella riteneva un rimedio si è dimostrato nella realtà un modesto aiuto di sollievo. La risoluzione va cercata più profondamente (e forse non è male che si sia fatta più completa l'esperienza) sulla base – a mio modesto avviso – di tre criteri:

1°) la determinazione delle funzioni degli enti locali distinguendole in due grandi categorie:

a) funzioni proprie (aventi carattere istituzionale con priorità e sicurezza di copertura);

b) funzioni delegate (relative cioè a funzioni che possano essere ritenute proprie dello Stato, e che possono variare nel tempo, ma per le quali lo Stato delegante provvede con finanziamenti o compartecipazioni);

2°) la determinazione dei cespiti – possibilmente non rigidi ma suscettibili di sviluppo in relazione ad eventuali progressi economici. Una vera autonomia non può svilupparsi se non sulla base di una sufficienza finanziaria. Per questo – e so quanto ci tenga e si preoccupi il Ministro Trabucchi – si dovrà considerare con particolare riguardo il caso dei comuni più poveri di montagna e rurali;

3°) il coordinamento tra la finanza statale e quella locale senza sovrapposizioni o contraddizioni in quanto:

a) l'area imponibile, il cittadino contribuente, sono gli stessi per lo Stato e gli enti locali;

b) perché l'attuazione di un sistema tributario quale postulato dall'articolo 53 della Costituzione – sulla linea quindi di principî generali di perequazione e di progressività – impone una valutazione complessiva di tributi che debbono colpire – in relazione alla capacità contributiva – tutti i cittadini. Ma dovrà esigersi poi l'osservanza più rigida dell'articolo 81 anche da parte degli enti locali, non potendosi diversamente garantire l'equilibrato svolgimento finanziario dei singoli bilanci: nel rispetto di tale norma e in una base di corrispondenza tra entrate ed uscite dovrà consentirsi la più ampia autonomia agli enti locali.

PRESSIONE TRIBUTARIA

Nel bilancio consolidato della pubblica amministrazione (concernente lo Stato, le regioni, province, comuni ed enti previdenziali) pubblicato a pagina 34 della Relazione generale economica (vedi tabella *P*) risulta che le complessive entrate tributarie sono state di lire 5.785,9 miliardi nel 1960, realizzando quindi una pressione tributaria globale del 33,77 per cento sul reddito netto nazionale. Nel 1959 tale pressione era stata del 34,08 per cento con una entrata di lire 5.198,5 miliardi. Considerando invece le entrate tributarie (ed escludendo le entrate previdenziali) si ha per il 1960 una entrata tributaria di lire 4.022,6 miliardi e quindi una pressione globale del 23,48 per cento sul reddito netto nazionale, aumentata – sia pure lievemente – rispetto al 1958-59 in cui ammontava al 23,13 per cento con un totale di entrate di lire 3.629,2 miliardi.

È stato discusso a lungo se le entrate previdenziali debbano o meno essere considerate ai fini di valutazione della pressione tributaria attuata, ritenendosi da alcuni che non abbiano un carattere tributario ma salariale: siano cioè in definitiva salario differito o destinato ad attività previdenziali che direttamente interessano i lavoratori.

Ma poche considerazioni dovrebbero convincere che tale natura – direi privatistica o

settoriale – è stata largamente superata nella concezione moderna della previdenza in cui lo Stato è impegnato ad assicurarla gradualmente a tutti i cittadini. Ecco perché alcuni Stati – ma particolarmente l'Inghilterra – hanno praticamente « fiscalizzato » gli oneri sociali facendoli incidere quasi totalmente sui redditi invece che sui costi di produzione. D'altronde la natura stessa e la funzione assunta dal bilancio statale non consentono più di considerare gli oneri sociali come integrativi dei salari: di fatti nel 1960 le spese per finalità sociali effettuate dallo Stato sono ammontate a 496.506 milioni di lire. Per questo recentemente uno studioso, J. G. Williamson, in una pubblicazione *Spesa pubblica e reddito: un confronto internazionale*, sosteneva una classificazione delle imposte comprendendo nelle dirette anche le assicurazioni sociali. Certo la pressione tributaria italiana ha assunto livelli notevoli (non tanto per l'entità assoluta, che è inferiore a quella di molti altri Stati, ma in relazione al livello medio *pro capite* che pur migliorato notevolmente resta di molto inferiore a quello medio degli Stati europei); ma il giudizio non può essere espresso badando alle cifre assolute, dovendosi tener presente alcune caratteristiche del nostro sistema tributario e del nostro bilancio e precisamente:

1°) Il nostro sistema tributario è progressivo e la percentuale del gravame tributario – col suo carattere di media – non molto può dire in linea generale circa la sopportabilità o meno dei tributi; a ragione quindi l'onorevole Angelino domandava in Commissione a chi diceva che si sono toccati limiti invalicabili: dove è questo limite ?

2°) È caratteristica degli Stati moderni intervenire nei settori produttivi destinandovi notevoli quote di spesa: il bilancio italiano del 1961-62 prevede appunto lire 882.121 milioni da destinare al potenziamento dell'economia nazionale. Ora tali spese non possono considerarsi un prelievo fiscale puro e semplice. È noto come già nel bilancio italiano dal 1879 fino al 1925-26 sia stata inserita una apposita categoria « entrate e spese per costruzioni di strade ferrate » in quanto giustamente sosteneva l'allora Ministro Seismit-Doda che esse rappresentavano beni produttivi, cioè veri e propri reinvestimenti che dovevano quindi trovare distinta contabilizzazione

3°) Lo Stato deve sodisfare a fini economico-sociali facendo in modo, come dice il Saraceno nella sua *Riconsiderazione dello schema Vanoni*, « che i beneficî derivanti dal più intenso aumento di produttività che si profila nell'industria . . . si diffondano su tutto il sistema economico ed in particolare alle sezioni più depresse » e quindi « a ripartire la massa dei beni di consumo disponibili in proporzioni più favorevoli alle masse dei disoccupati e dei sottoccupati . . . ».

4°) Ha un fine perequativo, come avvertiva il compianto Vanoni: « non c'è politica finanziaria più dura, più severa, più accorata di quella che importa l'esigenza del miglioramento sociale ed economico di un Paese depresso come il nostro . . . guai a noi se nell'amministrare i tributi non sapessimo usare la giusta severità, il giusto equilibrio nel saper prendere a chi può, per dare a chi ha bisogno di avere ». Ora, alla luce di tali considerazioni, dove l'attività pubblica e privata sono interdipendenti e il prelievo fiscale o la redistribuzione dei redditi sono causa altresì di incentivi economici, di sviluppi di consumi, di utilizzo sempre più vasto di energie, ogni giudizio sulla entità della pressione fiscale in senso astratto non ha significato. Comunque anche nel passato non ebbero limiti più modesti. Gli è che le imposte pagate sono come i mali passati e superati, che si dimenticano, ma sarebbe interessante ricordare pressioni tributarie – allora in senso stretto – che gravavano ad esempio in Lombardia nel 1861 dove (come si legge negli atti parlamentari dell'epoca) toccavano la misura del 40 per cento e sull'intero territorio nazionale prima del 1914 in cui, con un calcolo di Luigi Amoroso, toccavano il 18,30 per cento. Del resto lo sviluppo economico generale di questi anni dimostra – anche in relazione all'andamento produttivo negli altri Paesi del mondo – che il sistema fiscale non ha costituito una remora ma decisamente un incentivo ed un motivo di equilibrio. Certo occorre prudenza perché, come avvertiva Montesquieu, « nulla deve essere maggiormente regolato dalla saggezza e dalla prudenza che la parte che si toglie e quella che si lascia ai sudditi » (*Esprit des lois*, volume 1°, 358).

Proprio così: anche ciò che si lascia deve essere oggetto di prudente valutazione perché certi lussi siano evitati. Il problema dunque è di limiti relativi ad ogni settore (dove non i patrimoni, ma i redditi si debbono colpire) e ad ogni cittadino: cioè è problema di perequazione fiscale alla luce dei dettami costituzionali. E anche qui non posso che raccomandare al Governo la più efficace e moderna attrezzatura degli uffici perché possano elaborare i dati di cui sono in possesso

fornendo anche alla valutazione degli studiosi e dell'opinione pubblica in genere, i gettiti per settore, per classe di reddito e così via.

Sarebbe ora interessante un approfondito esame ed una valutazione comparata della pressione fiscale nei Paesi del Mercato comune. Ma tempo e spazio mi trattengono dal farlo e rimando alla tabella *H* allegata, dove risultano per tutti i Paesi del M. E. C. indici di imposte *pro capite* – in relazione al reddito *pro capite* – superiori (sia pure di poco) all'indice italiano: infatti contro un indice di reddito (fatto cento l'indice italiano nel 1959) di 227 nel Belgio, di 190 in Francia, di 181 in Germania Occidentale, di 229 nel Lussemburgo, e di 162 nei Paesi Bassi, si ha rispettivamente un indice *pro capite* di imposte di 230 nel Belgio, di 216 in Francia (cioè più 14 per cento), di 200 in Germania (cioè più 10 per cento), di 243 nel Lussemburgo (cioè più 6 per cento) e di 183 nei Paesi Bassi (cioè più 14 per cento).

Anche l'incidenza delle entrate fiscali sul reddito nazionale (vedi tabella *I*) secondo dati del 1959 è superiore rispetto all'Italia in tutti gli Stati del M. E. C., fatta eccezione per il Belgio dove tocca soltanto il 20,8 per cento contro invece il 25,8 per cento della Francia e il 25,7 per cento dei Paesi Bassi.

CONTENZIOSO TRIBUTARIO

Non intendo qui affrontarlo ma sottolinearne l'urgenza specie dopo la nota sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità – perché contraria agli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione – dell'istituto del *Solve et repete* applicato da quasi 100 anni, derivando dall'articolo 6 della vecchia legge sul contenzioso amministrativo del 1865.

D'altronde mi risulta che l'onorevole Ministro ha costituito presso il Ministero un'apposita Commissione incaricata di presentare proposte in merito e che i lavori di tale Commissione procedono con risultati concreti di proposte che dovrebbero trovare presto traduzione in schemi di decreti.

COORDINAMENTO FISCALE NEL M.E.C.

Il mercato comune è entrato in vigore dal 1° gennaio 1958 ma diventerà pienamente operante tra il 1970 e il 1973. La sua realizzazione è una grande impresa che potrà avere conseguenze anche politiche di grande rilievo sul piano mondiale: basta considerarne la sua superficie di chilometri quadrati 1.165.600 e la sua popolazione di oltre 170 milioni per rendersi conto della portata che può assumere economicamente e politicamente nel mondo. Ma la realizzazione – sia pure differita agli inizi degli anni 70 – impone coordinamenti e perequazioni nei vari settori da realizzarsi gradualmente. Si impone quindi fin da ora da parte di tutti i cittadini, di tutti gli operatori economici, pubblici e privati, da parte della stessa Pubblica Amministrazione, di programmare evoluzioni, sviluppi, istituiti in funzione della situazione che si realizzerà al momento in cui l'economia italiana dovrà competere con le economie degli altri Paesi della Comunità, senza alcuna protezione, mentre dovrà pure ridurre dazi e contingenti nei riguardi dei Paesi terzi.

È un traguardo impegnativo per noi ma anche per tutti gli altri Paesi ed è indubbio che molto potrà dipendere dall'attuazione di un comune sistema fiscale (che comunque non crei condizioni di partenza disuguali ai fini degli scambi reciproci).

Dicevo che è un traguardo impegnativo per tutti i paesi interessati perché la misura dei prelievi fiscali tocca ovunque percentuali notevoli rispetto al reddito nazionale e tale prelievo non potrà certamente ridursi per le esigenze sempre nuove per uno Stato moderno e sociale, ma pure per la necessità di sopperire alle minori entrate in dipendenza delle riduzioni delle imposte doganali.

Si sa comunque che gruppi di studio stanno lavorando alla elaborazione di progetti che consentano il realizzo graduale di una armonizzazione delle principali imposte indirette e dirette, in modo di evitare che la coesistenza di sistemi fiscali strutturalmente diversi possa influenzare artificiosamente l'equilibrio economico di un mercato unitario. Indubbiamente anche i problemi della finanza locale non potranno prescindere da tale realtà.

CONCLUSIONE

Concludendo, mi sia permesso di rilevare una analogia tra il bilancio che stiamo esaminando, o meglio tra i bilanci di questi anni 60, e i bilanci degli anni 60 del secolo scorso all'alba dell'Unità d'Italia; allora ogni bilancio era teso a realizzare la più profonda aspirazione di tutto un popolo, l'Unità politica; oggi ogni bilancio è teso a realizzare un'altra grande conquista, l'Unità economica del Paese che ha trovato nella rinata democrazia, nel clima dei principî di solidarietà cristiana che animano i Governi di questo dopoguerra, lo strumento più idoneo a tali affermazioni.

Del resto già un deputato, l'onorevole Alfieri D'Evandro, nel 1862 affermava: « È supremo bisogno che l'Unità d'Italia si fondi col fatto. Essa non è soltanto una forma necessaria del pensiero astratto... ma un sistema vivente di vita reale e quindi attuabile per leggi e logica organatrice ».

Purtroppo solo dopo un secolo quelle parole trovano un seguito concreto. Ma d'altronde realizzare una unità economica, come diceva recentemente il professore Pasquale Saraceno, è impresa più ardua di quella politica. Perché bisogna operare nel concreto della vita economica nei più vari settori, nelle zone più diverse, nelle condizioni talvolta le più difficili per eliminare le zone d'ombra, dissolvere squilibri e deficienze secolari.

Ecco perché la politica dell'entrata – fondamentale a tale scopo – deve essere, come diceva il Ministro Vanoni « dura, severa, accorata » e « saper prendere a chi può per dare a chi ha bisogno di avere... ». Si tratta di una direttiva di politica economica fiscale egregiamente già seguita ed ormai acquisita negli istituti ma che bisogna accentuare o consolidare perché i grandi fini proposti possono dimostrare operante realtà. Basilare è anzitutto una stabilità monetaria che va sempre più consolidandosi, come ha dimostrato l'operazione della convertibilità della lira e come risulta da alcuni elementi, quali il miglioramento nel 1960 del conto corrente del Tesoro con l'istituto di emissione che ha visto ammontare a 159 miliardi la disponibilità del Tesoro stesso, l'aumento dell'11,3 per cento degli incassi rispetto ad un aumento del 7 per cento dei pagamenti, il mantenimento di una circolazione monetaria praticamente invariata ed infine il fatto che il Tesoro ha potuto evitare nel 1960 di ricorrere all'istituto di emissione rimborsando anzi ad esso importi abbastanza notevoli.

Se si aggiunge sostanzialmente il consolidamento della bilancia dei pagamenti, che pur in disavanzo per la parte commerciale ha potuto chiudere anche nel 1960 con un saldo attivo, si deve concludere che la stabilità monetaria è veramente acquisita.

Ed è un fatto basilare se l'ex Ministro Corbino poteva dire: « non c'è paese che abbia fatto l'inflazione e che abbia visto sopravvivere la democrazia ».

Ma bisogna por mano ad una perequazione ulteriore con un perfezionamento e un completamento della legislazione vigente alla luce delle nuove realtà economiche quali si vanno prospettando.

I sistemi fiscali – per loro natura – sono lenti ad evolvere ma bisogna pur evitare che contraddicano le nuove situazioni economiche e sociali. Già Senofonte nell'*Economico* avvertiva che le entrate debbono trarsi da una realtà economica che lo Stato deve cercare in vari modi di sviluppare e potenziare. E solo ad esempio – perché altri motivi, oltre che di settore anche di zone, esistono – ricordo la necessità che una profonda revisione sia operata nel campo della imposizione sulle attività agricole perché da un lato si attui il principio che i redditi – in genere – e non i capitali (che a lungo andare pur vi aderiscono essendo dai redditi determinati) siano colpiti (e quindi avendo il coraggio di esentare dove i redditi mancano o sono minimi) e d'altro canto si rendano più operanti principî di progressività in relazione alle capacità contributive.

Come anche la politica fiscale non può dimenticare l'esigenza del mondo agricolo e artigianale di potenziarsi attraverso una solida organizzazione cooperativa, strumento primario di socialità. Diceva il Pestalozzi (maestro di mutualità di Svizzera nel XVIII secolo): « l'uomo non deve essere statizzato ma lo Stato deve essere umanizzato ». Bisogna quindi guardare a tale settore con particolare cura e benevolenza aiutandone in tutti i modi la diffusione e il potenziamento.

Ed infine bisognerà pure porre mano ad un coordinamento dei vari tributi – oggi complessi e spesso incontrollati ed aventi le più diverse origini – che possono imporre gli enti più diversi dallo Stato a tutti gli enti locali, dalle camere di commercio agli enti del turismo, ai consorzi di bonifica ecc. ecc. seguendo criteri di snellimento, di sfoltimento, di perequazione e comunque sempre di economicità nella riscossione.

Onorevoli colleghi, avrei voluto trattare più ampiamente gli argomenti di cui sopra e toccare comunque tutti i problemi connessi alla politica dell'entrata, ma i pochissimi giorni concessimi (per l'esigenza della discussione in Aula dei bilanci finanziari), mi costringono a rinunciarvi Ringrazio i colleghi che sono intervenuti nella discussione in Commissione e particolarmente l'onorevole Presidente Valsecchi e gli onorevoli Francesco Napolitano, Matteotti Giancarlo, Angelino ed Albertini, ma soprattutto gli onorevoli Ministri Taviani e Trabucchi e mi permetto chiedere l'approvazione della Camera sullo stato di previsione dell'entrata esaminato.

ZUGNO, *Relatore*.

TABELLA *A*.

ANALISI DEI TRASFERIMENTI DELLO STATO

(In milioni di lire).

	1959	1960
A) TRASFERIMENTI CORRENTI:		
Trasferimenti al settore privato	*383.660,3*	*388.173,2*
Pensioni di guerra	216.646 –	211.325,7
Risarcimenti per danni di guerra	34 999,1	24.656,4
Sussidi e concessioni particolari ai dipendenti statali	6 175,8	7.113,1
Contributi ad istituzioni private non aventi fini di lucro	2.200,2	1.760,3
Erogazioni dirette dello Stato per assistenza gratuita	27 705,4	20 915,2
Contributi alle aziende di produzione	95.933,8	122.402,5
per prezzi politici	(18 584,8)	(9 899,8)
per copertura di disavanzo	(40.513,5)	(19.217,3)
per altri titoli	(36 835,5)	(93.285,4)
Contributo alle aziende autonome dello Stato	*113 378,3*	*149 384,4*
per la copertura del disavanzo di gestione	42 848,6	33.391,1
per altri titoli	70.529,7	115 993,3
Trasferimenti al settore pubblico	*537.343,5*	*541.953,8*
Trasferimenti ai Comuni, alle Provincie ed alle Regioni	281.381,5	258 457,2
per assistenza e beneficenza	(6.458,2)	(6 940,5)
per altri contributi	(274.923,3)	(251 516,7)
Contributi ad organismi previdenziali	123.217,7	138,086,8
Trasferimenti ad E. C. A. e ad altri enti pubblici	132.744,3	145.409,8
per finalità assistenziali	(89.578,4)	(88.354,8)
per altre finalità	(43.165,9)	(57.055 –)
All'estero	*25 952* –	*21.564,4*
Interessi	*271.527,4*	*280 927,8*
	1 331 861,5	1 381.003,6
B) TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE:		
Alle aziende di produzione	*91.763,4*	*87 667,1*
Alle aziende autonome dello Stato	*30 548* –	*58 788,6*
Ai Comuni, Provincie e Regioni	*53 604,8*	*56 638,7*
Ad altri enti pubblici	*265 254,5*	*328 511,8*
All'estero	*5 412,9*	*8 875,4*
	446 583,6	540.481,6
Totale trasferimenti	1.778.445,1	1.922.485,2

TABELLA *B*.

ENTRATE TRIBUTARIE PER CATEGORIA D'INCIDENZA – MOVIMENTO DI CASSA

(In miliardi di lire).

IMPOSTE.	Stato	Regioni	Provincie	Comuni	Altri Enti pubblici	TOTALE (*a*)
	1959					
Reddito e patrimonio	772,3	1,6	85,4	244,6	1.569,3	2 617,8
Affari	261,1	—	—	—	—	261,1
Movimento e scambio merci e servizi	1.348,7	1.8	—	—	—	1.350,5
Consumi	730,2	—	—	192,8	—	923 -
Lotto e lotterie	46,1	—	—	—	—	46,1
Totale	3.158,4	3,4	85,4	437,4	1.569,3	5.198,5
IMPOSTE.	1960					
Reddito e patrimonio	858,7	1,7	87 -	266,3	1 763,2	2 976,9
Affari	284,3	—	—	—	—	284,3
Movimento e scambio merci e servizi	1.495,8	2 -	—	—	—	1.507,7
Consumi	769,5	—	—	190,1	—	959,6
Lotto e lotterie	57,4	—	—	—	—	57,4
Totale	3.465,7	3,7	87,0	456,4	1.763,2	5 785,9

(*a*) Dal totale degli introiti tributari per il 1959 sono stati detratti miliardi 55,4 contabilizzati nel bilancio dello Stato e non in quello delle Regioni, per il 1960 sono stati inclusi miliardi 9,9 per somme direttamente acquisite dalle Regioni sui cespiti erariali ed ancora da regolarizzare contabilmente nel bilancio dello Stato.

TABELLA *C*.

ENTRATE TRIBUTARIE PREVISTE E ACCERTATE PER GLI ESERCIZI FINANZIARI DAL 1958-59 AL 1959-60

(Miliardi di lire)

	ESERCIZIO FINANZIARIO	
	1958-59	1959-60
Imposte dirette:		
previste	596 925	713.956
accertate	667 543	735.824
Altre imposte:		
previste	2.336 675	2.416 399
accertate	2.350.352	2.612.637
Totale:		
previste	2.933.600	3.130.355
accertate	3.017.895	3.340 461

TABELLA *D*.

DICHIARAZIONI UNICHE DI REDDITO PRESENTATE DALLE PERSONE FISICHE E DALLE DITTE COLLETTIVE NEGLI ANNI DAL 1951 AL 1960

ANNI	NUMERO COMPLESSIVO (in migliaia)	UTILI AI FINI DELLA RICCHEZZA MOBILE		UTILI AI FINI DELLA COMPLEMENTARE	
		Numero (in migliaia)	Reddito (in milioni)	Numero (in migliaia)	Reddito (in milioni)
1951	3.925	686	162 147	1.039	315 083
1952	3.400	763	391.787	1.138	959.416
1953	3 775	762	429.748	1 200	1 167.451
1954	4.029	806	470 203	1.259	1 301.586
1955	4.077	835	504.652	1.264	1.380.015
1956	4.047	871	545 955	1.163	1 435 835
1957	4.103	903	608.191	1.210	1 606 137
1958	4.065	925	639.027	1.260	1.734.946
1959	4.094	960	658 317	1.303	1.867.217
1960	4.086	1.010	732.176	997	1.738 838

TABELLA *E*.

INVESTIMENTI ESTERI IN ITALIA AL 31 DICEMBRE 1960

CLASSIFICAZIONE PER PAESE DI RESIDENZA DELL'INVESTITORE ESTERO.

(Al netto dei disinvestimenti ed ammortamenti).

(In milioni di lire).

	Investimenti ai sensi del decreto legislativo 2 marzo 1948, n. 211 e della legge 7 febbraio 1956, n. 43	Prestiti esteri privati	Prestiti e debiti dello Stato o garantiti dallo Stato	Depositi capitale e investimenti immobiliari	Totali
Enti internazionali	—	25.313	159.165	—	184.478
Europa:					
Austria	456	891	—	1.685	3.032
Benelux (Belgio, Lussemburgo, Olanda)	16.279	7 733	—	25.823	49.835
Francia	20.939	1.732	—	56.168	78.839
Germania Occidentale	21.224	3.140	—	39.664	64.028
Paesi scandinavi (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia)	2.005	723	—	12.933	15.661
Portogallo	120	—	—	77	197
Gran Bretagna e Irlanda del Nord	42.725	13 216	629	55.232	111 802
Spagna	221	53	—	1.076	1 350
Svizzera e Liechtenstein	300.994	86 018	31.221	282.037	700.270
Altri Paesi europei	148	174	—	1.243	1.565
Americhe:					
Stati Uniti	92.284	62.263	240 150	61.011	455.708
Altri Paesi americani	30 346	5.562	13.236	5.971	55.115
Africa	3.396	1 362	—	1.447	6.205
Asia	832	14	—	243	1 089
Oceania	22	—	—	22	44
Stranieri residenti in Italia	3 893	108	—	—	4 001
Totali	535 884	208 302	444.401	544.632	1.733.219

Nota: La situazione è compilata in base alle singole negoziazioni di valuta.

TABELLA *F*.

COMPOSIZIONE PERCENTUALE PER GRUPPI D'IMPOSTA NEI SEI PAESI DEL M. E. C. NEL 1959

(Numeri indici Italia = 100).

PAESI	IMPOSTE SUL REDDITO			IMPOSTE SULLA CIFRA D'AFFARI			ALTRE IMPOSTE		
	Percentuale sul reddito nazionale	Percentuale sul gettito globale	Numero indice	Percentuale sul reddito nazionale	Percentuale sul gettito globale	Numero indice	Percentuale sul reddito nazionale	Percentuale sul gettito globale	Numero indice
Belgio	8,2	39,3	188	5,9	28,5	125	6,7	32,2	57
Francia.	10 -	38,8	186	8,9	34,4	151	6,9	26,8	48
Germania occidentale	9,9	39,8	190	7,2	28,8	126	7,9	31,4	56
Italia.	4,7	20,9	100	5,2	22,8	100	12,8	56,3	100
Lussemburgo . . .	13,7	56,6	271	3,6	15,2	167	6,8	28,2	50
Paesi Bassi	15,1	58,2	278	4,8	18,5	81	5,9	23,3	41

Fonti statistiche:
per il Belgio: Chambre des Représentant, *Budget des Recettes et des Dépences pur l'exercise 1960;*
per la Francia, la Germania e i Paesi Bassi: Quaderni dell'Associazione fra le Società Italiane per azioni, *Le Finanze pubbliche dei sei Paesi della C. E. E. nel 1959*, volume XXVIII, Roma 1960;
per l'Italia: Nations Unies, *Annuarie statistique 1959;*
per Lussemburgo da: Ministère des Finances, Projet de loi, 1959, Saint-Paul, Luxembourg.

TABELLA *G*.

ANDAMENTO PER CATEGORIA (PARTE EFFETTIVA E MOVIMENTO DI CAPITALI) DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DELLE REGIONI, DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI

(In milioni di lire).

ANNI	PARTE EFFETTIVA			MOVIMENTO DI CAPITALI			IN COMPLESSO		
	Spesa	Entrata	Disavanzo	Spesa	Entrata	Avanzo	Spesa	Entrata	Disavanzo
REGIONI									
1956 . . .	82.834	75 047	7.787	4 043	5 315	1 272	86.877	80 362	6.515
1957 . . .	91 455	92 292	— 837	3 060	2.080	— 980	94 515	94 372	143
1958 . . .	105 098	92.783	12 315	5 948	10.536	4 588	111 046	103 319	7 727
1959 . . .	113.438	103.846	9 592	4 027	13.599	9.572	117.455	117.445	20
1960 . . .	118 721	106 343	12.378	5.507	17.885	12.378	124 228	124.228	—
PROVINCIE									
1956 . . .	150.763	132 881	17.882	14.895	32.777	17.882	165.658	165.658	—
1957 . . .	177.937	154.476	23 461	18 142	41.603	23 461	196.079	196.079	—
1958 . . .	185 475	160.729	24.746	13.932	38.678	24.746	199.407	199.407	—
1959 . . .	215.074	179.773	35 301	15.150	50.451	35.301	230.224	230 224	—
1960 . . .	259 131	212.900	46.231	20 194	66.425	46.231	279.325	279.325	—
COMUNI									
1956 . . .	701.431	533.761	167.670	78.809	246 479	167 670	780.240	780 240	—
1957 . . .	784.069	567.502	216 567	105.362	321 929	216 567	889.431	889.431	—
1958 . . .	835.188	607.849	227.339	110.955	338 294	227.339	946.143	946.143	—
1959 . . .	972 297	685 214	287.083	124 974	412.057	287.083	1.097.271	1.097.271	—
1960 . . .	1.112.967	736.867	376.100	139.796	515.896	376.100	1.252.763	1.252.763	—
IN COMPLESSO (*a*)									
1956 . . .	935.028	714.689	193.339	97.747	284.571	186.824	1.032.775	1.026 260	6.515
1957 . . .	1 053 461	814.270	239.191	126.564	365.612	239.048	1.180.025	1.179.882	143
1958 . . .	1.125.761	861.361	264.400	130.835	387 508	256.673	1.256.596	1.248.869	7.727
1959 . . .	1.300.809	968.833	331.976	144 151	476.107	331.956	1.444.960	1.444 940	20
1960 . . .	1.490.819	1.056.110	434.709	165.497	600.206	434.709	1.656.316	1.656 316	—

(*a*) Al lordo delle duplicazioni.

TABELLA *H*.

REDDITO PRO-CAPITE E GRAVAME MEDIO TRIBUTARIO NEI PAESI DEL M. E. C. NEL 1959

(In dollari U. S. A.)

(Numeri indici Italia = 100).

PAESE	REDDITO		IMPOSTE		REDDITO NETTO DA IMPOSTE	
	Pro-capite	Indice	*Pro-capite*	Indice	*Pro-capite*	Indice
Belgio	1.037	227	239	230	798	226
Francia	868	190	224	216	644	182
Germania Occidentale	828	181	208	200	620	176
Italia	457	100	104	100	353	100
Lussemburgo	1.049	229	253	243	796	226
Paesi Bassi	739	162	190	183	549	156

TABELLA *I*.

INCIDENZA DELLE ENTRATE FISCALI SUL REDDITO NAZIONALE NEI PAESI DEL M. E. C. NEL 1959

(In miliardi di unità monetarie dei singoli paesi).

PAESI	Reddito nazionale	Entrate fiscali	Incidenza
Belgio (franchi)	472,2	98,2	20,8
Francia (nuovo franco)	193,4	49,9	25,8
Germania occidentale (marco tedesco)	191,4	48 –	25,1
Italia (lire)	13.914 –	3.158,4	22,7
Lussemburgo (franchi)	17 –	4,1	24,1
Paesi Bassi (fiorini)	31,9	8,2	25,7

Fonti statistiche:
Reddito nazionale da: *Nations Unies*, opera citata;
Entrate fiscali da: *Quaderni dell'Associazione delle Società per azioni*, opera citata.

TABELLA *L.*

REDDITO PRO-CAPITE E GRAVAME MEDIO TRIBUTARIO NEI PAESI DEL M. E. C. NEL 1959

(Valori correnti in lire italiane).

PAESI	Reddito nazionale (miliardi)	Reddito *pro-capite*	Gravame medio tributario
Belgio	5 867	644 000	148.000
Francia	24.310	539.000	139.000
Germania Occidentale	28 289	5 514 000	129.000
Italia	13.914	284.000	64 000
Lussemburgo	211	651.000	157.000
Paesi Bassi	5.211	459.000	118 000

TABELLA *M.*

RUOLI PER L'IMPOSTA COMPLEMENTARE

ANNI	ISCRIZIONI PER L'ANNO STESSO			ISCRIZIONI PER L'ANNO STESSO E PRECEDENTI		
	Articoli di ruolo (migliaia)	Imponibile (milioni di lire)	Imposta (milioni di lire	Articoli di ruolo (migliaia)	Imponibile (milioni di lire)	Imposta (milioni di lire
1949	1.010	258.500	11.917	1.559	546.649	23.854
1950	35	203 935	3 060	503	303.685	19 959
1951	250	289.630	6.997	753	606.923	23.064
1952 (1° semestre)	706	368.915	6.375	1.454	630.738	17 393
1952-53	595	554.903	14.167	974	966.838	21 311
1953-54	1.111	827.803	18.404	1.652	1.194.030	27.484
1954-55	1.229	926.095	22.120	1.943	1.379.210	35.624
1955-56	1.094	962 863	23.317	1.760	1.471.543	39.666
1956-57	1.135	1 082 682	26.772	1.770	1.684.688	46 990
1957-58	1.210	1.239.649	30.389	1.907	1.937.417	55.085
1958-59	1.306	1.429.840	33.797	2.015	2.226.759	63.623
2° semestre 1959	1.244	746 850	17.254	1 597	1.270.345	34.447

TABELLA *N*.

RUOLI PER L'IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

ANNI	ISCRIZIONI PER L'ANNO STESSO		ISCRIZIONI PER L'ANNO STESSO E PRECEDENTI	
	Articoli di ruolo (migliaia)	Imponibile (milioni di lire)	Articoli di ruolo (migliaia)	Imponibile (milioni di lire)
CATEGORIA *A*.				
1949	174	4 879	225	8.909
1950	124	7.444	174	13 229
1951	106	10.467	160	19.584
1952 (1° semestre)	55	6.123	79	11.333
1952-53	49	14 040	84	26 934
1953-54	52	18 306	97	31 999
1954-55	49	24.731	101	44.313
1955-56	49	44.907	97	81.941
1956-57	47	64.759	91	110 199
1957-58	39	79.666	92	125 629
1958-59	47	102 759	96	157.908
2° semestre 1959	38	105.445	65	140 152
CATEGORIA *B*.				
1949	678	174.528	1.179	353.500
1950	645	235.107	1.136	486.482
1951	642	294 658	1.091	591 607
1952 (1° semestre)	409	148 704	788	326 152
1952-53	439	323.679	683	544.026
1953-54	474	373.167	852	687.199
1954-55	468	402 789	994	834.171
1955-56	468	443.575	956	913.145
1956-57	482	496.556	980	1.041 985
1957-58	469	555.993	1 010	1 134 581
1958-59	493	591.909	1.053	1.240 775
2° semestre 1959	461	385 555	714	693.538
CATEGORIA *C*/1.				
1949	475	32.480	745	48 091
1950	540	42.695	809	63.675
1951	572	50.640	822	122.835
1952 (1° semestre)	358	30.483	666	67.352
1952-53	387	45 900	531	59.103
1953-54	423	56.896	664	86.959
1954-55	422	64.453	791	116.271
1955-56	443	73 262	796	132.665
1956-57	485	88.511	851	180 156
1957-58	515	101.940	941	195.087
1958-59	558	117 518	1.008	203.775
2° semestre 1959	554	60.249	756	111.074
CATEGORIA *C*/2.				
1949	80	176.592	216	477 404
1950	92	343 543	225	610.383
1951	106	414 080	246	691.317
1952 (1° semestre)	114	268.724	171	330.974
1952-53	141	732.142	307	1 164.265
1953-54	164	828 170	348	1 218 356
1954-55	179	813.096	380	1.154 050
1955-56	227	1 065 933	475	1 470 821
1956-57	238	1.258 968	496	1 775.168
1957-58	258	1.392.244	540	2.014 339
1958-59	275	1.621.078	581	2.351.902
2° semestre 1959	271	791.274	517	1.481.728

TABELLA *O*.

REDDITO NAZIONALE

COMPONENTI	MILIARDI DI LIRE A PREZZI CORRENTI		Numeri indici del 1960 1959 = 100
	1959	1960	
Prodotto netto del settore privato.	11.728	12.774	108,9
Prodotto netto della pubblica amministrazione	1.720	1.871	108,8
Prodotto netto interno al costo dei fattori.	13.448	14.645	108,9
Prodotto netto interno ai prezzi di mercato	15 700	17.061	108,7
Redditi netti dall'estero	77	71	92,2
Reddito nazionale	15 777	17.132	108,6
Ammortamenti	1 700	1.878	110,5
Reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato.	17.477	19.010	108,8

TABELLA *P*.

BILANCIO CONSOLIDATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Stato, Regione, Provincia, Comune, Enti).

Movimento di cassa (competenza e residui).

(In miliardi di lire).

PAGAMENTI	1959	1960	INCASSI	1959	1960
CONTO ENTRATE E SPESE CORRENTI					
Competenze in moneta ai dipendenti e pensionati. . .	1 626,9	1 775,7	Entrate tributarie:		
			Imposte sul reddito e sul patrimonio.	2 617,8	2 976,9
Acquisto di beni e servizi. .	1.045,3	1 131,5	Imposte sugli affari . . .	261.1	284 3
			Imposte sul movimento e scambio delle merci e servizi	1 350,5	1 507.7
Trasferimenti correnti. . . .	2 757,1	2.984,7	Imposte sui consumi . . .	923 –	959,6
			Lotto	46,1	57,4
all'interno	2 377 –	2 575,1			
			Totali . . .	5.198,5	5.785,9
al settore privato. . . .	1.748 –	1 850,1			
			Entrate extra-tributarie correnti:		
al settore pubblico . . .	629 –	725 –	Redditi patrimoniali . . .	124,8	148,3
			Entrate provenienti dalla vendita di servizi . . .	24 –	19,3
all'estero.	26 –	21,6			
			Entrate aventi la natura di trasferimenti	327,2	413,1
interessi	354,1	388 –			
			Entrate aventi carattere di partite giro	52 –	51 –
Poste correttive delle entrate e partite di giro	155,5	146,4	Altre entrate	232,3	333,2
Totale pagamenti correnti. .	5 584,8	6.038,3	Totali . . .	760,3	964,9
Avanzo di parte corrente . .	374 –	712,5	Totale entrate correnti . . .	5 958,8	6.750,8
			Disavanzo di parte corrente.	—	—
Totale a pareggio . . .	5.958,8	6 750,8	Totale a pareggio . . .	5.958,8	6.750,8

II. — RELAZIONE ALLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA

(RELATORE: BIMA)

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 28 del disegno di legge di approvazione del bilancio, modificato dal Senato a seguito di aumenti apportati sia all'entrata che alla spesa effettiva (*a*), fissa il riepilogo del bilancio dello Stato nelle seguenti cifre:

RIEPILOGO.

Entrata e spese effettive.

Entrata	L.	4.050.299.138.668
Spesa	»	4.335.466.054.507
Disavanzo effettivo. .	L.	285.166.915.839

(*a*) Essendosi dovuti aumentare gli stanziamenti di spesa dei capitoli nn. 24-25 a favore dell'A. N. A. S., da lire 28.041.856.955 a lire 48.351.856.955 per adeguarli provvisoriamente alle norme stabilite dalla legge 7 febbraio 1961, n. 59, articolo 26 (che aggancia il finanziamento dell'A. N. A. S. al gettito dell'imposta di fabbricazione della benzina, olii minerali e tasse di circolazione) e per non aumentare il disavanzo effettivo si è ritenuto di prevedere, a pareggio della maggior spesa, un ulteriore incremento delle entrate e perciò correlativamente si sono aumentati i capitoli dell'entrata effettiva (31, 52, 71, 87) di miliardi 20,310. Conseguentemente è stato modificato l'articolo 9 del disegno di legge di approvazione del bilancio.

Movimento di capitali.

Entrata	L.	64.638.868.227
Spesa	»	514.696.148.446
Disavanzo . . .	L.	450.057.280.219

RIASSUNTO GENERALE.

Entrata	L.	4.114.938.006.895
Spesa	»	4.850.162.202.953
Disavanzo finanziario	L.	735.224.196.058

Un'unica osservazione è da farsi a tale prospetto: ed è che la spesa eccede l'entrata del 6,6 per cento: il che qualifica appunto il disavanzo in percentuale della spesa. Rispetto al preventivo 1960-61 si ha poi un leggero miglioramento (dello 0,9 per cento essendo stato il disavanzo in percentuale della spesa del 1960-61 del 7,5 per cento contro il 6,6 per cento dell'attuale). Il che significa che si prevede – anche se lieve – una più accentuata espansione delle entrate rispetto alle spese.

Analizzando il settore particolare della spesa, le previsioni per l'esercizio finanziario 1961-62 così si riassumono rispetto alle corrispondenti previsioni del corrente esercizio:

	Previsioni dell'esercizio 1960-61 —	Previsioni dell'esercizio 1961-62 —		Differenze —
Parte effettiva:				
Spesa	3.941.848,8	4.335.466 –	+	393.617 –
Entrata	3.647.001,1	4.050.299 –	+	403.298 –
Disavanzo effettivo . . .	294.847,7	285.167 –	+	9.681 –
Movimento di capitali:				
Spesa	339.404,4	514.696,2	+	175.291,8
Entrata	61.176,6	64.638,9	+	3.462,3
Eccedenza della spesa sull'entrata . . .	278.227,8	450.057,3	+	171.829,5
In complesso:				
Spesa	4.281.253,2	4.850.162,2	+	568.909 –
Entrata	3.708.177,7	4.115.937,9	+	407.760,2
Disavanzo finanziario . . .	573.075,5	735.224,3	+	161.148,8

Su questo prospetto altre due osservazioni sono d'obbligo. La prima è che diminuisce il disavanzo effettivo (da 294.871,1 a 285.167): tale diminuzione (miliardi 9,680,7) è simbolica, si può dire, ma significativa per la tendenza che si vuole riprendere nel combattere il disavanzo: orientamento che da due anni era stato sopraffatto ma che è stato ancora recentemente ribadito dal Ministro del bilancio nella sua esposizione al Senato.

La seconda osservazione da farsi è che, al miglioramento della parte effettiva, corrisponde un peggioramento nella parte movimento di capitali (+ 175.291,8 milioni) e quindi un disavanzo finanziario (163.283,5) che raggiunge la cifra di miliardi 735,2. Tale aumento è in relazione all'incremento della spesa per movimento di capitali (+ miliardi 175,2) preventivata in miliardi 514,6: somma necessaria per provvedere alla estinzione di buoni del Tesoro in scadenza (vedi conto riassuntivo del Tesoro al 31 marzo 1961, pag. 44), per far fronte ad apporti di partecipazioni azionarie e ad altri impegni elencati nella nota preliminare a pagina 34 ed a cui si intende far fronte con operazioni di Tesoreria ai sensi degli articoli 14, (comma 2°), e 15 del disegno di legge di approvazione del bilancio.

Naturalmente il ricorrere ad operazioni di Tesoreria, sia ben chiaro, significa porsi sulla strada dell'indebitamento. Ma di ciò avremo modo di parlare. Esaminiamo ora più specificatamente le componenti della spesa pubblica effettiva che incasella tutti gli oneri reali, compresi quelli relativi al finanziamento del debito pubblico.

I. — SPESA EFFETTIVA

	Previsioni dell'esercizio 1960-61	Previsioni dell'esercizio 1961-62	Differenze In termini assoluti	Differenze In termini relativi
	—	—	—	—
		(In milioni di lire)		
Previsioni	3.941.848,8	4.335.466 –	393.617 –	9,9
di cui:				
Spesa ordinaria.	2.691.808,4	2.938.412,7	246.604,3	9 –
Spesa straordinaria	1.250.040,4	1.397.053,3	147.012,9	11,7

Si deduce, così, che a fronte di un incremento delle entrate effettive del 9,9 per cento si ha una dilatazione della spesa effettiva globale in percentuale identica (9,9 per cento): il che rappresenta l'inizio dell'inversione di tendenza in senso migliorativo se si confrontano tali percentuali con le previsioni del 1960-61 dove l'incremento della spesa effettiva (13, 48 per cento) scavalcava il ritmo d'incremento dell'entrata (9,06 per cento).

Ma il vero dramma della finanza pubblica italiana sta in questo: che mentre la parte ordinaria della spesa (miliardi 2.938,4) è nettamente inferiore alla consimile parte della l'entrata (miliardi 3.912,0) sì da provocare un avanzo di ben 973,6 miliardi, è la spesa di parte straordinaria (miliardi 1.397,05) che sorpassa sia la parte straordinaria dell'entrata (miliardi 116,9), sia l'attivo di parte ordinaria (miliardi 973,6).

Verrebbe la tentazione – se si vuole stare sul terreno proprio del Ministro del bilancio o per trarre, come dice il Senatore Marconcini, il bilancio « dalle melme pastose del disavanzo » (*a*) – verrebbe la tentazione di dire che è sufficiente comprimere la parte straordinaria della spesa effettiva: ma l'osservazione è superficiale e semplicistica perché l'aggettivo « straordinaria » ha ormai perso il suo significato letterale.

Fin qui il bilancio del Tesoro è stato esaminato nelle sue cifre riassuntive e nei suoi dati globali e percentuali più rilevanti. È ora giunto il momento di scomporre la cifra globale della spesa enucleandola per gruppi di oneri così come tradizionalmente deve essere presentata e come risulta dal seguente prospetto:

	Ammontare	Percentuale
	—	—
Oneri a carattere economico e produttivo (opere pubbliche, strade ferrate e servizi economici).	951	21,9
Spese di carattere sociale (pensioni di guerra, previdenza, assistenza, ecc.)	550	12,6
Totali . . .	1.481	34,5

(*a*) Relazione sulla spesa 1948-49.

	Ammontare	Percentuale
Sicurezza internazionale ed interna	916	21,1
Istruzione pubblica	652	15 –
Interessi debito pubblico	268	6,1
Interventi a favore della finanza locale	308	7 –
Spese per servizi finanze, tesoro e bilancio	178	4,1
Spese per gli organi ed i servizi generali dello Stato	170	3,8
Spese aventi relazione con l'entrata	113	2,6
Spese per altri oneri e servizi.	229	5,3
In totale miliardi	4.335	100 –

Il prospetto si presta a qualche commento:

1°) Oneri a carattere economico e produttivo: riguardano la vasta gamma degli interventi nel settore delle opere pubbliche (miliardi 717,1) e dei servizi economici (milioni 233,8) per un ammontare complessivo di miliardi 951 in cifra globale e del 21,9 in termini relativi con un leggero incremento in rapporto alle previsioni del corrente esercizio. È questo, inoltre, il settore dove si elencano le così dette spese di investimento e cioè le tipiche spese produttive in quanto destinate al potenziamento dell'economia nazionale.

2°) Spese di carattere sociale: l'azione e gli interventi nel campo sociale concretano uno degli aspetti più salienti dell'attività dello Stato, quello cioè volto a creare e promuovere le condizioni necessarie allo sviluppo, al miglioramento ed al progresso sociale.

Questo gruppo di spese comprende miliardi 549,8 (e cioè il 12,6 per cento del totale della spesa) e riguarda innanzitutto le spese per le pensioni di guerra (miliardi 224,8), l'assistenza nel settore del lavoro e della previdenza sociale ed il funzionamento dei relativi servizi per un importo di miliardi 189,5. Notevole – e sempre in espansione – si presenta la spesa nel settore dell'assistenza mutualistica e della previdenza.

Le variazioni in aumento riguardano i maggiori interventi alle pensioni della Cassa nazionale per la previdenza marinara (miliardi 2,1), l'ulteriore onere di miliardi 2 per il maggior concorso dello Stato all'onere per la assicurazione invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti (legge 26 ottobre 1957, n. 1047) e miliardi 2,4 per maggiori interventi nel settore della sanità pubblica.

Sulla rispondenza delle cifre impegnate a quello che è il presumibile onere effettivo è lecito formulare qualche dubbio: basta considerare che nessun intervento straordinario è previsto per i ciechi civili, per i sordo-muti e per gli invalidi civili, mentre sono all'esame della Camera le relative proposte che prevedono la dilatazione dell'onere di parte ordinaria. L'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza della maternità e infanzia impegna il bilancio dello Stato per miliardi 16 con spese annualmente crescenti. È lecito chiedersi quale sia il costo dei relativi servizi centralizzati e se non sia più conveniente studiare forme diverse di organizzazione della predetta attività. Oltretutto potrebbero avere il pregio di impegnare maggiormente le somme stanziate per le finalità istitutive e di non inaridire necessari apporti extrastatali.

E la stessa domanda è lecito riproporre a proposito dei contributi ad integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza: il problema del costo dei servizi e della necessità di adeguare, rivedere, riformare Enti ed Istituzioni pubbliche in modo che possano assolvere con snellezza, con semplicità e con minor spesa, nei modi più idonei, ai loro compiti d'Istituto, è un problema essenziale per il contenimento della spesa pubblica. Su questo punto ritorneremo trattando della spesa per il personale.

3°) Interventi a favore della finanza locale.

Questi interventi da 281 miliardi dell'esercizio in corso, passano a 308 nel preventivo in esame. In termini relativi l'apporto statale rappresenta il 21 per cento delle entrate effettive degli Enti locali.

Dei 308 miliardi, 95 costituiscono gli interventi a favore delle regioni a statuto speciale (ivi compresi i 15 miliardi stanziati nel fondo globale quale contributo a titolo di solidarietà nazionale a favore della Regione siciliana), e 213 sono attribuiti a favore dei comuni e delle province.

Delle devoluzioni a favore dei comuni e province, l'imposta generale sull'entrata, con i suoi 99,6 miliardi, rappresenta la somma più consistente. Raffrontato al 1960-61, tale stanziamento aumenta di miliardi 26,9 in quanto tiene conto dell'applicazione della legge 16 settembre 1960, n. 1014, con la quale si è stabilito di devolvere un'altra quota del 2 per cento compensativa della abolizione dell'addizionale sul reddito agrario, nonché della legge 21 ottobre 1960, n. 1371,

la quale ha stabilito un'ulteriore devoluzione di una quota dell'1,60 per cento del provento imposta generale sull'entrata per la costituzione di un altro fondo da ripartire fra i comuni a compensazione della perdita subita in seguito all'abolizione dell'imposta sul bestiame.

Inoltre, nella quota globale imposta generale sull'entrata è compreso uno stanziamento di 6 miliardi per corrispondere ai comuni (articolo 7 della legge 18 dicembre 1959, n. 1079), le somme per integrarli della differenza in meno tra la somma riscossa nel 1959 per imposta di consumo sul vino ed il totale dei proventi realizzati con la nuova misura dell'imposta stessa maggiorati delle quote del provento dell'imposta generale sull'entrata localmente riscossa dall'Ufficio imposte di consumo, al netto dell'aggio.

Sono tutti provvedimenti consistenti, destinati a portare benefici effetti sulle finanze dei comuni e delle province anche se l'esame dei relativi bilanci rivela sempre disavanzi preoccupanti: 107 miliardi di mutui sono stati erogati dalla sola Cassa depositi e prestiti a coperture dei *deficit* degli Enti locali !

Un ultimo accenno sul comune di Napoli. La incantevole capitale del Mezzogiorno d'Italia attende la sua legge speciale e proprio a tal scopo nel bilancio in esame è stato predisposto dal Governo – in attesa del varo del provvedimento citato – un altro stanziamento di 7,4 miliardi. Inoltre nell'allegato n. 53 c'è l'impegno di garanzia dello Stato su 100 miliardi di obbligazioni da emettersi dal comune di Napoli.

Di fronte ad impegni così onerosi è lecito chiedere agli amministratori napoletani un uguale sforzo nel contenimento delle spese per giungere, congiuntamente, al risanamento della situazione finanziaria partenopea. *Noblesse oblige !*

4°) Spese per la sicurezza interna ed internazionale.

Questo gruppo di spese riguarda la difesa militare (miliardi 667,4) la quale si è vista aumentare globalmente gli stanziamenti anche se percentualmente regredisce: dal 20,8 per cento del 1952-1953 al 15,5 per cento del preventivo in esame.

Lasciamo alla Commissione di merito l'esame di tali dati: essi devono però essere rilevati dal Relatore e portati all'attenzione del Parlamento e del Paese anche perché la sicurezza esterna rappresenta uno dei primi ed essenziali servizi resi alla collettività.

Le spese di polizia (pubblica sicurezza e carabinieri) toccano i 107 miliardi mentre le spese per la Giustizia passano a miliardi 81,4. Sono spese tutte essenziali: e sui cui capitoli qualsiasi sforzo di dilatazione non può non trovare che consenziente anche il Relatore soprattutto se questo sforzo tende a placare insodisfazioni contenute ma appariscenti e se si traduce – come è da attendersi ora dall'Amministrazione della Giustizia – in un miglioramento dei relativi servizi.

5°) Spese per la pubblica istruzione.

Un cenno del tutto particolare meritano le somme stanziate per la pubblica istruzione. In termini assoluti passano da miliardi 555 del corrente esercizio a 702 miliardi del preventivo in esame con uno sbalzo di ben 147 miliardi. In termini relativi si passa dal 14,1 per cento al 16 per cento della spesa totale.

Per la prima volta in questi cento anni di vita unitaria il bilancio della pubblica istruzione scavalca sia globalmente che percentualmente il bilancio della difesa ! ! ! !

È un rilievo questo che merita di essere sottolineato perché significa – riguardando soltanto ed unicamente la cifra in sé – che finalmente il Governo ha fatto scoccare l'ora della scuola nei fatti e nella realtà degli stanziamenti di bilancio dimostrando, con ciò stesso, di voler accompagnare il progresso economico e sociale in atto con una parallela elevazione culturale, civile e quindi morale: ché vano sarebbe il primo senza l'altra.

Forse la celebrazione del centenario dell'Unità d'Italia non poteva essere evocata meglio che con queste cifre !

Senonché ogni sforzo ha i suoi limiti, ed a mano a mano che si indagano i problemi di questo settore ci si accorge che la scuola, in Italia e dovunque, non solo ha bisogno di mezzi ma anche di libertà, anzi più di libertà che di mezzi, perché nella libertà si possono anche trovare i mezzi, ma senza la libertà anche i mezzi, per quanto ponderosi ed ingenti, diventano inadeguati.

Il Relatore fa qui riferimento al settore della scuola professionale e materna, ecc., dove la carenza dello Stato è sentita e dove, pertanto, non si può provvedere diversamente – in modo oltretutto più razionale ed economico – se non incentivando iniziative promosse al di fuori dello Stato.

A tal fine si sottolinea con compiacimento lo stanziamento del capitolo n. 20 che prevede una erogazione di 30 miliardi per contributi alle spese per l'istruzione pubblica statale di pertinenza dei comuni e delle pro-

vince, anche se si fa voti che a partecipare a tali contributi non siano soltanto comuni e province ma tutti coloro che collaborano, con serietà, alla diffusione della scuola e della cultura specie laddove è inidoneo e inadeguato l'intervento statale.

6°) Spese per interessi e debiti.

Il tema, onorevoli colleghi, è di notevole importanza ed impegno, ma la proposizione di esso è molto semplice: quando le spese effettive superano le entrate effettive si ha un disavanzo effettivo: si è consumata una maggiore ricchezza in confronto a quella che è entrata nelle casse dello Stato con scapito del patrimonio esistente. In questo caso, per sopperire alla maggiore ricchezza consumata, non ci sono altre vie all'infuori di: 1°) vendere parte del patrimonio attivo, o 2°) ricorrere a prestiti.

Il Governo ha scelto la via dell'indebitamento. Si potrebbe però prendere in considerazione l'altro modo e cioè l'alienazione di parte del patrimonio attivo, soprattutto se si considera quella parte del patrimonio attivo che è invece . . . inattivo. Oppure si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di alienare quella parte del patrimonio attivo che è invece . . . passivo per gestione statale, oppure quello che, pur essendo attivo, non lo è sufficientemente e lo sarebbe di più se fosse devoluto ai privati ! Il reddito privato non è forse una componente essenziale del reddito nazionale ? È d'uopo, a questo punto, troncare il ragionamento per non scivolare nelle competenze della parte entrata che non sono proprie di questa relazione e torniamo al nostro tema.

L'unica vera alternativa all'indebitamento è però sempre il pareggio del bilancio: mèta putroppo ancora lontana. Il pareggio del bilancio suppone a sua volta o il contenimento delle spese o l'inasprimento della pressione fiscale: non si sfugge a questa elementare logica finanziaria !

D'altra parte – si ha dovere di sottolineare – che c'è un indebitamento che non può essere giustificato ed uno che può essere giustificato e spiegato.

Il Relatore ritiene che il ricorso all'indebitamento, nelle forme e nei limiti con cui si concreta, abbia una sua plausibilissima giustificazione. Innanzitutto vediamolo nelle sue componenti quantitative. Al 31 marzo 1961 i debiti pubblici interni (consolidati, redimibili, fluttuanti) ascendevano a miliardi 6.014 con un aumento di 201 miliardi in confronto al 30 giugno 1960. Il debito consolidato pubblico si è, per così dire, polverizzato (52 miliardi): l'entità globale del debito pubblico è rappresentata dal debito fluttuante (debito acceso per esigenze di Tesoreria o di Cassa) oppure da debiti a medio termine poliennali ! L'onere che pesa sulla parte effettiva della spesa, per il pagamento degli interessi, è preventivato nella somma di miliardi 268.

È vero che tale onere è passato dai 144 miliardi dell'esercizio 1952-53 agli attuali 268, ma in termini relativi o percentuali tale dilatazione non si riscontra: anzi c'è stata una leggera contrazione: dal 6,3 per cento del 1952-53, il rapporto percentuale della spesa per il pagamento degli interessi è sceso al 6,1 per cento !

Ma soprattutto la dimostrazione piena l'abbiamo confrontando le cifre percentuali con quelle prebelliche: non dimentichiamo che nel bilancio del 1938 l'onere del pagamento degli interessi rappresentava il 17 per cento della spesa effettiva totale.

Tranquillizzàti sull'entità totale, cerchiamo di giustificare questo onere.

Il vostro Relatore, onorevoli colleghi, che è piemontese, sarebbe tentato di darne quasi la giustificazione storica in quest'anno centenario dell'Unità d'Italia, ricordando che la politica finanziaria del vecchio Stato Sabaudo (tesa a preparare ed a realizzare l'opera immane dell'unificazione politica) ebbe momenti di alta tensione che poterono essere egregiamente sostenuti e controllati proprio in virtù del ricorso all'indebitamento pubblico. Basta dare uno sguardo al primo bilancio unificato dello Stato italiano (1862) e guardare alla cifra delle entrate (480 milioni) ed a quella impegnata per il debito pubblico (250 milioni almeno) per convincersi che il ricorso all'indebitamento è ammissibile quando l'investimento sia produttivo !

Domandiamoci ora: come sono state investite le somme attinte al risparmio privato ? In opere di ricostruzione, di potenziamento dell'economia nazionale e per i servizi resi alla collettività.

Nel dibattito avvenuto in Commissione, alcuni Commissari hanno rilevato l'incongruenza di un *deficit* di bilancio – e quindi di un indebitamento – che, se sarebbe giustificato in periodo di bassa congiuntura, di crisi, di depressione, non troverebbe chiara spiegazione in un periodo come l'attuale caratterizzato da un accentuato dinamismo della nostra economia: fenomeno questo che, semmai, dovrebbe indurre a limitare gli investimenti pubblici e che, conseguentemente dovrebbe portare non al *deficit*, ma all'avanzo di bilancio da servire questo come riserva per

intervenire nei momenti in cui l'attività produttiva tornasse a ristagnare. È ben vero tutto ciò: si dimentica, tuttavia, che la nuova filosofia sociale e finanziaria che vuole, attraverso la manovra del bilancio, controllare l'intero ciclo di sviluppo « tagliando le colline e riempiendo le valli » (*a*), secondo la plastica espressione del Samuelson, non può essere applicata all'economia del nostro Paese per il modesto volume globale ed individuale del reddito e per i profondi squilibri che la caratterizzano.

In una situazione come la nostra, anche l'irrazionale dilatazione della spesa pubblica in un momento in cui il nostro Paese sta compiendo un formidabile *exploit* in tutti i settori della vita economica (come è dimostrato dall'andamento della produzione e della bilancia commerciale), anche questa « irrazionale » dilatazione della spesa pubblica ha una sua giustificazione. Si vuole, cioè, provocare attraverso investimenti pubblici aggiuntivi un'accelerazione del tasso di incremento del reddito. Sta qui e solo qui la ragione, altamente positiva, che può giustificare e il disavanzo e l'indebitamento attuale.

Naturalmente così come ogni sforzo fisico per essere efficace deve essere limitato nel tempo e nello spazio, così limiti in questo senso ci sono sia alla politica del disavanzo sia dell'indebitamento.

E come la porzione del reddito nazionale di cui lo Stato può disporre per effettuare le sue spese, è definita dalla differenza tra il reddito globale ed il minimo relativo alla esistenza della popolazione, così deve essere chiaro che estendere la spesa pubblica indiscriminatamente anche in direzioni non produttivistiche significa, in ultima analisi, restringere la spesa privata e far inaridire le sorgenti di formazione dei capitali necessari alla conservazione, al rinnovo e allo sviluppo progressivo delle attrezzature produttive.

Dunque l'indebitamento attuale non è preoccupante. Né preoccupano le garanzie concesse dallo Stato su prestiti accesi dalla Cassa del Mezzogiorno con la B.I.R.S. (Banca internazionale per lo sviluppo e la ricostruzione), con la B.E.I. (Banca europea per gli investimenti) e con la B.I.R.S.-Morgan. Trattasi di undici prestiti per un importo complessivo di 244,2 miliardi in via di regolare ammortamento da parte della Cassa per il Mezzogiorno. L'unico prestito estero che fa carico, invece, direttamente allo Stato Italiano è il prestito Morgan di 100 milioni di dollari, ora ridotti a 28.

Non dobbiamo, però, dimenticare che l'intensa programmazione di opere di questi ultimi anni con dei conseguenti impegni ripartiti nel futuro (se ne registrano sino al 2.000 e ciò malgrado il nostro sia un bilancio di competenza presidiato dall'articolo 81 !) oltre a rendere più rigido il nostro bilancio (ormai le spese rigide incomprimibili vertono sull'80 per cento della spesa pubblica globale) sono destinate nei prossimi anni ad appesantire la situazione di Tesoreria.

La quale, oggi come oggi, dorme sonni tranquilli perché non è costretta a ricorrere all'Istituto di emissione, cioè alla Banca d'Italia, come è dimostrato dal conto riassuntivo del Tesoro al 31 marzo dal quale si constata che il conto corrente per il servizio di Tesoreria è passivo per la Banca d'Italia, e quindi attivo per il Tesoro, di 152 miliardi. Ma questa situazione tranquillante è conseguente alla possibilità data alla Tesoreria di ricorrere al risparmio privato (ai sensi degli articoli 14 e 15 del disegno di legge di approvazione del bilancio) per far fronte alle sue necessità. In altre parole la Tesoreria emette buoni ordinari del Tesoro per rinnovare quelli in scadenza e si serve dei buoni postali per far fronte alle sue esigenze di Tesoreria. Si « perpetuano » in tal modo i debiti redimibili e si impiegano le eccedenze momentanee di Tesoreria invece di destinare queste ad estinguere i debiti fluttuanti.

La politica del cosiddetto « bilancio sbilanciato » ha le sue esigenze e le sue necessità oltre ad una sua giustificazione finalistica: può essere discussa fin che si vuole; su un solo punto sostenitori ed avversari sembrano concordare: nel ritenere che essa non possa costituire un dato permanente.

La mobilitazione del risparmio e degli sforzi produttivi per una politica di sviluppo accelerato comporta facilmente *deficit* e disavanzi, ma ciò non può durare all'infinito: ed è per questo che il Relatore sottolinea con compiacimento le dichiarazioni del Governo di voler curare sia il disavanzo sia il risanamento del bilancio. E ciò è assolutamente necessario se si vuole che la politica di sviluppo abbia a dare gli effetti desiderati.

* * *

Dopo aver esaminato a grandi linee le cifre del bilancio e la politica della spesa, il Relatore ritiene suo preciso dovere fissare

(*a*) SAMUELSON: *Economia*. Utet. Torino, pagina 443.

l'attenzione della Camera su alcuni capitoli di spesa che, per la loro onerosità, meritano di essere attentamente vagliati ed approfonditi nell'intento precipuo di portare un modesto contributo al contenimento della pubblica spesa.

A) Trasporti terrestri.

Dei trasporti terrestri solo il mezzo ferroviario rappresenta una perdita secca per l'erario. Sia esso gestito dai privati o dallo Stato il suo esercizio è ugualmente deficitario. Esaminiamo particolarmente i due settori:

1°) *Ferrovie in concessione ai privati.* — Nel bilancio di previsione (nota preliminare) la somma da erogare sotto forma di contributo o di sovvenzione alle Società private che gestiscono tali servizi ferroviari, è globalmente fissata in miliardi 15,1. La rete ferroviaria in concessione ai privati comprende un centinaio di linee per una lunghezza di circa 5.000 chilometri di cui la metà a scartamento ridotto e a semplice binario. Se si eccettua la Milano-Nord e pochissime altre aziende ferro-tramviarie che si mantengono su un piano di gestione economica, per la quasi totalità delle altre si tratta di aziende che vivono in virtù dei sussidi e dei contributi dello Stato perché mantengono servizi che hanno fatto il loro tempo e aventi un traffico in progressiva diminuzione e, per conseguenza, dei *deficit* ognor più crescenti.

Con la legge 2 agosto 1952, n. 1221, nel lodevolissimo intento di por fine al deprecato sistema di ripianamento dei *deficit* di bilancio (legge 28 luglio 1938, n. 1121), veniva stabilita una sovvenzione fissa chilometrica sostitutiva di quella ad integrazione del *deficit*, con l'aggiunta di un contributo *una tantum* per l'ammodernamento degli impianti. Dunque i contributi straordinari avrebbero dovuto lasciare il posto a sovvenzioni fisse chilometriche. Senonché, a nove anni di distanza dall'applicazione della legge, stupisce il dover constatare che, mentre le sovvenzioni chilometriche fisse rivalutate sono giunte alla cifra di 7,5 miliardi (capitolo n. 40 del bilancio dei trasporti), i sussidi straordinari a copertura del *deficit*, lungi dallo sparire, si sono pure essi dilatati fino a raggiungere i miliardi 7,5 (capitolo n. 52 dello stesso bilancio).

Occorre quindi prendere coraggiosamente atto che la legge è mancata al suo scopo ed è necessario cercare, conseguentemente, il risanamento del settore in modo ben diverso da quello previsto dalla legge del 1952 !

2°) *Ferrovie dello Stato.* — Nella nota preliminare, gli oneri che lo Stato deve sopportare per la gestione dei 16.000 chilometri di ferrovie statali vengono fissati nella somma di miliardi 112,893 e così specificati:

a) copertura del disavanzo di gestione	Miliardi	26 –
b) per reintegro oneri sostenuti dalle ferrovie dello Stato per cause estranee all'esercizio ferroviario. . .	»	34 –
c) per coperture del disavanzo di gestione delle linee a scarso traffico (*a*) .	»	32,330
d) per contributo al fondo pensione ferrovieri .	»	15 –
e) per rimborso rate di ammortamento delle quote di mutuo contratti dalle ferrovie dello Stato con il Consorzio di credito opere pubbliche	»	5,553
Totale . . .	Miliardi	112,893

I malanni delle ferrovie statali non sono tutti qui: è da rilevare che lavori urgenti di rammodernamento di impianti e di materiale mobile sono ormai indilazionabili e per i quali sono in preparazione strumenti legislativi adeguati che comportano stanziamenti per centinaia di miliardi: lavori che si presume debbano compiersi mediante l'utilizzazione in un triennio di circa 500 miliardi e che sono destinati ad imprimere sicurezza e modernità all'esercizio.

Ora che tutto è ormai acquisito, il Relatore si augura che, correlativamente al potenziamento e all'ammodernamento degli impianti, proceda, congiuntamente, anche il lavoro inteso al risanamento finanziario del bilancio, in modo che il carico, per le pubbliche finanze, dell'esercizio ferroviario possa essere alleggerito. A questo proposito il Relatore della spesa vuole dare atto, sia ai ministri finanziari sia a quello dei trasporti, della encomiabile serietà con cui si sono già accinti a tale impresa.

(*a*) Trattasi di un complesso di n. 87 linee le cui gestioni comportano spese per miliardi 40,240 contro entrate per miliardi 7,91 (coefficiente di esercizio: rapporto spese-entrate superiore a 3) e che lo Stato deve per legge integrare.

B) TRASPORTI MARITTIMI.

Nella nota preliminare gli oneri per sovvenzioni alle Società assuntrici di servizi marittimi di preminente interesse nazionale (Italia, Lloyd Triestino, Adriatica, Tirrenia), vengono stabiliti in miliardi 24,6 di cui 21,500 stanziati nel fondo globale al capitolo n. 394. Tali impegni discendono dalla legge del 1936 con la quale lo Stato si impegnò a sanare i *deficit* di gestione delle quattro summenzionate società: società che fanno capo alla finanziaria Finmare dell'I. R. I.

Ora è all'esame del Senato il disegno di legge (n. 1179) con cui si modificano le convenzioni attualmente vigenti e in cui si stabiliscono nuovi criteri per quanto riguarda l'intervento finanziario dello Stato nel senso che al puro e semplice ripianamento dei bilanci delle società, si sostituisce una sovvenzione fissa d'esercizio per ogni linea.

Varrà tale modifica a rendere meno onerosi per lo Stato tali rapporti ? Il dubbio è fondato. La relazione presentata dal senatore Angelini sul disegno di legge n. 1179, ha messo in evidenza la grave situazione in cui si dibattono le Compagnie del Gruppo Finmare per la insufficienza dei mezzi finanziari disponibili. Infatti i capitali sociali delle quattro società sono rimasti fermi alle misure pre-belliche per l'importo complessivo di lire 1.100.000.000, mentre il capitale azionario della Finmare venne aumentato nel 1950 a 18 miliardi. La conseguenza che si rileva da ciò è data dalla cospicua cifra di interessi passivi posti a carico delle Società le quali si trovano nella necessità di far fronte ai loro impegni per la ricostruzione della flotta e per la gestione delle linee passive, ricorrendo a prestiti o della Finmare, o dell'I. R. I. o delle banche di credito ordinario.

A questo punto bisogna aggiungere, come vedremo, i ritardati ed insufficienti stanziamenti dello Stato per sovvenzioni e integrazioni riconosciute e già maturate.

Per alleggerire gli oneri a carico dello Stato – è questo il punto fondamentale – si sarebbe dovuto aumentare il capitale azionario delle Società, elevandolo almeno a 30, 40 volte l'anteguerra, autorizzando le società stesse ad emettere sul mercato obbligazioni per gli impegni straordinari derivanti dalla ricostruzione della flotta mercantile.

Inoltre la Finmare, come istituto finanziario e di coordinamento, si è dimostrata un peso troppo gravoso per le Compagnie controllate e quasi una sovrastruttura superflua.

La Finmare, infatti, con la sua presenza, rende pressoché inoperanti i Consigli d'amministrazione e le direzioni generali delle quattro compagnie le quali, spesso, per ragioni di ordine finanziario, vengono a trovarsi in contrasto con gli indirizzi della *holding* Finmare.

Inoltre la Finmare si è attribuito il potere di stipulare per le quattro società contratti di forniture per lubrificanti, arredamento navi, assicurazione della flotta e dei dipendenti, privando di qualsiasi iniziativa e responsabilità gli organi direttivi delle Compagnie.

E l'assurdo è che, mentre lo Stato integra i bilanci delle quattro società, la Finmare preleva – e giustamente d'altra parte – dalle stesse oltre quattro miliardi e mezzo all'anno per interessi sui capitali anticipati.

Davanti a questa situazione sembra logico chiedere quali provvedimenti siano da adottare. Le soluzioni che si prospettano vanno dalla liquidazione della Finmare con la conseguente costituzione di un semplice ufficio di coordinamento presso l'I. R. I. e con l'autorizzare l'aumento dei capitali azionari delle quattro società, alla diversa configurazione da dare alle quattro società di navigazione. Comunque un onere di 30 miliardi merita di essere attentamente seguito.

SISTEMAZIONE DEI DEBITI DELLO STATO

Sul fondo globale ai capitoli n. 396 e n. 591 per provvedimenti legislativi ancora da approvare si trovano stanziate rispettivamente le somme di miliardi 5 (per sistemazione di debiti dello Stato, pagamento di interessi) e miliardi 8 per rimborso debiti.

Il Governo si è così impegnato a regolarizzare con legge e ad allocare nel bilancio della spesa alcune pendenze arretrate fin'ora *extravagantes*. Esse riguardano:

1°) le passività relative alla gestione degli ammassi del grano e di altri prodotti agricoli;

2°) la corresponsione, a saldo, dei disavanzi di gestione dell'esercizio delle quattro Società di navigazione.

Per quanto riguarda dette Società l'onere presunto a tutto il 1960 – secondo le stime fatte dal senatore Angelini e riportate nella relazione al già citato disegno di legge, in discussione al Senato – ascenderebbe a miliardi 81, somma destinata ancora a lievitare sia per l'insufficiente stanziamento previsto in bilancio per il prossimo esercizio,

sia per i pesanti oneri di finanziamento bancari da cui sono gravate dette somme.

Più complessa e laboriosa la determinazione dei disavanzi delle gestioni di ammasso e di distribuzione del grano e altri prodotti agricoli.

Per avere una visione precisa dell'entità della spesa bisogna fissare la somma di lire 587,080 miliardi: questo è appunto il disavanzo complessivo per le gestioni fino al 1957-58, interessi passivi compresi fino al 30 giugno 1960. Da detta somma occorre detrarre miliardi 250,550 per cui già è stata, con leggi diverse, autorizzata la spesa, e miliardi 94,529 per cui l'autorizzazione di spesa è già demandata al Parlamento con un apposito disegno di legge (n. 632 Camera), attualmente all'esame della Commissione Bilancio.

Resta da chiedere l'autorizzazione di spesa per i rimanenti 242 miliardi cui devono aggiungersi 150 miliardi per il disavanzo delle gestioni 1958-59 e 1959-60 e 6 miliardi per l'ulteriore disavanzo della vendita di olio commestibile acquistato nel 1948-49: e cioè complessivamente per miliardi 398. A ciò provvede il disegno di legge n. 2066 presentato dal Governo e dove inoltre all'articolo 4 si stanzia la somma di 31 miliardi ad integrazione dei bilanci delle quattro società di navigazione per il saldo dovuto alle predette fino al 30 giugno 1959.

Correlativamente nel succitato disegno di legge si chiede l'autorizzazione ad emettere certificati di credito per il valore nominale di lire 429 miliardi (398 + 31) ripartiti in quattro esercizi ed ammortizzabili in 10 anni. Di qui le somme stanziate, nel bilancio di previsione 1961-62, di miliardi 5 per far fronte al pagamento degli interessi sui certificati di credito (spesa effettiva), mentre la somma di 8 miliardi per restituzione del debito figura come movimento di capitali. Naturalmente la spesa effettiva avrà efficacia allorquando il debito verrà assunto nel bilancio in entrata come movimento di capitali. E siccome, finché la relativa legge non sarà approvata, i pesanti oneri di finanziamento bancario continueranno a decorrere, il Relatore fa voti affinché l'*iter* parlamentare dei relativi disegni di legge proceda nel modo più spedito possibile. Sarà possibile, in tal modo, estinguere, sia pur gradualmente in un decennio, queste vecchie pendenze, a vantaggio del bilancio della spesa dal punto di vista della chiarezza.

Sempre in tema di sistemazione e regolarizzazione di oneri arretrati, resta aperta la pendenza dei crediti che l'Istituto nazionale per la previdenza sociale vanta dallo Stato per impegni legislativi riguardanti i minimi di pensione, la partecipazione all'onere annuale delle pensioni, e la insufficiente partecipazione finanziaria statale alla assicurazione invalidità e vecchiaia dei coltivatori diretti. E poiché è in corso di definizione la cifra esatta del carico dello Stato, il Relatore fa voti che, o con legge o con incremento di normali stanziamenti, si provveda alla sua liquidazione onde mettere l'Istituto nelle migliori condizioni di poter adempiere alle sue importanti funzioni. Il che tuttavia non esime il Relatore dal raccomandare al Governo di continuare, come è suo compito, a sorvegliare attentamente il funzionamento di questo e degli altri Enti pubblici assistenziali e previdenziali i quali, in quanto erogano servizi statali delegati, hanno il dovere di concentrare la loro attività e tutti i mezzi disponibili nell'assolvimento delle loro finalità istituzionali, tralasciando attività ed immobilizzi estranei alla loro funzione. Ciò tanto più è necessario in un momento, come l'attuale, in cui lo Stato, per vischiosità burocratiche e per tardivi interventi, obbliga tali Istituti a finanziarsi per ottenere il ripristino della perduta o compromessa liquidità.

FINANZIAMENTI DI SETTORI PRODUTTIVI

Tra i provvedimenti legislativi in corso di approvazione, c'è il piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura che prevede un onere complessivo di 550 miliardi di cui poco più di 33 con finanziamento mediante spese effettive e per i rimanenti 517 mediante il ricorso al risparmio privato e cioè con indebitamento.

L'articolo 44 del predetto piano quinquennale (n. 1513 Senato) autorizza conseguentemente il Ministero del tesoro a contrarre mutui, ammortizzabili in 20 anni, con il Consorzio di credito per le opere pubbliche. Per il primo anno è prevista una spesa per lo Stato di 172,75 miliardi e quindi l'accensione di un mutuo per l'entità della somma, la quale, essendo un debito dello Stato, dovrebbe venire allocata nel bilancio dello Stato, per la parte entrata, nella categoria movimento di capitali. Come si finanzia questa spesa?

Per la parte effettiva, stanziando le somme per il pagamento degli interessi, e per la parte movimento di capitali identicamente per la restituzione delle rispettive somme. E difatti così è: nel fondo globale (capitolo n. 546 per le spese effettive e n. 591 per movimento di capitali) si registrano rispetti-

vamente le somme di miliardi 9,5 e 3 cui sono da aggiungersi le somme già accantonate del corrente esercizio (rispettivamente 6,250 e 3,3 miliardi). Ed il finanziamento risulta così acquisito.

C'è da notare, a questo riguardo, la novità del finanziamento, finora consentito solo alle Amministrazioni autonome dello Stato (A. N. A. S. e Ferrovie dello Stato) e che invece ora viene fatto proprio dal Tesoro. Che lo Stato ricorra a dei prestiti per finanziare opere pubbliche è cosa normale: l'ultima di queste operazioni è stata fatta con la legge n. 622 del 24 luglio 1959, che prevedeva una spesa di 268 miliardi ricavati dal noto prestito di 300 miliardi. Ma la differenza tra il modo di finanziamento della legge n. 622 ed il cosiddetto «Piano verde» sta nel modo di estinzione del debito. Per la legge n. 622 l'estinzione in unica soluzione è rinviata nel tempo, mentre col rinnovo dei buoni del Tesoro si può far diventare «irredimibile» il prestito contratto; mentre il finanziamento del «Piano verde» invece, attuato mediante il ricorso ad Istituti che emettono obbligazioni, comporta un ammortamento graduale e non rinvia al futuro, *sic et simpliciter*. Insomma, in quest'ultimo caso, la spesa viene annualmente ripartita con i mezzi di bilancio e, quel che è più importante, il problema dell'estinzione in modo effettivo della spesa viene impostato contemporaneamente all'atto dell'accensione del debito.

La novità merita di essere sottolineata ed il modo di finanziamento, sempre per spese produttive e consentendolo il mercato, è senz'altro da preferirsi ai modi normali e tradizionali di indebitamento.

È un modo di finanziamento politicamente più corretto e più rispettoso per quelli che verranno. Questo tipo di finanziamento viene prospettato solo in modo generico ed in forma sussidiaria per il «Piano della scuola» (articolo 60 del disegno di legge n. 1868); per quanto riguarda il piano autostradale (disegno di legge n. 1378), si prevede il finanziamento del tipo di quello considerato solo per il gruppo delle autostrade aperte (senza pedaggio), con la facoltà (prevista dall'articolo 14) attribuita all'A. N. A. S. di contrarre mutui per 180 miliardi per la costruzione della Salerno-Reggio Calabria. Per gli altri gruppi di autostrade (in concessione all'I. R. I. o ai privati) i contributi trentennali da corrispondersi alle Società concessionarie vengono coperti mediante inasprimenti fiscali (articolo 23) e per di più resta e rivive nel pedaggio, la gabella dei tempi passati, non confacente al principio secondo cui la strada deve essere di tutti e quindi pagata dalla collettività come servizio indivisibile. Tanto più se si tiene presente che l'Italia è un paese turistico!

In Commissione si è discusso – ed il Relatore ha il dovere di riferirne – e si è posto il problema se non convenisse dare la precedenza, invece che al piano autostradale, ad opere relative alla sistemazione del settore idro-forestale, montano specialmente, il cui degradamento è causa preminente e frequente di calamità naturali. Il Relatore, pur non convenendo sulla dubbia produttività delle spese nel settore stradale ed autostradale, è molto sensibile a questo richiamo e, siccome nel fondo globale (capitolo n. 546) sono stanziate le somme di miliardi 17,5 (Ministero dei lavori pubblici) e miliardi 5 (Ministero agricoltura) come primi stanziamenti a stralcio del Piano di attuazione per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua naturali, propone perciò che si studi un finanziamento del tipo di quello realizzato per il Piano verde per dare attuazione al predetto provvedimento nella sua interezza. È un problema questo che deve essere affrontato in modo organico e completo: il differirlo oppure il tentare di risolverlo parzialmente, significherebbe solo ingigantire la spesa e renderne più difficile la soluzione.

SPESE PER IL PERSONALE (*a*)

È questa la posta più impegnativa e di gran lunga più onerosa per il bilancio statale. Essa si riassume nelle seguenti cifre:

1°) spese per il personale civile e militare in servizio attivo	Miliardi	1.182
2°) miglioramenti economici al personale insegnante.	»	50
3°) personale civile e militare in quiescenza . . .	»	246
4°) personale dipendente dalle Aziende autonome in servizio e in quiescenza.	»	518
Totale generale . . .	Miliardi	1.946

(*a*) Una corretta impostazione del problema induce a non ignorare la spesa del personale dipendente dagli Enti locali che – stando ai dati dell'Associazione nazionale dei comuni italiani – ascenderebbe a 347 miliardi (345 per i dipendenti comunali e provinciali e 12 per le regioni autonome) e quella dei dipendenti degli Enti parastatali la cui entità globale non ci è possibile precisare ma che comunque può essere valutata approssimativamente sui 250 miliardi.

In termini relativi o percentuali, la quota della spesa pubblica devoluta al personale, che nel 1938 era del 19,4 per cento, stando al preventivo in esame, ammonta al 33 per cento e ciò considerando solo il personale civile e militare in servizio e in quiescenza.

Raffrontate con le entrate tributarie le spese del personale rappresentano il 38,8 per cento, mentre conglobando anche le aziende autonome detta percentuale slitta al 56,9 per cento.

Pur non avendo a disposizione rigorosi dati statistici per appropriati confronti internazionali, è certo che in pochi Stati del mondo libero oltre la metà di tutte le imposte e tasse versate dai cittadini serve, come da noi, soltanto a pagare i salari, gli stipendi, e le pensioni dei pubblici dipendenti.

Quanto al numero degli impiegati della pubblica Amministrazione deduciamo dall'ultima pubblicazione sulla « Situazione numerica del Personale civile e militare » della Ragioneria Generale dello Stato, che erano 509.000 (Aziende autonome comprese) nel 1923 e 758.000 nel 1938.

Poi il grafico si impenna: 1.430.000 nel 1943; mentre nel 1958 l'entità numerica discende a 1.173.000.

Per il 1959 (non ancora pubblicati) abbiamo a disposizione i dati fornitici dal Ministero della riforma della pubblica Amministrazione (1.179.000) e quelli dalla « Dirstat » che al 1° ottobre dello stesso anno elencava 1.200.000 unità (*a*).

Naturalmente le spese per il personale statale sono spese obbligatorie: esse rappresentano il costo di servizi essenziali per l'intera comunità. Ed è infatti proprio grazie a tali servizi, come è stato opportunamente osservato (*b*), « e cioè la sicurezza interna e la difesa esterna, l'istruzione, l'amministrazione della giustizia, la tutela dell'igiene e della pubblica sanità ecc., che le categorie produttive possono svolgere il loro lavoro ».

Dunque servizi necessari, in sé e per sé non produttivi, ma senza dei quali non può esplicarsi attività produttiva di sorta.

Tali servizi hanno un costo e il loro valore è uguale al costo, proprio perché – a differenza dei servizi produttivi – non hanno un prezzo di mercato. Per tale valore (prezzo di costo), che è la somma degli stipendi e dei salari corrisposti, essi vengono inventariati ogni anno nella determinazione del reddito globale nazionale: che è la somma dei servizi privati (che sono quelli in cui il prezzo è superiore al costo) e dei servizi della pubblica amministrazione che valgono, come già si è detto, quanto costano e cioè stipendi e salari che i pubblici funzionari ricevono.

Così impostato il problema, viene spontanea la domanda: « il costo dei pubblici servizi in Italia è giusto, equo od iniquo ? » E per completare: « la quota parte del risparmio destinata ai servizi pubblici è elevata o no ? » Queste cose ci domandiamo perché ci poniamo una premessa e cioè che tanto più è elevata la quota parte destinata ai pubblici servizi, necessari ma non produttivi, tanto minore è la quota parte destinata ai servizi privati produttivi. Sappiamo, per le cifre che abbiamo dianzi citato, che il prelievo statale sotto forma di stipendi e salari è molto elevato. Eppure dalla insodisfazione che travaglia la categoria se ne deve dedurre che o la somma globale è mal ripartita, oppure che lo Stato italiano ha un numero di dipendenti superiore alle possibilità e alle necessità effettive.

Comunque stiano le cose è certo che quello dei pubblici funzionari è un problema, oltre che oneroso, anche tormentato e tormentoso. A renderlo tale è stato determinante anche lo sviluppo della nostra economia, l'inversione della tendenza del mercato del lavoro, il superamento di quel male fino a poco tempo fa ritenuto endemico e strutturale della nostra economia e cioè la disoccupazione, che ha creato possibilità di alternative nell'occupazione e che ha più accentuatamente marcato gli squilibri tra salari e stipendi corrisposti dalla pubblica amministrazione e dal settore della privata iniziativa.

Il grande vantaggio scaturito dalla creazione di una « economia aperta », con i grandi benefici che ne sono derivati, è valso però a mettere maggiormente in luce il disagio in cui opera il personale statale.

Parlamento e Governo hanno da tempo avvertito e avvertono questo problema. Ben 790 proposte di legge sono state presentate ai due rami del Parlamento nel periodo che va dal 1° dicembre 1959 al 29 febbraio del 1961, e tutte riguardanti il personale della pubblica amministrazione!

(*a*) Analogamente a quanto fatto per le spese. sottolineiamo che per una visione globale del problema, non si può ignorare l'entità numerica del personale degli Enti locali che a tutto il 1959 ammontava a 323.000 unità e quella dei dipendenti degli Enti parastatali e di diritto pubblico che si calcola approssimativamente sulle 200.000 unità.

(*b*) *Il bilancio economico nazionale, 1960.* Roma, Poligrafico dello Stato, pag. 31.

Prescindendo dal merito (ché troppi rilievi ed anche riserve si potrebbero fare su molti di essi) dobbiamo tuttavia sottolineare che tale abbondanza di materiale legislativo è per lo meno indicativa di uno stato d'animo.

Anche i Governi che si sono succeduti in questo dopoguerra, si sono attivamente prodigati così come potevano; e ciò nella impossibilità di poter affrontare, alla radice, i complessi aspetti di tale problema.

Nell'intento – lodevolissimo – di contenere il numero dei dipendenti statali e quindi la relativa spesa, con due provvedimenti legislativi (decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, articolo 12; legge 5 marzo 1961, n. 90, articolo 60) si è stabilito il divieto di assunzione sia per il personale non di ruolo sia per operai e giornalieri fuori delle piante organiche.

Chiuse le porte delle assunzioni irregolari, si sono, però, aperte le finestre degli ampliamenti di organici, ed è discorso tuttora aperto – ma del senno di poi... – se tali ampliamenti, almeno in linea generale, rispondessero ad effettive esigenze oppure non fossero un puro mezzo per provocare, a spese dell'inflazione numerica, progressioni di carriera e, in definitiva, aumenti di coefficienti e quindi di stipendi.

Oggi il problema dei dipendenti pubblici, nei suoi aspetti numerici e finanziari, in rapporto alla mutata situazione economica, si presenta sotto aspetti ben diversi da quelli di appena qualche anno fa, quando ragioni sociali ed assistenziali erano cogenti ed imponevano sentieri obbligati da percorrere. Sembra perciò, oggi, maturata la possibilità di por mano ad una finalmente valida riforma della pubblica amministrazione, dei suoi servizi, della sua organizzazione, riforma che consenta allo Stato di avere a disposizione il personale necessario, quantitativamente, per svolgere i suoi necessari e indispensabili servizi e che lasci libere intelligenze ed energie esuberanti a sviluppare l'attività privata, forgiatrice di benessere per la collettività.

Immobilizzare meno giovani, utilizzare in pieno e pagare meglio quelli che restano. Questo in termini minimi ed elementari il problema.

Fissiamo quindi queste due considerazioni fondamentali: 1°) occorre organizzare i servizi pubblici essenziali (istruzione, difesa, giustizia, sicurezza pubblica ecc.) nel modo più semplice, più snello ed economico; 2°) ed occupare nei servizi pubblici il minimo del personale necessario lasciando che il resto sia inserito nel processo produttivo.

Discendono da queste premesse alcune linee di una politica del personale che oggi è indilazionabile attuare e che deve abbracciare non solo il personale statale ma anche quello connesso e concatenato degli Enti locali, degli Enti pubblici e parastatali e ciò per evitare sperequazioni e stati di disagio che minano l'efficienza dei servizi statali.

Le linee di questa politica possono essere così delineate:

1°) Ridimensionamento del personale statale, parastatale e locale; il che non significa licenziare chicchessia, ma porre un freno alle nuove assunzioni, specie per i gradi inferiori. Ciò presuppone una riorganizzazione dei servizi. Indice per una maggiore efficienza della pubblica Amministrazione deve essere lo studio per la riduzione degli adempimenti richiesti al cittadino e quello per la eliminazione degli intralci e dei fastidi all'attività privata. Le difficoltà da superare sono moltissime, di ordine obiettivo e subiettivo, ma esse non devono spaventare perché mirano a quell'ansia di conoscenza che è la premessa di una buona amministrazione della cosa pubblica. Iniziative di privati studiosi e della pubblica Amministrazione non mancano. Occorre avere il coraggio di attuarle e la perseveranza nel farle applicare.

A latere poi, dovrebbe essere condotto uno studio che conduca alla adozione di provvedimenti idonei a ridurre, fino ad eliminare, le condizioni obiettive che costituiscono degli intralci veri e propri all'attività della pubblica amministrazione. È vero: molto è stato fatto, ma a cosa attribuire allora la spesso lamentata inefficienza dell'azione amministrativa – recentemente ancora deplorata dal Presidente del Consiglio – se talune premesse sono state stabilite ?

Il più delle volte la paralisi amministrativa è da attribuire alla stratificazione della legislazione con abrogazioni, deroghe, stralci, ecc., che molto spesso occupano e preoccupano i pubblici funzionari e li costringono ad una inutile fatica.

2°) Accanto al ridimensionamento del personale ed alla revisione dei servizi, sorge e si impone il problema della miglior ridistribuzione del personale. Le amministrazioni che dalla riorganizzazione dei servizi vengono ad avere un supero di personale, devono cederlo a quelle che invece ne sono fortemente carenti. Nel nuovo stato giuridico il principio fu affermato all'articolo 199, ma

esso è di fatto inefficiente ed inoperante proprio per la macchinosità della procedura.

Ridistribuzione del personale significa anche piena utilizzazione del medesimo. E qui l'accenno all'orario unico è d'obbligo anche se siamo convinti che il tema è indubbiamente scabroso e sgradito. Meriterebbe tuttavia di essere affrontato. Stati più evoluti del nostro ed a reddito globale e relativo superiore a noi, hanno organizzato non soltanto la pubblica amministrazione, ma tutta la attività lavorativa privata sull'orario unico, che consente però la piena utilizzazione del personale.

Non dovrebbe essere difficile studiare la loro organizzazione, se non seguirli.

Onorevoli colleghi, il vostro Relatore ha voluto porre l'accento sul personale con l'unico e solo intendimento di offrire al Parlamento la possibilità di discutere il problema e di suggerire al Governo i mezzi e gli strumenti onde avviarlo a soluzione. L'intendimento è accompagnato dal sincero augurio che tale soluzione venga attuata non solo nell'interesse del pubblico erario ma più ancora a legittima sodisfazione e tranquillità di questa categoria degna di ogni considerazione e del massimo apprezzamento.

L'ORGANIZZAZIONE BANCARIA E L'ASSISTENZA CREDITIZIA

Il Ministero del tesoro – non bisogna dimenticarlo – oltre alle funzioni tradizionali di accertamento delle entrate e di erogazione delle spese, disciplina e coordina l'organizzazione e l'attività bancaria e creditizia: poteri questi che discendono dalla legge bancaria del 1936.

Tale legge, emanata a seguito della dura prova cui fu sottoposta e l'economia e l'organizzazione bancaria, sia per la grande depressione economica del 1929-1933, sia per gli interventi di salvataggio cui lo Stato fu costretto, stabilisce, come è noto, il principio fondamentale della netta separazione dell'esercizio del credito ordinario da quello specializzato, lasciando il primo all'organizzazione bancaria tradizionale e demandando l'altro ad appositi istituti costituiti o da costituirsi in relazione alle caratteristiche tecniche e di durata delle rispettive operazioni e del risparmio che essi devono correlativamente utilizzare.

Quanto all'organizzazione bancaria attualmente esistente, alla quale è affidato l'esercizio del credito a breve durata, ben poco c'è da dire: essa assolve lodevolmente ai suoi compiti sia per quanto attiene alla raccolta del risparmio sia per quanto riguarda l'esercizio del credito.

Se qualcosa è da aggiungersi, bisogna ad essa riconoscere il merito di aver assecondato egregiamente le direttive del Governo e di aver con esso collaborato nel superamento di quella crisi di liquidità a prezzo anche di duri sacrifici.

Il problema che invece resta aperto riguarda l'idoneità dell'attuale rete di sportelli; se essa sia o meno adeguata ad una economia qual'è la nostra tuttora caratterizzata da un accentuato dinamismo e da un fiorire di nuove iniziative, cui è da aggiungersi il profilarsi di un decentramento industriale dalle grandi città.

In una situazione come questa le necessità di una più capillare organizzazione creditizia è avvertita dovunque, nelle grandi città e nei piccoli comuni, ma particolarmente in quelli sprovvisti di sportelli bancari e dove tale vuoto contribuisce – forse in misura preminente – a determinare quel preoccupante fenomeno dell'esodo verso le grandi città. Si aggiunga che dove non c'è organizzazione bancaria, fiorisce il commercio illegale del denaro ed il risparmio, invece di trovare reinvestimento *in loco*, viene convogliato altrove: il che contribuisce a rendere anemica ed asfittica l'economia dei piccoli centri. Né bisogna dimenticare che una più adeguata organizzazione di raccolta del risparmio e quindi di erogazione del credito costituisce elemento essenziale per un armonico ed ordinato sviluppo dell'economia del Paese.

Sono comprensibili e giustificate certe preoccupazioni, volte ad impedire che con la creazione di un numero eccessivo di sportelli, si determini una specie di inflazione di autorizzazioni con un aumento correlativo del costo del denaro. Egualmente non si discute la necessità che le domande presentate di nuova apertura di sportelli siano rigorosamente vagliate.

Ma, tutto compreso e tutto concesso, non si può ulteriormente dilazionare l'accoglimento di istanze o quanto meno il rigetto delle medesime. E come tutti gli istituti di credito, sia pubblici che privati, hanno offerto la loro collaborazione per dare al nostro Paese una rete bancaria maggiormente rispondente e più improntata al dinamismo che caratterizza l'attuale congiuntura, così non si può sottacere l'apporto che, specie per i piccoli comuni, può dare una più capillare rete bancaria a carattere locale e cooperativo sul

tipo e sul modello delle Casse rurali ed artigiane.

Il rilievo è stato fatto anche nel dibattito avvenuto in Commissione ed il Relatore, sfrondandolo dalla impostazione politica che lo ha accompagnato, lo fa suo e raccomanda al Governo che ogni più benevola attenzione venga usata a questo settore della cooperazione e del credito: e ciò tanto più quando il Governo stesso è costretto ad intervenire con organismi nuovi e specializzati e con contribuzioni onerose proprio per la mancanza di queste libere organizzazioni.

Per quanto riguarda il credito specializzato (a medio e a lungo termine) sono da registrare, per iniziativa governativa, e con compiacimento, il sorgere e l'affermarsi di nuovi istituti finanziari la cui mancanza era da tempo sentitamente avvertita.

Tali istituti si sono affiancati ad altri già preesistenti e lodevolmente funzionanti (I. M. I., Istituti federali di credito agrario, ecc.) talché oggi con la loro attività si può ben affermare che tutti i settori produttivi siano sodisfatti per quanto riguarda le loro particolari esigenze.

Vogliamo qui citare l'Artigian-Cassa e gli Istituti regionali per il credito alle piccole e medie industrie (questi ultimi recentemente abilitati anche all'esercizio del credito al commercio) che esplicano la loro attività per quanto riguarda l'esercizio del credito di impianto e di ammodernamento dell'artigianato, della piccola e media industria e del commercio, mentre appositi istituti finanziari stanno adoprandosi per il sorgere di nuove iniziative industriali nell'Italia meridionale: tali l'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale, l'Istituto regionale per il finanziamento industriale della Sicilia, ed il Credito industriale sardo.

È attraverso il complesso di questi istituti che si attua l'intervento finanziario dello Stato a favore ed a propulsione dell'economia del Paese. Essi hanno avuto una funzione di stimolo all'iniziativa privata nelle sue scelte economiche.

L'intervento statale si è esplicato e si esplica in queste forme particolari:

1°) attraverso la somministrazione di fondi di bilancio e destinati all'erogazione di mutui;

2°) mediante la concessione della garanzia dello Stato su mutui accordati da Istituti di credito con fondi propri;

3°) con la concessione di contributi a titolo di concorso negli interessi dei mutui;

4°) infine con conferimenti di fondi ad istituti pubblici di credito o ad Enti che realizzano opere pubbliche ed iniziative industriali.

L'attività di questi Istituti merita di essere sottolineata perché è stata determinante di quel rinnovamento economico che ha visto l'Italia assidersi in questi ultimi anni ed inserirsi con vivacità competitiva fra i Paesi altamente industrializzati.

Infatti, nel solo settore del credito mobiliare, detti istituti specializzati avevano erogato, nei tre settori dell'artigianato, dell'industria e del commercio, per finanziamento di attrezzature, di impianti e di ammodernamenti, alla fine del 1960, prestiti per complessivi 2.500 miliardi.

Prestiti a tasso agevolato e quindi con apporto diretto dello Stato accompagnato da agevolazioni indirette sotto forma di esenzioni fiscali.

Tralasciando gli esercizi passati elenchiamo qui di seguito i contributi che lo Stato sopporta nelle quattro forme su elencate per l'esercizio finanziario 1961-62:

Spese effettive (vedasi nota preliminare pag. 40):

1°) Agricoltura . . . Miliardi 88,8 (*a*)

2°) Interventi a favore dell'industria . . . . » 33,8 (*b*)

Spese per movimento di capitali:

1°) Agricoltura . . . » 12,1 (*c*)

2°) Interventi a favore dell'industria . . . . » 74,01 (*d*)

Tali stanziamenti globali miranti a creare fondi e posti permanenti di lavoro, a smussare la tuttora accentuata bipolarità della nostra economia, a dare un nuovo assetto alla nostra agricoltura, ad inserire nelle migliori condi-

---

(*a*) Per l'analisi degli stanziamenti vedere bilancio agricoltura allegato n. 10 cui sono da aggiungere le somme stanziate sul fondo globale, capitolo n. 546 (Ministero del tesoro) elenco n. 6.

(*b*) Per l'analisi degli stanziamenti cfr. bilancio industria allegato n. 12 cui devono aggiungersi le somme stanziate al capitolo n. 546 (Elenco n. 6 e capitoli nn. 424, 428 e 444, Ministero del tesoro).

(*c*) Per l'analisi degli stanziamenti cfr. bilancio agricoltura allegato n. 12 e capitolo n. 563, Ministero del tesoro.

(*d*) Per l'analisi degli stanziamenti cfr. bilancio partecipazioni statali allegato n. 4 ed inoltre i capitoli nn. 578 e 582, Ministero del tesoro.

zioni competitive il nostro apparato produttivo nel mercato integrato europeo, meritano di essere sottolineati.

Essi costituiscono un elemento incentivante ed è proprio anche in conseguenza di essi e dei riflessi che tali interventi, si ipotizza, determineranno, che è da attendersi quel processo di accelerazione del tasso di incremento del reddito nazionale su cui riposa e si fonda l'altrimenti inaccettabile dilatazione della spesa pubblica ad un ritmo superiore a quello del parallelo sviluppo del reddito nazionale.

Ma poiché siamo sul piano delle interpretazioni, alcuni presupposti è necessario enunciare. Anzitutto è bene ribadire che tali interventi avranno efficacia soltanto in quanto – come giustamente rilevava l'onorevole Siglienti nella recente assemblea dell'Assobancaria – siano « ben coordinati nel tempo e nella misura », secondariamente è necessario che siano sempre attentamente selezionati i settori nei quali lo Stato ritiene di poter conseguire, con i suoi interventi, le finalità che si propone. Tempestività negli interventi, quindi, idoneità degli stanziamenti e limitazione nel tempo. Meglio limitarsi a determinati settori e rendere possibile ed attuabile il principio dell'uguaglianza delle possibilità per quanto riguarda l'accesso ad un beneficio, piuttosto che disperdersi in tanti rivoli, con risultato di rendere inefficaci gli interventi stessi.

Anche la limitazione nel tempo, per quanto riguarda i pubblici interventi nel settore economico, ha la sua importanza: giacché si evita, con ciò, il gravissimo rischio di constatare come consolidate ed acquisite dall'apparato produttivo situazioni di privilegio estranee alla logica delle cose.

E qui il settore ferrotranviario e quello navale e cantieristico diventa per così dire un riferimento d'obbligo.

* * *

Nel chiudere questo sommario esame della spesa statale, il Relatore desidera fare due considerazioni.

La prima riguarda il dibattito avvenuto in Commissione, eccezionalmente breve, ma molto importante. È, per così dire, *communis opinio* che sia ormai superata l'epoca ed il tempo in cui dominavano preoccupazioni di carattere contabile o di morale informata alla condotta della saggia amministrazione. Ebbene, contrariamente a tale opinione, tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito si sono espressi nel senso che è necessario seguire con attenzione il dilatarsi della spesa pubblica e contenere, soprattutto, il disavanzo. Questa osservazione merita di essere sottolineata in quanto che riporta le nostre discussioni alle più belle e nobili tradizioni parlamentari.

L'altra considerazione – ed è l'ultima – riguarda la mera strumentalità della spesa pubblica. Lasciando da parte cifre, dati e comparazioni, si può dire che l'andamento delle pubbliche finanze costituisce qualcosa di più di un indice rivelatore delle vicende economiche e finanziarie di un paese. Nello scarno linguaggio dei numeri vi è, immanente, un elemento di giudizio, non decisivo certamente, ma tutt'altro che trascurabile, sulle direttive politiche e sulla attività svolta da un determinato paese in ogni campo.

Con questo non si intende dire che il conseguimento di un avanzo, o la registrazione di una serie continua di disavanzi possa costituire il segno inconfondibile del successo o della condanna dell'indirizzo seguito da un paese in un determinato momento.

Non si dimentichi che la finanza pubblica è un mezzo e non un fine; che essa si muove ed opera in quanto sussiste una collettività che lavora ed agisce; collettività che rimette a tale strumento la sodisfazione di bisogni non realizzabili sempre individualmente ma che si polarizzano nell'ansia comune e nella comune speranza di migliorare, di progredire e di ascendere individualmente e socialmente in tutti i campi ed in tutti i settori.

Il bilancio della spesa, quale è stato da noi esaminato, il primo del secondo secolo di vita unitaria, non placa ancora tutte le ansie e le insodisfazioni del nostro popolo generoso.

Ma nella sua architettura ed impostazione esso si muove nella giusta direzione.

Ed è per questo, onorevoli colleghi, che merita la nostra approvazione.

BIMA, *Relatore*.

PAGINA BIANCA

DISEGNO DI LEGGE
APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

ART. 1.

È autorizzato l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle imposte e delle tasse di ogni specie e il versamento nelle Casse dello Stato delle somme e dei proventi dovuti per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962, giusta l'annesso stato di previsione per l'entrata (Tabella *A*).

È altresì autorizzata l'emanazione dei provvedimenti necessari per rendere esecutivi i ruoli delle imposte dirette per l'esercizio medesimo.

ART. 2.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 in conformità dell'annesso stato di previsione (Tabella *B*).

ART. 3.

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate spese obbligatorie e d'ordine quelle descritte nell'elenco n. 1, annesso alla presente legge.

ART. 4.

Per il pagamento delle spese indicate nell'elenco n. 2, annesso alla presente legge, il Ministro per il tesoro potrà autorizzare aperture di credito a favore dei funzionari delegati, ai termini dell'articolo 56 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato.

ART. 5.

I capitoli della parte passiva del bilancio a favore dei quali è data facoltà al Governo di iscrivere somme con decreti da emanare in applicazione del disposto dell'articolo 41 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono quelli descritti, rispettivamente, negli elenchi numeri 3 e 4 annessi alla presente legge.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.

ART. 4.

Identico.

ART. 5.

Identico.

ART. 6.

Le somme da iscrivere negli stati di previsione della spesa delle singole Amministrazioni per l'esercizio finanziario 1961-62 in dipendenza di speciali disposizioni legislative restano stabilite nell'importo degli stanziamenti autorizzati con gli stati di previsione medesimi.

ART. 6.

Identico.

ART. 7.

È autorizzata per l'esercizio finanziario 1961-62 la concessione di contributi da parte del Tesoro dello Stato a favore del Fondo per il culto, per porre lo stesso in grado di adempiere ai suoi fini di istituto, nei limiti dei fondi iscritti e che si renderà necessario iscrivere al capitolo n. 17 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'indicato esercizio.

ART. 7.

Identico.

ART. 8.

Ai sensi dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1955, n. 1312, è stabilita in lire 560.000.000 la spesa occorrente per il funzionamento della Corte costituzionale per l'esercizio 1961-62.

ART. 8.

Identico.

ART. 9.

È autorizzato lo stanziamento di lire 48 miliardi e 351.856.955 quale primo acconto sul contributo da corrispondere all'Azienda nazionale autonoma delle strade statali per l'esercizio finanziario 1961-62 ai sensi dell'articolo 26, lettera *a*), della legge 7 febbraio 1961, n. 59. Con successivo provvedimento, entro tre mesi dalla data di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario 1961-62, verranno stanziate a favore dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali le somme necessarie per il conguaglio del contributo di cui alla richiamata norma.

ART. 9.

Identico.

ART. 10.

Per l'esercizio finanziario 1961-62 l'assegnazione a favore dell'Istituto centrale di statistica, di cui al regio decreto-legge 27 maggio 1929, n. 1285, è autorizzata in lire 3.404.738.000.

Nella suddetta somma sono comprese anche le assegnazioni: di lire 540.000 concessa ai sensi del regio decreto 2 giugno 1927, n. 1035, per le spese di formazione delle statistiche agrarie e forestali e di lire 150.000, previste dal regio decreto 8 giugno 1933, n. 697, per il servizio della statistica del lavoro italiano all'estero.

ART. 10.

Identico.

ART. 11.

È autorizzata per l'esercizio finanziario 1961-62 una assegnazione da parte del Tesoro di lire 6.000.000.000 a favore del Consiglio nazionale delle ricerche per contributo nelle spese di funzionamento del Consiglio stesso e per far fronte alle spese del personale non statale addetto agli istituti scientifici ed ai centri di studio di cui al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1167.

ART. 11.

Identico.

ART. 12.

È autorizzata la concessione di sovvenzioni straordinarie, da parte del Tesoro dello Stato, a copertura dei disavanzi di gestione delle ferrovie dello Stato e dell'Azienda autonoma delle poste e dei telegrafi per l'esercizio finanziario 1961-62, nei limiti dei fondi iscritti e che si renderà necessario iscrivere nei rispettivi capitoli nn. 448 e 450 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'indicato esercizio.

ART. 12.

Identico.

ART. 13.

Ai sensi dell'articolo 1 della legge 22 giugno 1954, n. 385, la sovvenzione straordinaria a favore del Gruppo medaglie d'oro al valore militare è stabilita, per l'esercizio 1961-62, in lire 10.000.000.

ART. 13.

Identico.

ART. 14.

È data facoltà al Ministro del tesoro di emettere durante l'esercizio finanziario 1961-1962, Buoni poliennali del Tesoro, a scadenza non superiore a nove anni, con l'osservanza delle norme di cui alla legge 27 dicembre 1953, n. 941.

Detti Buoni, poliennali, il cui ammontare non può superare il disavanzo finanziario risultante dal successivo articolo 28 ed è devoluto, al netto degli oneri di cui al successivo comma, a copertura del disavanzo medesimo, possono essere anche utilizzati per il rinnovo dei Buoni del Tesoro novennali di scadenza 1° gennaio 1962 e per essi pure si osservano, in quanto applicabili, le norme del decreto-legge 23 gennaio 1958, n. 8, convertito nella legge 23 febbraio 1958, n. 84.

Agli oneri derivanti dall'emissione e dal collocamento dei Buoni previsti dal primo comma, si farà fronte, giusta quanto disposto dall'articolo 4 della citata legge 27 dicembre 1953, n. 941, con un'aliquota dei proventi dell'emissione stessa.

ART. 14.

Identico.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 15.

Il Ministro per il tesoro ha facoltà di emettere, per l'esercizio finanziario 1961-62, Buoni ordinari del Tesoro, secondo le norme e con le caratteristiche che per i medesimi saranno stabilite con suoi decreti, anche a modificazione, ove occorra, di quelle previste dal Regolamento per la contabilità generale dello Stato.

Tali modificazioni possono anche riguardare la scadenza dei Buoni, nonché l'ammissione a rimborso delle ricevute provvisorie rilasciate in esercizi precedenti e non sostituite con i titoli medesimi.

È data facoltà, altresì, al Ministro del tesoro di autorizzare, eccezionalmente, con decreto motivato, il rimborso anticipato dei Buoni, nonché di provvedere, con proprio decreto, alla determinazione delle somme da corrispondere all'Amministrazione postale per le prestazioni rese ai fini del collocamento dei Buoni del Tesoro ordinari.

ART. 15.

Identico.

ART. 16.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad introdurre, con propri decreti, negli stati di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1961-62, le variazioni compensative connesse con l'attuazione del decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, concernente l'istituzione di ruoli speciali transitori – sostituiti dai ruoli aggiunti con l'articolo 71 del decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 16 – per la sistemazione del personale non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato e della legge 5 giugno 1951, n. 376, recante norme integrative e di attuazione del decreto legislativo predetto, nonché le variazioni compensative connesse con l'attuazione dell'articolo 21 della legge 26 febbraio 1952, n. 67, concernente l'inquadramento nella categoria del personale civile non di ruolo, degli operai temporanei adibiti a mansioni non salariali.

ART. 16

Identico.

ART. 17.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento dai capitoli nn. 393, 545 e 590 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio 1961-62 a quelli delle Amministrazioni interessate, nonché ai bilanci delle Amministrazioni con ordinamento auto-

ART. 17.

Identico.

nomo, delle somme necessarie per l'applicazione di provvedimenti perfezionati in legge, recanti oneri considerati nelle dotazioni dei capitoli medesimi.

ART. 18.

Per l'esercizio 1961-62, le somme da corrispondere dalle singole Amministrazioni a quella delle Ferrovie dello Stato ai sensi dell'articolo 1 della legge 29 novembre 1957, n. 1155, per il rimborso degli oneri e delle spese da quest'ultima sostenute per motivi non attinenti all'esercizio ferroviario, sono stabilite, in via forfettaria, nell'importo degli stanziamenti autorizzati con gli stati di previsione della spesa delle dette Amministrazioni.

ART. 18.

Identico.

ART. 19.

Per l'esercizio 1961-62, le somme da corrispondere all'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato per il rimborso degli oneri e delle spese da questa sostenute per l'esercizio delle linee di scarso traffico sono stabilite nell'importo di lire 32.330.000.000 iscritto al capitolo n. 449 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio medesimo.

ART. 19.

Identico.

ART. 20.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, fra gli stati di previsione delle varie Amministrazioni statali i fondi iscritti ai capitoli nn. 394, 543 e 544 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1961-1962 nonché il fondo iscritto al capitolo n. 542 del medesimo stato di previsione, anche in relazione alla legge 22 dicembre 1960, n. 1600, concernente norme per la sistemazione del personale assunto dal Governo Militare Alleato nel territorio di Trieste.

Il Ministro per il tesoro è, altresì, autorizzato ad apportare, con propri decreti, ai bilanci delle Aziende autonome le variazioni connesse con le ripartizioni di cui al comma precedente.

ART. 20.

Identico.

ART. 21.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, al trasferimento dagli stati di previsione delle varie Amministrazioni statali a quello del Ministero del tesoro delle somme iscritte in capitoli concernenti spese inerenti ai servizi e forniture considerati dal regio decreto-legge 18 gennaio 1923, n. 94, e relative norme di applicazione.

ART. 21.

Identico.

ART. 22.

Ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 giugno 1908, n. 286, il contributo dello Stato, a favore del Pio Istituto di Santo Spirito ed Ospedali riuniti di Roma di cui all'articolo 3 della legge 8 luglio 1903, n. 321, è elevato per l'esercizio 1961-62, a lire 249.735.950, in relazione all'ammontare delle annualità di ammortamento dei mutui concessi al Pio Istituto per la costruzione dei nuovi ospedali in Roma.

ART. 22.

Identico.

ART. 23.

Ai sensi dell'articolo 13 della legge 22 dicembre 1953, n. 955, concernente disposizioni sull'assicurazione dei crediti all'esportazione soggetti a rischi speciali, il limite massimo della garanzia statale all'assicurazione dei crediti predetti è fissato, per l'esercizio 1961-62, in lire 150 miliardi.

ART. 23.

Identico.

ART. 24.

In esecuzione della legge 4 luglio 1959, n. 461, è autorizzata l'iscrizione nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio 1961-62, della somma di lire 3 miliardi in conto del conferimento statale al capitale della Banca nazionale del lavoro, di cui alla legge medesima.

ART. 24.

Identico.

ART. 25.

Il Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri interessati, è autorizzato a provvedere:

a) alla ripartizione del fondo di lire 24.810.000.000 inscritto al capitolo n. 533 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1961-62 in applicazione dell'articolo 56 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, sulla concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra, modificato dalla legge 31 luglio 1954, n. 607, fra le diverse categorie di interventi, distintamente per indennizzi e contributi, in relazione anche alle forme di pagamenti stabilite dall'articolo 31 della legge medesima;

b) alla determinazione dell'importo eventualmente da trasferire ad altri Dicasteri, per l'applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 73 della legge citata.

In corrispondenza dei provvedimenti di cui al comma precedente è data facoltà al Ministro del tesoro di introdurre in bilancio, con propri decreti, le occorrenti variazioni.

ART. 25.

Identico.

ART. 26.

I residui risultanti al 1° luglio 1961 sui capitoli aggiunti ai diversi stati di previsione della spesa per l'esercizio 1961-62, soppressi nel corso dell'esercizio in seguito all'istituzione di capitoli di competenza, aventi lo stesso oggetto, si intendono trasferiti a questi ultimi capitoli. I titoli di pagamento già emessi sugli stessi capitoli aggiunti si intendono tratti a carico dei corrispondenti capitoli di nuova istituzione.

ART. 26.

Identico.

ART. 27.

È prorogata per l'esercizio finanziario 1961-62 l'efficacia delle disposizioni di cui alla legge 27 giugno 1955, n. 514, recante attribuzioni al Commissario generale del Governo per il Territorio di Trieste per la gestione dei fondi di bilancio destinati alle esigenze del territorio medesimo.

ART. 27.

Identico.

ART. 28.

È approvato l'unito riepilogo da cui risulta l'insieme dell'entrata e della spesa prevista per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962, e cioè:

ART. 28.

Identico.

RIEPILOGO.

Entrata e spese effettive.

Entrata	L.	4.050.299.138.668
Spesa	»	4.335.466.054.507
Disavanzo effettivo .	L.	285.166.915.839

Movimento di capitali.

Entrata	L.	64.638.868.227
Spesa	»	514.696.148.446
Disavanzo	L.	450.057.280.219

Riassunto generale.

Entrata	L.	4.114.938.006.896
Spesa	»	4.850.162.202.953
Disavanzo finanziario	L.	735.224.196.058

RIEPILOGO DEGLI STATI DI PREVISIONE DELL'ENTRATA E DELLA SPESA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1961-62.

MINISTERI	PARTE ORDINARIA — Entrate e spese effettive 1	PARTE STRAORDINARIA — Entrate e spese effettive 2	PARTE STRAORDINARIA — Movimento di capitali 3	PARTE STRAORDINARIA — TOTALE 4	INSIEME — Entrate e spese effettive (colonna 1 e 2) 5	INSIEME — Movimento di capitali 6	TOTALE GENERALE (colonne 5 e 6) 7
SPESA							
Tesoro	728.252.471.310	826.272.425.405	405.090.892.460	1.231.363.317.865	1.554.524.896.715	405.090.892.460	1.959.615.789.175
Finanze	437.912.223.000	31.349.510.000	670.234.000	32.019.744.000	469.261.733.000	670.234.000	469.931.967.000
Grazia e giustizia	77.523.255.000	1.166.500.000	—	1.166.500.000	78.689.755.000	—	78.689.755.000
Affari esteri	31.259.015.710	2.057.013.600	11.151.120	2.068.164.720	33.316.029.310	11.151.120	33.327.180.430
Pubblica istruzione	515.467.229.970	10.041.829.400	—	10.041.829.400	525.509.059.370	—	525.509.059.370
Interno	169.618.497.000	26.202.699.319	25.752.015.146	51.954.714.465	195.821.196.319	25.752.015.146	221.573.211.465
Lavori pubblici	32.986.705.000	251.677.671.046	150.520	251.677.821.566	284.664.376.046	150.520	284.664.526.566
Trasporti	11.408.223.000	11.057.758.400	—	11.057.758.400	22.465.981.400	—	22.465.981.400
Poste e telecomunicazioni	128.790.000	—	—	—	128.790.000	—	128.790.000
Difesa	641.658.602.600	89.805.780.000	7.500.000.000	97.305.780.000	731.464.382.600	7.500.000.000	738.964.382.600
Agricoltura e foreste	31.183.823.000	75.082.908.800	12.104.205.200	87.187.114.000	106.266.731.800	12.104.205.200	118.370.937.000
Industria e commercio	9.224.498.200	29.197.455.700	—	29.197.455.700	38.421.953.900	—	38.421.953.900
Lavoro e previdenza sociale	177.518.230.000	8.482.709.097	—	8.482.709.097	186.000.939.097	—	186.000.939.097
Commercio con l'estero	6.823.864.000	366.700.000	—	366.700.000	7.190.564.000	—	7.190.564.000
Marina mercantile	8.469.490.000	15.963.000.000	20.000.000	15.983.000.000	24.432.490.000	20.000.000	24.452.490.000
Bilancio	82.380.000	—	—	—	82.380.000	—	82.380.000
Partecipazioni statali	384.780.000	700.000.000	63.500.000.000	64.200.000.000	1.084.780.000	63.500.000.000	64.584.780.000
Sanità	52.692.787.000	50.000	—	50.000	52.692.837.000	—	52.692.837.000
Turismo e spettacolo	5.817.880.000	17.629.298.950	47.500.000	17.676.798.950	23.447.178.950	47.500.000	23.494.678.950
Totale	2.938.412.744.790	1.397.053.309.717	514.696.148.446	1.911.749.458.163	4.335.466.054.507	514.696.148.446	4.850.162.202.953
Entrata	3.912.067.490.114	138.231.648.554	64.638.868.227	202.870.516.781	4.050.299.138.668	64.638.868.227	4.114.938.006.895
Differenze	+973.654.745.324	—1.258.821.661.163	—450.057.280.219	—1.708.878.941.382	—285.166.915.839	—450.057.280.219	—735.224.196.058