

## CAMERA DEI DEPUTATI N. 2869-A

## RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE MARZOTTO)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

*nella seduta del 12 aprile 1957 (Stampato n. 1845)*PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO  
(MEDICI)DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO  
(ZOLI)*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera  
il 13 aprile 1957*Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio  
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958*Presentata alla Presidenza il 24 aprile 1957*

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Il primo elemento che balza in evidenza a chi si accinga ad esaminare lo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio è la costante diminuzione delle spese che lo stato di previsione presenta negli ultimi quattro esercizi,

Dai 55 milioni previsti per l'esercizio finanziario 1954-55 si è passati ai 45,6 milioni del 1955-56, ai 39,5 milioni del 1956-57 per ridursi infine agli attuali 38,25 milioni dell'esercizio ora in discussione.

La diminuzione costante della spesa non deve indurre però nell'errore di credere che questo Ministero abbia ridotto, con la spesa, anche la sua funzione.

A questo proposito sarà utile osservare che la diminuzione della spesa è una diminuzione che si inquadra in quelle che sono le direttive

che animano l'attuale politica di bilancio del Governo, cioè un certo risparmio nelle spese, ed inoltre che il Ministero del bilancio, per il suo stesso carattere, non fa investimenti. La sua specifica funzione è di indirizzo e di inquadramento della politica finanziaria ed economica dello Stato.

Una politica, quindi, che non ha alcun carattere esecutivo e che, di conseguenza, può essere altrettanto bene attuata indipendentemente dalle riduzioni sopra accennate.

Se questo è vero è però altrettanto vero che il Ministero del bilancio non esercita attualmente la pienezza delle sue funzioni e dei suoi compiti. Al riguardo si potrebbe quasi dire che tutto il bilancio è un « bilancio di memoria » e che la esigua spesa prevista sta quasi a « tenere il posto » di quella che dovrà essere

la spesa sufficiente perché il Ministero possa assolvere interamente il suo compito.

Il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 407 del 4 giugno 1947, che istituiva il Ministero del bilancio, ne fissa le sue funzioni in senso generale attribuendogli il compito di dare il preventivo consenso alle proposte dei provvedimenti legislativi di approvazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi, inoltre di dare il consenso a provvedimenti legislativi che comportano impegni di spese ordinarie di carattere generale a carico di bilanci di più Ministeri o a quei provvedimenti legislativi che comportano impegni di spese straordinarie a carico di bilanci di uno o più Ministeri quando l'importo superi il miliardo di lire, oppure ai provvedimenti che comportano una diminuzione di entrate tributarie.

Il Ministero del bilancio può prendere ogni altra iniziativa diretta a promuovere, dai Ministeri competenti, i provvedimenti intesi a controllare ed incrementare, anche mediante l'istituzione di nuove fonti, il gettito delle entrate, nonché a regolare e contenere gli impegni e le erogazioni delle spese.

Possiamo affermare che il Ministero tiene fede a questi compiti generali, ma è obiettivo riconoscere che non ha ancora trovato il suo fattivo inquadramento e la specifica determinazione di quelle che sono le sue vere funzioni e di quella che è la sua vera azione.

Una volta che saranno definitivamente fissati i limiti precisi delle sue responsabilità, il Ministero del bilancio potrà assolvere ai suoi compiti di guida dell'economia nazionale.

Vi sono due esigenze, vivamente avvertite dalla collettività: di garantire a ciascun contribuente ch'egli paga, proporzionalmente, il minimo indispensabile dei tributi necessari allo Stato, e che questi sono tutti ben impiegati in servizi d'ordine generale.

La misura del prelievo fiscale da effettuarsi sul reddito nazionale mi sembra debba competere al Ministero del bilancio.

La esiguità della cifra, preventivata per l'esercizio 1957-58, ci dispensa da spiegazioni e commenti trattandosi esclusivamente di spese per il personale ed in misura minore di spesa per servizi.

Cercheremo piuttosto di vedere, alla luce dei fatti, quali risultati concreti abbia ottenuto il Ministero operando nella sfera dei suoi compiti istitutivi.

\* \* \*

È cosa fin troppo risaputa, perché la si debba illustrare a fondo, che la dolente nota della politica finanziaria dello Stato italiano in questo secondo dopoguerra era ed è la serie continua — ed il più spesso aggravantesi — di *deficit* i quali, attraverso il bilancio dello Stato, vengono in ultima analisi a pesare su tutta l'economia del Paese.

Andamento del Bilancio dello Stato. — Previsioni.  
(In miliardi di lire)

	1952-53	1953-54	1954-55	1955-56	1956-57	1957-58
<b>PARTE EFFETTIVA.</b>						
Entrate . . . . .	1.704	1.787	2.058	2.446	2.647	2.849
Uscite . . . . .	2.132	2.153	2.355	2.726	2.918	3.054
Saldo . . . . .	— 428	— 366	— 297	— 280	— 271	— 205
<b>MOVIMENTO CAPITALI.</b>						
Entrate . . . . .	40	27	13	17	24	36
Uscite . . . . .	109	78	78	62	73	47
Saldo . . . . .	— 69	— 51	— 65	— 45	— 49	— 11
<b>SALDO COMPLESSIVO . . .</b>	<b>— 497</b>	<b>— 417</b>	<b>— 362</b>	<b>— 325</b>	<b>— 320</b>	<b>— 216</b>

Si ha un bel difendere la politica del « deficit spending », di considerare come sorpassata e come troppo ragionieristica l'aspirazione del bilancio in pareggio: è però indubbio che la serie dei nostri deficit di questo secondo dopoguerra deve dar da pensare anche al più spregiudicato sostenitore del bilancio dello Stato in deficit.

In questi ultimi anni, per di più, il disa-

vanzo del nostro bilancio è venuto a costituire anche la causa del risucchio di una non indifferente massa di risparmio privato che, anziché andare ad investimenti produttivi, viene incamerato dalla tesoreria per sopperire alle necessità del bilancio votato dal Parlamento e che costituisce, nella sua stragrande maggioranza, la copertura di spese di consumo.

Andamento dei deficit di Tesoreria per la gestione del Bilancio.

(miliardi di lire)

	1950-51	1951-52	1952-53	1953-54	1954-55	1955-56
<b>INCASSI.</b>						
In conto competenza (a)	1.454	1.693	1.908	2.041	2.301	2.476
In conto residui. . . . .	163	250	399	180	197	178
<b>TOTALE . . .</b>	<b>1.617</b>	<b>1.943</b>	<b>2.307</b>	<b>2.221</b>	<b>2.498</b>	<b>2.654</b>
<b>PAGAMENTI.</b>						
In conto competenza . .	1.216	1.622	1.724	1.722	1.924	2.144
In conto residui. . . . .	560	656	818	631	594	665
<b>TOTALE . . .</b>	<b>1.776</b>	<b>2.278</b>	<b>2.542</b>	<b>2.353</b>	<b>2.518</b>	<b>2.809</b>
<b>SALDO . . .</b>	<b>— 159</b>	<b>— 335</b>	<b>— 235</b>	<b>— 132</b>	<b>— 20</b>	<b>— 155</b>

(a) Da notare inoltre che negli incassi di competenza sono compresi gli introiti derivanti dalle emissioni dei Buoni del Tesoro Novennali.

Tutto ciò è, indubbiamente, contrario a quelli che sono i presupposti che reggono la politica di sviluppo di quello che è comunemente chiamato il piano Vanoni. È doveroso riconoscere che il miglior strumento che lo Stato ha per la realizzazione di questo piano di sviluppo è proprio il bilancio statale se giustamente indirizzato. *Per tutto lo sviluppo del*

il migliore investimento che si può fare nelle attuali condizioni è la riduzione del deficit di bilancio, perché ciò significa far cessare quel risucchio che sciupa molta parte dei nostri pochi capitali annualmente dispo-

nibili non già in opere di investimento produttivo, ma in discutibili spese di consumo.

Se esaminiamo le cifre indicanti il disavanzo di parte effettiva degli ultimi quattro esercizi possiamo trarre una risposta indicativa.

Nel 1954-55, contro un disavanzo previsto di 297 miliardi, in sede di consuntivo si era arrivati a ben 418 miliardi. Nel 1955-56 il disavanzo previsto fu di 280 miliardi e quello impegnato in sede di consuntivo fu di 300 miliardi.

*Andamento del Bilancio dello Stato.*

(Accertamenti ed impegni in miliardi di lire)

	1952-53	1953-54	1954-55	1955-56
<b>PARTE EFFETTIVA:</b>				
Entrate . . . . .	1.872	1.990	2.263	2.510
Uscite. . . . .	2.340	2.381	2.674	2.810
Saldo . . . . .	— 468	— 391	— 411	— 300
<b>MOVIMENTO CAPITALI:</b>				
Entrate . . . . .	312	331	302	242
Uscite. . . . .	137	181	116	91
Saldo . . . . .	+ 175	+ 150	+ 186	+ 151
<b>SALDO COMPLESSIVO . . .</b>	<b>— 293</b>	<b>— 241</b>	<b>— 225</b>	<b>— 149</b>

In queste poche cifre vediamo già un fenomeno di cui dobbiamo rallegrarci e cioè che ad una diminuzione sia pure esigua (solo 17 miliardi) delle previsioni ha fatto seguito una diminuzione in sede reale di ben 111 miliardi.

Si è quindi ridotto il *deficit* e, al tempo stesso, si è posto un freno alla veramente cattiva abitudine di far approvare al Parlamento un bilancio per poi attuarne un altro.

Questo non sarà certo tutto merito del Ministero del bilancio: è senz'altro merito di tutto il Governo ed anche del Parlamento, ma denota in modo indubbio una nuova e più ponderata e cosciente direttiva che, in parte, dobbiamo riconoscere ai Ministeri responsabili della politica finanziaria dello Stato.

Ed è in questa serietà di propositi, suffragata dalle attuazioni pratiche, che vanno altresì considerati gli altri *deficit* di parte effettiva relativi all'esercizio finanziario 1956-57 di 271 miliardi ed ancora i 205 miliardi del bilancio attualmente in esame.

Nella riduzione del *deficit* previsto non vi sono più solo buoni propositi, ma vi è anche una certa rispondenza nella attuazione effettiva: occorrerà insistere con anche maggiore tenacia e fermezza su questa via che è corretta e socialmente utile; vi sono molti indizi che permettono di affermare che la spesa pubblica può essere notevolmente contratta senza ridurre l'efficienza dello Stato nella sua amministrazione e nei suoi interventi.]

Possiamo rilevare un altro indizio di buon auspicio anche in un settore particolare come quello delle entrate tributarie.

È a tutti nota la valanga di piccole tasse e balzelli che furono imposti durante l'esercizio 1955-56. Questo fatto, oltre che causare un notevole rincrudimento della pressione fiscale, fu di tale « brutalità » da determinare un fenomeno mai registrato fino ad allora: per la prima volta le entrate erariali previste in sede di aggiornamento furono inferiori agli accertamenti.

*Andamento entrate tributarie.*

(Millardi di lire)

	1952-53	1953-54	1954-55	1955-56	1956-57	1957-58
<b>ENTRATE TRIBUTARIE:</b>						
Previsioni iniziali . . . .	1.508	1.660	1.915	2.300	2.473	2.670
Previsioni aggiornate . .	1.637	1.780	2.035	2.326	—	—
Accertamenti . . . . .	1.645	1.870	2.055	2.306	—	—

Un questi ultimi due esercizi nel settore tributario erariale è senza dubbio tornata una relativa tranquillità: non ci sono state scosse ed il risultato è stato che l'incremento naturale di queste entrate ha avuto un andamento molto soddisfacente e tale da permetterci una rosea previsione per le entrate del 1957-58, nonché di prospettarci la opportunità di una riduzione delle aliquote. Ad una sempre maggiore sincerità e correttezza fiscale da parte del contribuente dovranno infatti seguire sgravi tributari tali da rimuovere ogni residua tensione e riportare una piena serenità di rapporti tra Stato e contribuenti.

I 2.670 miliardi previsti in questa sede nell'attuale bilancio (1957-58) sono stati da più parti ritenuti troppo alti, ma vi sono buone ragioni per ritenere che saranno raggiunti.

Con questa politica quindi si sono raggiunti tre scopi:

1°) contenere la pressione fiscale, del resto già elevata;

2°) dare un po' di respiro ai contribuenti;

3°) dare respiro e maggior possibilità di incremento, con minor tensione, alle nostre entrate di bilancio.

Ed anche questo rientra in quelli che dovrebbero essere i compiti e le direttive del Ministero del bilancio.

Conseguentemente al miglioramento attuato nel *deficit* di bilancio vi è, per ripercussione, l'alleggerimento della pressione che il *deficit* stesso attua inevitabilmente sull'economia del Paese.

L'andamento dell'economia italiana nel 1956 è stato senza dubbio meno favorevole dell'andamento dell'anno precedente tenendo presente che su questo fatto hanno però gravato due circostanze principali:

1°) uno sfavorevole andamento delle condizioni atmosferiche che hanno avuto la loro ripercussione sull'agricoltura;

2°) che l'incremento del 1955 fu veramente un incremento di carattere eccezionale.

Sotto questo aspetto l'incremento del 7,2 per cento in termini correnti e del 4,1 per cento in termini reali del nostro reddito nazionale è quindi un risultato tutt'altro che disprezzabile anche se inferiore a quel famoso 5 per cento medio previsto dal Piano Vanoni.

\* \* \*

Altra funzione che rientra in quelle che dovrebbero essere le competenze del Ministero del bilancio è tutta la materia inerente alla procedura di approvazione dei bilanci in modo da evitare l'ormai costante ricorso all'esercizio provvisorio.

A questa materia si sono interessati molti parlamentari ed anche Comitati appositamente costituiti. Non è un problema facile che possa trovare rapida soluzione anche perché si tratta di un problema di abito mentale e, in un certo senso, di esigenze incomprimibili allo stato attuale delle cose.

Sono certamente noti a tutti i risultati presentati nel novembre scorso dalla Commissione parlamentare diretta dal senatore Bertone.

In essi però è evidente una difficile e continua lotta nel conciliare esigenze indifferibili. Si sono suggerite soluzioni ed innovamenti interessanti ma è indubbio che il punto chiave della situazione è implicitamente, e in un certo senso anche esplicitamente, costituito dalla autodisciplina che il Parlamento, e per esso le Commissioni e le Giunte parlamentari, dovrebbero mantenere nel corso della discussione del bilancio.

Innegabilmente è stato fatto un passo avanti di cui bisognerà tenere debito conto. Il problema non è però ancora risolto ed è suscettibile di ulteriori sviluppi. Richiede però

un maggior approfondimento che il Ministero del bilancio potrebbe riprendere ed esaminare collateralmente.

\* \* \*

Sia il bilancio che il Ministero non sono per ora che l'embrione di quello che dovrebbe essere. Entrambi sono suscettibili di incremento anche se l'incremento delle funzioni e dei compiti dovrà essere e sarà proporzionale con lo sviluppo delle spese.

È necessario — ad esempio — che un Ministero siffatto abbia un buono e attrezzato Ufficio studi alle sue dipendenze e di conseguenza a suo carico.

Ma elemento di primaria importanza e al quale va attribuito sin d'ora un peso non indifferente è la pregiudiziale che in questo

sviluppo non ci si lasci prendere la mano sì da creare inutili e, in ultima analisi, dannose sovrastrutture ed appesantimenti burocratici. La maggior cautela in questo campo è largamente giustificata e sarà da tutti compresa.

Sarà inoltre opportuno tener presente, nella eventuale riorganizzazione del Ministero, la necessità di adeguare le nostre strutture finanziarie e amministrative alle nuove esigenze che verranno a crearsi in seguito alla realizzazione del mercato comune europeo e che potrebbero imporre sostanziali mutamenti negli schemi tradizionali d'impostazione del nostro bilancio.

A conclusione delle brevi note qui riassunte propongo alla Camera l'approvazione del bilancio del Ministero del bilancio.

MARZOTTO, *Relatore.*

## DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

### ARTICOLO UNICO.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del bilancio per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1957 al 30 giugno 1958 in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

## DISEGNO DI LEGGE

DELLA COMMISSIONE

### ARTICOLO UNICO.

*Identico.*