

(N. 1028-A)

Tabelle nn. 1, 2 e 3

**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1985
È BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1985-1987**

**STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA
PER L'ANNO FINANZIARIO 1985**
(Limitatamente alle parti di competenza)

(Tabella n. 1)

**STATO DI PREVISIONE
DEL MINISTERO DEL TESORO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1985**

(Tabella n. 2)

**STATO DI PREVISIONE
DEL MINISTERO DELLE FINANZE
PER L'ANNO FINANZIARIO 1985**

(Tabella n. 3)

(IN SEDE CONSULTIVA)

Resoconti stenografici della 6^a Commissione permanente
(Finanze e tesoro)

INDICE**MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 1984**

PRESIDENTE (Venanzetti - PRI), <i>relatore alla Commissione sulla tabella 1</i> . . . Pag. 2, 6, 13 <i>e passim</i>	
D'ONOFRIO (DC), <i>estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027</i> . . .	2
ORCIARI (PSI), <i>relatore alla Commissione sulla tabella 2</i>	13
PAVAN (DC), <i>relatore alla Commissione sulla tabella 3</i>	10

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984

(Seduta antimeridiana)

PRESIDENTE (Venanzetti - PRI), <i>relatore alla Commissione sulla tabella 1</i> . . . Pag. 17, 25, 28 <i>e passim</i>	
BONAZZI (PCI)	18, 20, 35 e passim
D'ONOFRIO (DC), <i>estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027</i> . . .	28, 29, 30
GORIA, <i>ministro del Tesoro</i>	18, 19, 29 e passim
ORCIARI (PSI), <i>relatore alla Commissione sulla tabella 2</i>	33
PAVAN (DC), <i>relatore alla Commissione sulla tabella 3</i>	17, 18, 19
PINTUS (Sin. Ind.)	40
PISTOLESE (MSI-DN)	24, 25
VITALE (PCI)	25

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984

(Seduta pomeridiana)

PRESIDENTE (Venanzetti - PRI), <i>relatore alla Commissione sulla tabella 1</i> . . . Pag. 41, 44, 45 <i>e passim</i>	
BONAZZI (PCI)	47, 49
BORTOLANI, <i>sottosegretario di Stato per le finanze</i>	45, 47
PAVAN (DC), <i>relatore alla Commissione sulla tabella 3</i>	44
PINTUS (Sin. Ind.)	41, 49
SEGA (PCI)	42

MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 1984**Presidenza
del Presidente VENANZETTI***I lavori hanno inizio alle ore 10,30.*

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985) » (1027), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 5^a Commissione)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987 » (1028), approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1985 (Tab. 1)

— Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1985 (Tab. 2)

— Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1985 (Tab. 3)

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. Sono iscritti all'ordine del giorno, per il parere alla 5^a Commissione, l'esame, per quanto di competenza, del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985) », già approvato dalla Camera dei deputati, nonché, per il rapporto, ugualmente alla 5^a Commissione, l'esame della tabella 1 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1985 », limitatamente alle parti di competenza; quindi l'esame della tabella 2: « Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1985 »; ed infine l'esame della tabella 3: « Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1985 », già approvate dalla Camera dei deputati.

In applicazione delle deliberazioni prese dal Senato, nel quadro del calendario dei lavori adottato dal Senato il 28 novembre, si procederà all'esame congiunto, limitatamente alla discussione generale, dei documenti in titolo, secondo le norme generali e speciali dettate al riguardo dal Regolamento.

Prego il senatore D'Onofrio di riferire alla Commissione sul disegno di legge n. 1027.

D'ONOFRIO, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027*. Il mio intervento sul disegno di legge finanziaria, per la parte di nostra competenza, sarà molto

sintetico per queste ragioni: tale disegno di legge è già stato esaminato alla Camera dei deputati e dal dibattito, prima in Commissione e poi in Aula, è risultata l'ampiezza dell'approfondimento e direi anche della qualità delle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento sicchè, complessivamente, al di là di quelli che possono essere alcuni punti non strettamente di nostra competenza, ritengo di poter esprimere un parere favorevole alla Commissione bilancio, restringendo, pertanto, come ho già premesso, al minimo indispensabile le mie osservazioni su quegli equilibri complessivi raggiunti presso l'altro ramo del Parlamento; equilibri che, a mio avviso, possono e debbono essere mantenuti in questa sede.

Vengo al contenuto degli articoli che ci riguardano. L'articolo 2 del disegno di legge reca disposizioni in materia di entrata. Si tratta sostanzialmente della conferma per il 1985 delle disposizioni che concernono l'ILOR, che resta fissata al 15 per cento, l'acconto IRPEF, che resta fissata al 92 per cento, l'addizionale ILOR a sua volta confermata, la manovra di contenimento delle conseguenze dell'inflazione sugli stipendi che viene altrettanto confermata, mentre viene elevato a lire 5.100.000 il minimo al di sotto del quale non vengono tassate le pensioni.

Gli articoli da 3 a 6 riguardano la finanza regionale.

A questo proposito vorrei fare due considerazioni di ordine politico-generale, non certo per proporre modifiche, ma perchè mi sembrano importanti. Le disposizioni in materia di finanza regionale, quelle del 1970 e quelle del 1976, sono scadute. Mi sembra evidente che la mancata predisposizione legislativa dell'ordinamento della finanza regionale, a 15 anni dall'entrata in vigore dell'istituto delle Regioni a statuto ordinario e dopo la valutazione complessiva della incidenza sull'ordinamento regionale, sia una carenza certamente grave. In sede di Commissione bicamerale sulle questioni regionali stiamo conducendo un'indagine conoscitiva molto approfondita, nella quale la parte relativa alla finanza occupa, ovviamente, un posto di rilievo; esporremo i risultati in un pubblico dibattito al termine della indagine stessa. A questo proposito, pertanto, mi sem-

brerebbe importante acquisire dal Governo, anche in questa sede, notizie recenti sullo stato di approntamento del nuovo ordinamento della finanza regionale, che per alcuni aspetti di fondo ha dimostrato di reggere bene, in 15 anni, ma che per altri aspetti ha dimostrato di concorrere ad aggravare alcuni squilibri territoriali e di non essere in grado di fornire alle Regioni una adeguata rete di protezione in ordine alla discrezionalità di cui le Regioni stesse devono essere dotate. Questo lo dico anche alla luce di alcune decisioni della Corte costituzionale degli ultimi anni, l'ultima delle quali è la sentenza n. 245 del 1984, che mi sembra abbiano richiamato in modo consistente l'inquadramento e la osservanza della autonomia finanziaria delle Regioni, in termini tali che il Parlamento non può più, di anno in anno, rincorrere questa giurisprudenza, modificando in dirittura di arrivo questa o quella disposizione della legge finanziaria. Quindi, le disposizioni per il 1985 sono complessivamente accettabili, ma sono all'interno di una logica non più complessivamente accettabile. Questo è un punto politico da rilevare e mi pare legittima la domanda su quale sia la situazione di preparazione del nuovo testo normativo per anni in discussione presso le varie commissioni di studio nominate dal Governo.

Le disposizioni in materia di finanza regionale dell'articolo 3 sostanzialmente si muovono nella logica delle leggi del 1970 e del 1976; esse non comportano alcuna modifica nei criteri di ripartizione dei compiti e, mantenendo il tetto di inflazione previsto (il 7 per cento per il 1985), dispongono trasferimenti globali alle Regioni leggermente al di sotto di quel tetto, perchè la Camera ha prelevato dai fondi di cui agli articoli 8 e 9 della legge finanziaria regionale una cifra limitata per incrementare il fondo. Da questo punto di vista la manovra di trasferimento di mezzi finanziari alle Regioni è coerente con la manovra complessiva di bilancio del 1985 di contenimento all'interno del tetto del 7 per cento.

Mi sembra importante sottolineare, sempre nell'articolo 3, la parte relativa al fondo trasporti. In realtà il fondo trasporti pubblici locali, nei comuni dove, appunto, ope-

rano aziende di trasporto locali, contestualmente alla difficoltà di operare sui biglietti pagati dagli utenti, ha rappresentato una delle ragioni di maggiore tensione tra enti locali e Regioni stante l'inadeguatezza della previsione finanziaria complessiva (trasferimento di mezzi dallo Stato) e stante la difficoltà delle Regioni, anche nel 1984, di provvedere con fondi propri ad integrare i mezzi delle aziende di trasporto locale. Anche per quest'anno la legge non prevede obblighi particolari delle Regioni per coprire i *deficit* delle aziende di trasporto locali e contiene solo piccole innovazioni, quale è quella all'ultimo comma dell'articolo 3 che per la sostituzione di veicoli prevede il ricorso a mezzi finanziari ulteriori. Questo è evidentemente uno dei punti che in sede di revisione della finanza regionale dovrà essere particolarmente curato.

Passando con rapidità agli articoli successivi, l'articolo 4 si limita a prorogare al 31 dicembre 1985 le disposizioni relative sia alle Regioni a statuto ordinario, sia a quelle a statuto speciale concernenti le somme che vengono erogate in sostituzione di tributi soppressi che riguardano il commercio, l'industria, l'artigianato e le aziende di turismo.

L'articolo 5, che è stato introdotto alla Camera, è in sostanza una disposizione della legge per il piano di rifinanziamento per la Sardegna che determina in 160 miliardi il *quantum* della erogazione statale e rimette alla Regione la determinazione dei modi di spesa.

L'articolo 6 affronta la tematica della finanza locale per il 1985 e qui vi sono alcune novità significative rispetto alla legge finanziaria dello scorso anno, come pure vi sono alcune conferme. Vorrei dire che questo è l'ultimo anno di riferimento di quella durata triennale della finanza locale che fu stabilita nel 1983 e che apre con particolare nuova urgenza la questione della finanza locale.

Abbiamo visto che l'annualità prevista per la vigenza della imposta chiamata SOCOF, parzialmente attuativa di un principio di autonomia impositiva dei comuni, non ha trovato alcun sostituto per l'anno in cor-

so, il 1984, e non ne trova per l'anno a venire, il 1985.

Come per la finanza regionale ho chiesto al Governo di dirci qual è lo stato di approntamento delle misure legislative di riforma, vorrei ora sapere qual è l'intenzione del Governo per attuare un impegno preciso per la finanza locale, che fa parte integrante degli accordi del 14 febbraio, oltre a far parte del programma dell'attuale Governo. Una riconsiderazione dei poteri impositivi autonomi degli enti locali è ormai acquisita alla volontà del Parlamento e, pur essendo molteplici le strade per poter attuare un'autonomia impositiva degli enti locali, non c'è dubbio che il nodo concernente l'autonomia impositiva nuova è stato sciolto dal Parlamento in questi ultimi tre anni. Vorremmo quindi che questo, oltre ad essere l'ultimo anno in cui è possibile utilizzare la biennalità prevista dalla legge di due anni fa, sia anche l'ultimo anno privo di una disciplina per la finanza locale, in vista di un prelievo diretto, per una quota, da parte degli enti locali medesimi nei confronti delle rispettive comunità.

Metto tra parentesi questo problema, pur nella sua particolare importanza politica, e vengo ad indicare i meccanismi di finanziamento degli enti locali per il 1985. Il primo punto previsto, mediante una selva di rinvii, dal primo comma dell'articolo 6 concerne la conferma del principio in virtù del quale all'insieme degli enti locali nel 1985 si provvederà a trasferire mezzi finanziari pari a quelli trasferiti nel 1984, con l'incremento del 7 per cento, essendo questo il tasso di inflazione previsto per il 1985. Questo principio, come abbiamo già potuto constatare lo scorso anno, apriva la strada alla eventualità che singoli comuni, o singole province, non avessero la somma derivante dallo stanziamento dall'anno precedente più il 7 per cento; il 7 per cento è riferito alla globalità degli enti locali, quindi era possibile che qualcuno ottenesse di più, altri meno del 7 per cento. L'anno scorso l'aumento degli stanziamenti è stato ancorato all'utilizzazione dei fondi perequativi, un istituto che sta dimostrando una sua significativa incidenza di riequilibrio, pur essendo a sua vol-

ta, nonostante i tentativi di affinamento dei criteri di ripartizione dei fondi perequativi fra i vari comuni, ancor oggi ancorato ad alcuni dati rozzi, quali sono quelli della base provinciale di calcolo del reddito medio *pro capite*. Infatti sappiamo tutti che all'interno di una stessa provincia vi possono essere comuni con grande dislivello di reddito medio fra loro. Sta di fatto che questo principio viene ribadito e confermato con un correttivo significativo: i comuni fino a 5.000 abitanti e quelli compresi in zone terremotate e disastrose si vedono garantita individualmente la somma trasferita nel 1984 più il 7 per cento per il 1985.

La novità maggiore del disegno di legge finanziaria per il 1985 rispetto a quella dell'anno precedente è quella che concerne il regime dei mutui. Per una cifra consistente, superiore ai 600 miliardi, lo Stato si accolla gli oneri dei mutui, che hanno rappresentato una delle ragioni di spesa ulteriore degli enti locali rispetto alle spese coperte dai trasferimenti del 1984. Aumenta a 1.556 miliardi il concorso dello Stato per l'onere dei mutui, ripartiti in 894 miliardi per i mutui per il 1983-1984 e 662 miliardi per i mutui contratti nel 1985. Mi sembra di poter dire che era questa una delle richieste principali delle associazioni delle autonomie locali. Se consideriamo che la somma globale trasferita agli enti locali è di 23.000 miliardi, compresi i 1.500 miliardi per i fondi perequativi, il concorso dello Stato agli oneri per mutui è nel 1985 pari alla cifra erogata per i fondi perequativi. Essa è molto consistente dal punto di vista della incidenza immediata sugli impegni di spesa assunti dagli enti locali nella contrazione dei mutui. Restano i criteri fondamentali di ricorso alla Cassa depositi e prestiti da parte degli enti locali con un'innovazione: quella in virtù della quale gli enti locali non possono ricorrere a mutui presso enti erogatori diversi dalla Cassa depositi e prestiti, qualora questa abbia negato l'erogazione del mutuo. Qualora invece la Cassa abbia dichiarato la propria indisponibilità, gli enti locali possono ricorrere a mutui al tasso di interessi di mercato. La novità consiste nel fatto che, con l'applicazione del principio del silenzio-

rifiuto, se la Cassa non risponde entro 45 giorni dal momento in cui perviene la richiesta, il decorso del termine si ha per equivalente della dichiarazione di indisponibilità.

Vi sono inoltre, se si volesse entrare nel dettaglio, alcune altre innovazioni di qualche significato, come ad esempio il fatto che i consorzi di comuni sono autorizzati a rilasciare garanzia, ma ritengo di non dovermi soffermare oltre su tali aspetti. Ovviamente non entro nel merito di questioni di competenza della Commissione sanità a proposito del Fondo sanitario nazionale, altra parte molto rilevante per la finanza locale. Mi sembra invece opportuno, anche se di competenza innanzitutto della 1^a Commissione, stanti i riflessi che hanno sulla finanza locale, soffermarmi sulle disposizioni parzialmente nuove contenute nell'articolo 7 in materia di personale. Questa, come sappiamo, è una delle materie che da alcuni anni, in vista del contenimento della spesa pubblica, è regolata dal legislatore con una serie di divieti in ordine ad assunzioni, a sostituzioni di personale, eccetera. Mi sembra di poter dire che la novità più significativa dell'articolo 7, per quanto riguarda gli enti locali, è che essi possono, in deroga al divieto generalizzato di assunzioni (che viene confermato con le stesse caratteristiche ed eccezioni dell'anno scorso), procedere ad assunzioni di personale per la copertura, fino alla misura massima del 20 per cento, dei posti vacanti disponibili in organico, istituiti con atto deliberativo secondo le procedure in vigore.

Questo è previsto all'articolo 7, terzo comma, che è notevolmente migliorativo. Ulteriore deroga al divieto di assunzioni è nel quarto comma, sempre dell'articolo 7. La disposizione tende a far gravare il divieto di assunzioni soprattutto qualora dette assunzioni comportino non tanto, in generale, un incremento di spesa pubblica, ma un incremento di spesa pubblica da parte di enti deficitari. Quindi, la disposizione tende a spostare il divieto dal principio rigorosissimo del blocco della spesa pubblica al principio della capacità di amministrarsi, in termini tali che l'incremento di spesa non sia

di per sè contrario all'interesse generale. Mi sembra, pertanto, che la modifica sia interessante.

Sorvolando sulle altre modifiche che, al di là del fatto che ognuna di esse può avere qualche interesse per noi, certamente sono di interesse primario di altre Commissioni, arriviamo all'articolo 19, ottavo comma, che riporta disposizioni che disciplinano i certificati di credito del tesoro di durata fino a dodici anni e i titoli denominati in ECU; disposizione che rappresentano un allargamento del ventaglio della materia dei titoli pubblici molto significativo, soprattutto per il riferimento a quella unità di conto che, essendo basata su un paniere di monete di Paesi membri della Comunità europea, ha capacità di rappresentazione dell'inflazione media europea, quindi della tenuta di potere d'acquisto rispetto alla lira.

Per concludere, mi rimangono da fare soltanto due considerazioni. Una è di carattere minore, ma mi sembra opportuno farla: quest'anno alla Camera non è stato possibile riproporre, in sede di esame del disegno di legge finanziaria, un ordine del giorno che fu approvato in Senato l'anno scorso e che sarebbe opportuno riproporre in questa sede. L'ordine del giorno concerne l'articolo 7, quinto comma, recante disposizioni in materia di personale, laddove vengono esonerati dall'osservanza del divieto di assunzioni gli istituti di credito di diritto pubblico. L'anno scorso il Senato approvò un ordine del giorno, il quale, interpretando la formula di esonero dalla osservanza del divieto di assunzioni per le banche di diritto pubblico, impegnava il Governo ad una interpretazione nel senso che la possibilità di assunzione riguardava gli istituti di credito di diritto pubblico e anche le casse di risparmio, stante l'evidente natura economica di detti enti e stante il principio di parità nel settore bancario. Pertanto, mi sembra necessario riproporre, in sede di Commissione, un ordine del giorno analogo.

Circa l'altra considerazione mi rimetto al Presidente perchè decida della proponibilità di una discussione anche in questa sede di quella parte dell'articolo 14, comma sedicesimo, concernente interventi in campo

economico, che rappresenta una innovazione introdotta dalla Camera e che ha provocato un dibattito alquanto vivace. Si tratta della innovazione riguardante l'attribuzione al CIPE di un potere di approvazione dei programmi di riparto delle quote relative ai singoli settori di attività delle Partecipazioni statali. In questo vi è un risvolto finanziario indiretto e faccio una particolare segnalazione in proposito perchè si tratta di una innovazione istituzionale e non solo di una disposizione finanziaria per il 1985. Ora, al di là delle opinioni che possono esserci sulle diverse modifiche introdotte, a me pare che questa sia la modifica più importante che il disegno di legge finanziaria reca sull'assetto delle Partecipazioni statali e, quindi, tale da non essere considerata intoccabile nel contesto dello stesso disegno di legge. Ripeto, la modifica non riguarda la manovra economica per il 1985, non riguarda il livello di indebitamento, non riguarda la provvista dei fondi, ma riguarda una diversa articolazione tra Governo ed enti di gestione, che non mi trova consenziente.

Concluderei a questo punto quella che è stata una relazione molto schematica e molto sommaria per le ragioni che ho detto all'inizio. Propongo che venga espresso parere favorevole, per la parte di nostra competenza, sul disegno di legge finanziaria per il 1985, in quanto l'approfondimento del dibattito svoltosi alla Camera è stato di notevole portata e la lettura dei documenti sui lavori svolti, sia in Commissione che in Aula, mi ha convinto che i punti di equilibrio raggiunti a conclusione siano tali da non essere suscettibili di proposte di modifiche, ma solo di suggerimenti a riconsiderare le parti più significative della finanza locale.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1.* La ringrazio, senatore D'Onofrio. A proposito della sua osservazione sul poco tempo a disposizione per poter esaminare i documenti in modo approfondito, sono anche io dello stesso avviso. La nostra Commissione è stata molto impegnata per circa due mesi nell'esame del disegno di legge n. 923, che ha richiesto un lavoro

molto approfondito e prolungato e, pertanto, i relatori sui documenti oggi in esame, me compreso, non hanno potuto preparare uno svolgimento esteso a tutti i temi che avrebbero desiderato. Comunque, sono convinto che le diverse relazioni saranno ugualmente più che sufficienti a fornire gli elementi necessari.

Passiamo ora all'esame della tabella 1, di cui sono io stesso relatore.

Anche quest'anno la nostra Commissione è chiamata ad esaminare la tabella dell'entrata, per la parte di sua competenza. Quindi, entrando nel merito, richiamo alcuni dati fondamentali.

Le previsioni delle entrate tributarie per l'anno 1985 (a legislazione invariata) sono stimate in 160.216 miliardi. Alla « legislazione invariata » conviene però aggiungere senz'altro l'incremento di entrate portato dal disegno di legge finanziaria, anche se, a rigore, modifica la legislazione vigente.

Infatti le disposizioni di cui all'articolo 2 del disegno di legge finanziaria, citate poco fa dal senatore D'Onofrio, recano quell'incremento che ogni anno deriva dall'acquisizione all'erario del gettito ILOR, incremento modificato da varie voci minori in entrata e in uscita. Formalmente si tratta quindi di entrate integrate nel bilancio dal disegno di legge finanziaria; di fatto queste partite che si ripetono di anno in anno possono considerarsi come facenti parte delle normali entrate tributarie dell'anno. Per il 1985 l'insieme delle voci minori di entrata e di uscita che si aggiungono, nell'articolo 2 del disegno di legge finanziaria, alla proroga dell'ILOR, porta l'incremento complessivo risultante algebricamente a 6.185 miliardi; le maggiori detrazioni in sede IRPEF sui redditi da lavoro dipendente sono pari a 860 miliardi per il 1985. Avrete notato che all'articolo 2 del disegno di legge finanziaria viene ripetuta tale disposizione in merito all'indicizzazione delle detrazioni ai fini IRPEF per il lavoro dipendente, nei limiti del 7 per cento, ossia il previsto tasso programmato di inflazione. Da rilevare che per il 1985 la detrazione di 860 miliardi si ripeterà due volte: per l'applicazione anche per il 1984, che sarà fatta in sede di conguaglio

di fine anno (ma che le aziende verseranno all'erario nel 1985), e per il 1985 con gli altri 860 miliardi previsti dall'attuale disegno di legge finanziaria.

Per quanto riguarda il 1986 ritengo utile segnalare in questa sede l'impegno preso dal Governo di procedere ad una revisione delle aliquote dell'IRPEF. In sede di revisione delle aliquote dell'IRPEF, molto probabilmente dovranno essere riviste le detrazioni in cifra fissa che vengono attualmente concesse, per riportare ordine in questo campo. L'indicazione oggi fornita dal disegno di legge finanziaria di ulteriore indicizzazione per le riduzioni in cifra fissa che vengono fatte ai fini dell'IRPEF per il lavoro dipendente è una indicazione soprattutto di intenti, ma a mio avviso dovrebbe trovare una applicazione, nel senso che noi riconfermiamo la volontà del Parlamento di procedere per il 1985 alla revisione delle aliquote IRPEF, anche per quello che riguarda gli abbattimenti in cifra fissa.

Ulteriori aggiustamenti sono anche intervenuti con la nota di variazione, per cui ai 6.185 miliardi devono essere aggiunti, in relazione all'andamento del gettito, altri 170 miliardi (70 sull'IRPEG e 100 sull'IVA), arrivando così ad un totale di 6.355 miliardi, che portano le entrate tributarie previste per il 1985 a 166.570 miliardi. Rispetto alle entrate previste per il 1984 (primo assestamento pari a 160.017 miliardi) l'aumento a 166.570 miliardi, per l'incremento dato dal disegno di legge finanziaria, risulterebbe dunque di circa il 4 per cento. Va precisato però che le entrate del 1984 beneficiano di incrementi contingenti non destinati a ripetersi, quali il residuo gettito del condono di circa 1.220 miliardi e altre piccole partite di circa 250 miliardi. Come è facile rilevare, le entrate previste per il 1985, in assenza di ulteriori provvedimenti, risulterebbero incrementate in misura assai lieve, anche al di sotto del tasso di inflazione programmato, confermando l'orientamento generale del Governo di non voler appesantire la pressione fiscale, ma di volersi mantenere sulle linee di un riequilibrio, per quanto riguarda le entrate prelevate ai vari settori produttivi.

Per il 1984, che ci offre i dati di partenza a cui dobbiamo riferirci nell'analizzare e valutare le previsioni per il 1985, i dati sono stati ricavati prendendo a base i presumibili risultati del 1984, sulla base dell'effettivo andamento del gettito fino al mese di giugno, della prevedibile evoluzione delle più importanti variabili macroeconomiche dell'anno 1985, e infine tenendo conto degli obiettivi, prefissati dal Governo, di contenimento dell'inflazione e del costo del lavoro entro il tasso del 7 per cento. In questa sede è opportuno rilevare che le estrapolazioni disponibili fanno prevedere che a fine 1984 dovrebbero essere realizzate con sufficiente approssimazione le entrate previste nel bilancio assestato di modo che i 160.017 vengono completati. A tutto ottobre, le entrate tributarie assommavano a 120.000 miliardi, più i 10.000 miliardi mensili prevedibili a novembre e dicembre, e 20.000 miliardi aggiuntivi per novembre (per l'acconto del 92 per cento, 17.000 miliardi; per il saldo dell'imposta sostitutiva, 3.000 miliardi).

In particolare le previsioni registrano un aumento nel 1985 rispetto al 1984 del 9,8 per cento per l'IRPEF, del 5,4 per l'IRPEG, del 6,6 per l'ILOR (compreso l'acconto) ed una diminuzione del 22 per cento per quanto riguarda l'imposta sostitutiva e del 27 per cento per altre entrate.

L'aumento del 9,8 per cento previsto per l'IRPEF dipende da valutazioni macroeconomiche che non possono, evidentemente, dare piena certezza di realizzazione. Si è partiti, precisamente, dall'aumento delle retribuzioni lorde, per il settore a reddito fisso, previsto del 7 per cento nelle linee programmatiche del Governo, sia per i dipendenti privati che per quelli pubblici, e si è poi tenuto conto di una elasticità tributoreddito dell'1,7. Per le ritenute sul lavoro autonomo si è previsto un aumento leggermente inferiore. In conclusione, l'aumento ponderato dell'IRPEF è stato calcolato del 9,8 per cento. Potremmo qui disporre di altri dati per pervenire ad una valutazione precisa sull'incidenza sull'IRPEF del lavoro dipendente rispetto ai redditi di altri settori. Si tratta di un problema di cui abbiamo am-

piamente discusso in occasione del dibattito sul disegno di legge n. 923. Sulla base di tali elementi, il gettito dell'IRPEF, pari a circa 62.000 miliardi, sarebbe coperto per circa 48.000 miliardi dal lavoro dipendente, una percentuale aumentata rispetto a quella degli anni precedenti; senza correttivi, tale percentuale è destinata ad aumentare.

Quanto alle altre imposte dirette, il modesto aumento (5,4 per cento) previsto per l'IRPEG, pur con la previsione di aumenti dei profitti del 12 per cento, dipende dalla diminuzione del saldo di autotassazione, fatto contingente dipendente dalla circostanza che l'aumento dell'aliquota dal 30 al 36 per cento si è scaricato sul saldo di autotassazione del 1984. L'imposta sostitutiva sconta una diminuzione della sua componente di gran lunga più importante: l'imposta sugli interessi corrisposti dalle banche, per la quale si sconta una riduzione dei saggi di interesse non compensata adeguatamente dal previsto aumento (del 13 per cento circa) dei depositi bancari. Inoltre, l'aver calcolato a suo tempo acconti di imposta ottimisticamente superiori al 100 per cento (precisamente del 115 per cento) porterà probabilmente ad un saldo 1984 (da versare nel gennaio 1985) negativo.

Venendo alle imposte indirette, e anzitutto a quelle sugli affari, si nota che le previsioni in materia di IVA hanno tenuto conto unicamente dei dati macroeconomici, e cioè dell'aumento del prodotto interno lordo e del tasso di inflazione. Su tale base l'incremento è stato previsto dell'8,7 per cento (38.376 miliardi su 35.300 miliardi di gettito 1984 assestato). Effettivamente non sembra ragionevole nè realistico prevedere una variazione delle capacità dell'Amministrazione di recuperare evasione sui redditi variabili: si tratta del grosso problema affrontato dal Governo con un provvedimento ancora *in itinere*.

Le altre imposte sugli affari non prevedono sensibili aumenti (mentre scontano il venir meno del gettito del condono). Si tratta infatti di cespiti che possono aumentare solo per l'aumento degli atti prodotti, (che è difficilmente prevedibile) oppure per au-

menti tariffari decisi dal legislatore (anche questi non prevedibili).

D'altra parte, proprio sul gettito dell'imposta di registro andrà ad incidere una diminuzione, da 3.000 a 2.700 miliardi, per effetto della riduzione di aliquota introdotta alla Camera nella legge sugli sfratti e mantenuta dal Governo nel nuovo decreto-legge. Tuttavia, a questo riguardo abbiamo visto che i 300 miliardi di minore entrata, a seguito della ripresa di validità della legge trovano copertura nei fondi di bilancio che vengono prelevati dal capitolo del Ministero del tesoro che riguarda la legge 16 maggio 1984, n. 138, per cui lo stanziamento del 1985, previsto in circa 1950 miliardi, viene diminuito per la parte di autorizzazione di spesa di 300 miliardi. Un altro aumento del gettito, inoltre, si potrebbe prevedere, anche se ancora in misura non quantificabile, a seguito del recente decreto che limita la deducibilità degli interessi passivi per le imprese in relazione al possesso di titoli pubblici.

Infine, per quanto riguarda le imposte sulla produzione, per le imposte di fabbricazione e doganali l'aumento di gettito dovrebbe essere assai contenuto per la stabilità dei relativi consumi, per i quali non si prevedono sensibili aumenti, specialmente per il più importante, quello della benzina.

L'aumento è previsto quindi nel 2,5 per cento per l'intero comparto, cosa che riduce alquanto l'incremento generale delle entrate tributarie, trattandosi comunque di una quota di esse non indifferente.

Anche il consumo dei tabacchi dovrebbe avere un incremento molto modesto. Viene, tuttavia, previsto un aumento di gettito del 5 per cento, scontando un possibile e probabile aumento delle tariffe, quale di fatto si verifica quasi ogni anno.

Fra i proventi delle attività di gioco prevale il lotto, che peraltro presenta una minore tendenza evolutiva a seguito dell'inquadramento dei ricevitori e del personale delle ricevitorie nel pubblico impiego e di una riduzione del numero delle ricevitorie stesse.

Aggiungendo alle entrate tributarie quelle extratributarie (fra le quali sono assoluta-

mente prevalenti quelle del settore sanitario e cioè le somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria, per 31.258 miliardi, incrementati di 40 miliardi, e quindi pari ora a 31.298 miliardi, con la nota di variazione) il totale delle entrate finali resta, comunque, assai inferiore al totale delle spese finali, producendo quindi, sulla base del bilancio integrato con il disegno di legge finanziaria, un saldo di 145.592 miliardi da finanziare, certamente assai superiore al saldo netto da finanziare sul bilancio 1984 (95.166 miliardi). La somma da ricavare mediante emissione di titoli di debito pubblico è, quindi, di 178.717 miliardi, suscettibile di sostanziosa diminuzione solo sulla base di provvedimenti ancora da perfezionare e, cioè, rimessi al futuro, tra i quali il disegno di legge n. 923, ora all'esame della Camera, per le entrate tributarie, e il condono edilizio per le entrate extratributarie.

Prima di concludere, vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che, rispetto a questa cifra così elevata per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, nel bilancio troviamo una indicazione ulteriore di misure da perfezionare, pari a 9.600 miliardi. Nella discussione sul disegno di legge n. 923 il Ministro nella relazione aveva espresso una valutazione per cui il provvedimento avrebbe potuto portare ulteriori entrate per 5.600 miliardi. A seguito delle modifiche apportate in sede di Commissione, il Ministro stesso ritenne di valutare, in sede di replica in Aula, le maggiori entrate in 4.500 miliardi. Quindi, una cifra inferiore. In più sono previste ulteriori misure per arrivare ad un totale di 16.900 miliardi e appare chiara la necessità di provvedimenti affinché l'obiettivo così indicato dal Governo possa essere realizzato.

In conclusione, ripeto quanto ho già detto all'inizio: il bilancio di previsione delle entrate per il 1985 si presenta abbastanza contenuto. Ritengo che ciò rappresenti una indicazione dell'orientamento del Governo che non tende ad un aggravamento della pressione fiscale, pur mantenendo gli impegni in tal senso, ma tende al maggior riequilibrio possibile delle entrate stesse e del

carico fiscale gravante sulle diverse categorie di contribuenti.

Prego, ora, il senatore Pavan di riferire alla Commissione sulla tabella 3.

PAVAN, *relatore alla Commissione sulla tabella 3*. Signor Presidente, onorevoli senatori, lo schema dello stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1985 evidenzia una spesa di competenza per lire 9.554 miliardi con una diminuzione, rispetto alle previsioni assestate per l'anno 1984, di 503 miliardi pari al 5,3 per cento.

Dette spese sono così ripartite per grandi voci:

competenze al personale civile e militare in servizio (3.034,5 miliardi) e al personale in quiescenza (142,5 miliardi): 3.177 miliardi, con un aumento rispetto alle previsioni 1984 del 14 per cento. Il personale civile e militare in servizio ammonta a 124.000 unità circa, con una spesa media *pro capite* di lire 24,5 milioni circa compresi gli oneri a carico dell'Amministrazione;

acquisto di beni e servizi 1.876 miliardi, con un aumento di 269 miliardi pari al 16,7 per cento.

Questa categoria comprende le spese per aggi di riscossione delle imposte dirette e per il servizio di distribuzione dei valori bollati, nonché quelle per commissioni bancarie per la riscossione della autoliquidazione e dell'acconto IRPEF e ILOR persone fisiche e dell'IVA sugli scambi interni. Lo stanziamento di questa spesa sul bilancio del Ministero delle finanze si è avuto a seguito della riforma di alcuna norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio (legge 5 agosto 1978, n. 468), in base alla quale le entrate fiscali sono accertate al lordo anche delle spese di esazione e di conseguenza queste ultime, per logica di bilancio, devono essere iscritte per lo stesso ammontare della spesa.

Quindi, in effetti, le spese per aggi e commissioni bancarie appesantiscono il bilancio delle Finanze; esse costituiscono una partita di giro il cui stanziamento va accredita-

to in tesoreria sulle varie voci di entrata a compensazione degli aggi e delle commissioni bancarie trattenute, nella misura stabilita dalla legge, dagli esattori e dalle banche al momento della riscossione. Esse ammontano in complesso (capitoli 3853, 3861, 4666, 4667, 4668) a 1.162 miliardi e assorbono il 62 per cento del totale delle spese per acquisto di beni e servizi.

Per la copertura del totale delle spese per il funzionamento dell'intera struttura civile e militare dell'Amministrazione finanziaria (fitto locali, manutenzione ed adattamento degli stessi, spese di ufficio, acquisto di mezzi tecnici, di arredi, stampati, vestiario ed equipaggiamento del personale militare della Guardia di finanza e spese per l'acquisto e l'esercizio dei mezzi per i loro servizi di istituto, spese per i servizi meccanografici e per l'anagrafe tributaria, eccetera), resta una cifra alquanto modesta: 714 miliardi, di cui 215 miliardi destinati a finanziare la convenzione con la SOGEI; 120 miliardi per l'impianto, l'attrezzatura e il funzionamento dei centri di servizio delle imposte dirette e l'esecuzione di lavori meccanografici richiesti dallo Stato (capitoli 4654 e 4671) e il modestissimo residuo di 379 miliardi a copertura di tutte le altre spese della categoria per tutti i settori dell'Amministrazione finanziaria e del Corpo della guardia di finanza.

Trasferimenti: 34 miliardi costituiti in massima parte da somme destinate a equo indennizzo dei militari della Guardia di finanza per la perdita dell'integrità fisica per cause di servizio, da contributi e sovvenzioni a favore di mense e circoli militari e da quote di entrate da attribuire ai fondi di previdenza del personale dell'Amministrazione finanziaria.

Interessi passivi: 704 miliardi. Riguardano interessi di mora da corrispondere ai contribuenti sulle somme indebitamente riscosse dall'erario per imposte dirette, per tasse ed imposte indirette sugli affari, per somme da rimborsare a titolo di IVA e per indennità di ritardato sgravio di imposte pagate.

Poste correttive e compensative delle entrate: 3.363 miliardi. Queste riguardano re-

stituzioni e rimborsi per IRPEF, ILOR e IRPEG (1.700 miliardi, vedi capitolo 4769), restituzioni e rimborsi di altre imposte dirette (218 miliardi, vedi capitoli 4762, 4763, 4764 e 4765), restituzione e rimborsi di tasse e imposte indirette (240 miliardi), quote sui canoni di abbonamento alla Rai-TV spettanti al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, alla società concessionaria e all'Accademia di Santa Cecilia (800 miliardi), vincite al lotto (400 miliardi).

Ammortamenti: 120 miliardi.

Somme non attribuibili: 10 miliardi.

Gli stanziamenti in conto capitale ammontano a 270 miliardi e sono destinati per la quasi totalità all'acquisto di stabili e terreni.

L'esame appropriato dei dati su esposti evidenzia un bilancio di spesa del Ministero delle finanze ispirato alla massima austerità, in linea con le attuali esigenze di contenimento delle spese della gestione statale. Infatti, le spese specifiche destinate al funzionamento dell'intero apparato dell'Amministrazione tributaria, e cioè le competenze retributive al personale in servizio civile e della Guardia di finanza (circa 124.000 unità), i trattamenti provvisori di pensione al personale in quiescenza e il complesso di tutte le spese per fitto e sistemazione locali, acquisizione di mezzi, macchinario e servizi per l'espletamento dei compiti d'istituto, sono previste in totale per l'esercizio 1985 in 3.925 miliardi.

Potrei anche considerare conclusa la mia relazione; tuttavia ritengo che l'occasione dell'esame del bilancio dello Stato sia anche un momento di riflessione e di dibattito su alcuni aspetti che riguardano il Ministero delle finanze. Aspetti che si possono dedurre ed approfondire non solo sulla scorta della relazione che accompagna il presente bilancio, ma anche di altri documenti e relazioni che al Parlamento sono pervenuti: la relazione sulla organizzazione del personale dell'Amministrazione dello Stato, quella della Corte dei conti ed altre ancora. Mi permetto di fare alcune considerazioni e di richiamare alcuni dati che riguardano il Ministero delle finanze, in particolare per quanto si riferisce al per-

sonale. Le nostre valutazioni non possono certo prescindere dall'organizzazione del Ministero delle finanze, dato che alcune inadempienze e disfunzioni possono essere imputate ad una situazione strutturale di cui dobbiamo comunque tener conto.

Esaminando tutti i settori di cui è composta l'Amministrazione finanziaria, eccetto la Guardia di finanza, il dato più significativo e generale è quello di una forte carenza di personale.

E questo in rapporto non solo alle altre Amministrazioni del nostro Paese, ma anche alle Amministrazioni della stessa natura degli altri Paesi della Comunità europea. All'interno dello stesso organico, inoltre, la situazione si aggrava per la presenza di molti posti vacanti, soprattutto per quanto riguarda la dirigenza. Con alcuni recenti provvedimenti si è cercato di introdurre una normativa che consenta di abbreviare i tempi per la copertura dei posti di dirigenti, tuttavia questo rimane un problema reale ed ha una sua effettiva incidenza sulla funzionalità dell'Amministrazione. La Guardia di finanza non ha in maniera tanto evidente un problema di questa natura in quanto con l'istituto del richiamo si riesce in gran parte a supplire alla carenza di personale, in attesa del perfezionamento delle procedure di assunzione.

Altro problema è quello del trattamento economico. È vero che nell'attuale legislazione esistono alcuni meccanismi di incentivazione, tuttavia essi non bastano ancora ad incentivare il personale ad una maggiore efficienza e produttività.

Un altro aspetto che vorrei sottolineare è quello dell'adeguata preparazione professionale, dell'aggiornamento del personale, particolarmente in materia di informatica. In questo campo abbiamo personale che si impegna, ma che, tuttavia, non è sufficientemente preparato nei confronti di quei meccanismi moderni, i quali forse sarebbe opportuno che fossero introdotti nell'Amministrazione per una più efficace lotta alla evasione. Occorre, pertanto, impegnare le somme, a tal proposito già previste in bilancio, che però spesso vengono poste in diminuzione o imputate ai residui.

Un punto fondamentale riguarda i centri di servizio recentemente costituiti. Bisogna tener presente che essi dovrebbero ricevere un maggiore implso. L'esame di dati di bilancio relativi al 1984, tendendo conto degli stanziamenti dell'ammontare dei residui passivi al termine dell'anno in corso fa temere che in tale anno non vi sia stata alcuna realizzazione. Ora, da ciò deriva che è necessario uno snellimento delle procedure per rendere possibili certe realizzazioni con una maggiore prontezza nel determinare i dati, onde mettere anche in condizione gli enti locali di dare risposte più pronte nel servizio di verifica. Ho notato che, al riguardo, nel bilancio di quest'anno è stata prevista una somma consistente, tra competenze e residui, per l'aggiornamento e la preparazione professionale.

Per quanto riguarda il personale, desidero fare un'osservazione a proposito delle imposte dirette. Nel Nord va rilevata una situazione piuttosto pesante. A Milano vi è una carenza di personale del 40 per cento; il servizio richiede una notevole preparazione professionale, ma il personale tende ad allontanarsi dall'Amministrazione pubblica e, ripeto, come si può constatare nella zona di Milano e dintorni, la carenza si riscontra proprio dove sarebbe necessaria una maggiore presenza.

Passando al problema delle esattorie, occorre dire che esso dovrà, prima o poi, essere affrontato nella sua organicità. Siamo ancora in regime di proroga di detto servizio ed è noto a tutti che il sistema attuale di riscossione è arcaico e non è economico per l'Amministrazione finanziaria, mentre altri sistemi potrebbero far risparmiare elevate somme allo Stato.

Mi soffermo, poi, brevemente sui problemi del catasto. Anche in questo settore abbiamo il 23 per cento in meno di personale; la carenza che preoccupa di più è nella dirigenza e per quello che riguarda la periferia ciò si riflette in negativo sulla capacità di operare. A proposito dell'organizzazione catastale inoltre, non so se i dati forniti siano esatti, ma sembra che l'accatastamento sia la metà di quello che dovrebbe essere. Spero che questo dato mi ven-

ga smentito, però, a mio avviso, rimane sempre la necessità di introdurre un qualche meccanismo nuovo, che renda possibile la collaborazione tra Amministrazione finanziaria ed enti locali, anche se ciò richiederà lo stanziamento di una somma notevole. Di conseguenza qui si inserisce il problema della SOCOF. Ritengo che gli evasori della SOCOF siano stati numerosi, determinando una minore entrata che, poi, lo Stato ha dovuto, necessariamente, integrare. Naturalmente il problema si fa sentire maggiormente nei comuni maggiori, dove le amministrazioni comunali sono certamente meno in grado di controllare le evasioni.

Ultimo punto è quello del problema del contenzioso. Si registra un arretrato notevole. Nel corso del 1980 i giudizi in corso erano 1.629.000; nel corso del 1983, 1.850.000. Vi è un incremento, piuttosto che una diminuzione del contenzioso. Sarà quindi necessario potenziare al più presto questo servizio, in quanto anch'esso collegato al grosso problema delle entrate dello Stato.

Ci sarebbero tante altre osservazioni da fare, ma ritengo di non dovermi ulteriormente soffermare, tranne che su un particolare aspetto relativo alla Guardia di finanza. In tale Corpo, come ho già ricordato, la carenza di organico è meno rilevante che in altri settori dell'Amministrazione finanziaria, proprio perchè esiste l'istituto del richiamo in servizio. Vorrei però ricordare che nel 1981 nella Guardia di finanza si sono avuti 1.550 equi indennizzi, che nel 1983 sono saliti a 4.955. Ciò significa che l'attività delle persone che assolvono il servizio è soggetta a forte rischio. Sarà perciò necessario esaminare a fondo il problema ed intervenire per far sì che i fattori di rischio legati al servizio e all'ambiente di lavoro siano ridotti. Si dovrebbe inoltre potenziare la disponibilità di alloggi di servizio, al fine di attenuare gli aspetti negativi della mobilità territoriale. Dobbiamo creare le condizioni per invogliare maggiormente coloro che appartengono alla Guardia di finanza a rimanere in certe zone in cui si riscontrano carenze maggiori.

Proponendo quindi parere favorevole sulla tabella n. 3, vorrei di nuovo invitare a considerare i problemi relativi al Ministero delle finanze tenendo conto delle difficili situazioni strutturali in cui tale Ministero si trova ad operare.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1.* Prego il senatore Orciari di riferire alla Commissione sulla tabella 2.

ORCIARI, *relatore alla Commissione sulla tabella 2.* Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, lo stato di previsione del Tesoro è tra tutti gli stati di previsione della spesa quello decisamente più importante. Con il suo esame si esaurisce in pratica l'esame di oltre i due terzi della spesa prevista dal bilancio dello Stato e si passano in rassegna le voci di importanza nevralgica nell'ambito degli aggregati finanziari che riflettono l'attività del settore pubblico.

Come è ormai a tutti noto, la versione dello stato di previsione che andrò ad illustrare è quella a cosiddetta legislazione vigente.

La formulazione delle grandezze finanziarie iscritte nel documento redatto a cura del Tesoro tiene pertanto conto delle sole autorizzazioni disposte dalle leggi già in vigore. In questa versione lo stato di previsione non rappresenta ancora il pacchetto definitivo delle disposizioni finanziarie che dovranno essere seguite per l'esercizio 1985, ma costituisce la base di partenza sulla quale si debbono innestare le correzioni e le proposte che sono individuate dal disegno di legge finanziaria.

Secondo l'iter parlamentare, consolidatosi negli ultimi anni, i contenuti del disegno di legge finanziaria modificano le disposizioni finanziarie della tabella 2 con l'approvazione di una apposita nota di variazione che la Camera ha esaminato e approvato quasi contestualmente all'articolato del disegno di legge finanziaria medesimo.

Il giudizio e l'apprezzamento della manovra di politica economica che si configura per il 1985 e che è delineata dalle norme previste dal disegno di legge finanziaria hanno già formato oggetto della relazione poncazi svolta dal senatore D'Onofrio. Mi li-

miterò quindi a fare un breve cenno ai soli fini informativi generali dei contenuti del disegno di legge finanziaria, che è già stato approvato alla Camera in prima lettura e che ritengo contenga indicazioni comunque utili ed interessanti ai fini conoscitivi, nel momento in cui ci si accinge a sanzionare i contenuti finanziari della tabella n. 2. Mi soffermerò, viceversa, più diffusamente sulla struttura e sulla dinamica che vanno assumendo i conti del Tesoro, in relazione alle misure e alle decisioni che hanno riguardato il passato. Il 1985 risulta essere una tappa importante del percorso di rientro avviato per il risanamento dei conti della finanza pubblica. L'analisi dello stato di previsione del Tesoro è una occasione per cogliere indicazioni significative atte ad apprezzare in che termini si manifestano gli effetti di rientro programmato.

L'illustrazione che mi propongo di fare dello stato di previsione del Tesoro a legislazione vigente si baserà essenzialmente su tre tipi di analisi:

- a) la composizione economica della spesa del 1985;
- b) l'evoluzione strutturale della spesa stessa, con riferimento ad alcune specifiche componenti di rilevanza strategica;
- c) le previsioni di cassa.

Nel disegno di legge finanziaria complessivamente l'entità della spesa recata dallo stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1985 è pari a 234.771 miliardi, di cui 170.154 miliardi relativi alla spesa corrente, 31.493 relativi a quella di parte capitale e 33.124 alla voce « rimborso prestiti ».

In questo volume di previsioni a legislazione vigente l'impatto delle misure del disegno di legge finanziaria 1985, determinato in un aumento rispettivamente di 15.409,8 miliardi per la spesa corrente e di 7.255 miliardi per la spesa in conto capitale, per un totale di 22.664,8 miliardi, può essere così sintetizzato, per quanto riguarda le voci principali:

- 1) rifinanziamento del fondo sanitario nazionale di 2.820 miliardi (capitolo 5941);

2) rifinanziamento del fondo comune delle Regioni a statuto ordinario di 1.287 miliardi (cap. 5926);

3) remunerazione forfettaria a favore della Cassa depositi e prestiti a titolo di interessi relativi alla gestione dei conti correnti postali per 1.800 miliardi (cap. 4645);

4) interessi di somme versate in conto corrente col Tesoro per 1.200 miliardi (cap. 4678);

5) nuovo accantonamento riservato al fondo occorrente per far fronte agli oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso, d'importo pari a 8.812,9 miliardi (cap. 6856).

Per la spesa in conto capitale, invece, l'incremento di 7.255 miliardi, complessivamente apportato con le disposizioni del disegno di legge finanziaria, risulterebbe così articolato:

1) 500 miliardi da corrispondere all'ANAS per la realizzazione di un programma straordinario di interventi nel triennio 1979-1981 (cap. 7789);

2) 200 miliardi di aumento del fondo di dotazione della SACE (cap. 8033);

3) 500 miliardi di aumento del fondo di dotazione per la ricerca applicata presso l'IMI (cap. 8176);

4) 835,5 miliardi per anticipazione straordinaria all'Amministrazione delle poste a copertura di maggiori spese (cap. 8320);

5) 800 miliardi per il rifinanziamento del programma abitativo di Napoli (cap. 8908);

6) 4.779 miliardi come margine aggiuntivo di elasticità da destinare ai provvedimenti legislativi da approvare in materia di investimenti (cap. 9001).

Al netto degli effetti delle misure sopra elencate, che come già detto dovranno essere sanzionate in sede di approvazione del

disegno di legge finanziaria, le dimensioni della tabella 2 restano determinate nell'importo globale di 234.771 miliardi.

Si tratta di una grandezza di tutto rilievo se si considera che da solo lo stato di previsione del Ministero del tesoro copre ben il 67 per cento della spesa dell'intero bilancio statale.

Più in particolare con i suoi 170.154 miliardi di spesa corrente copre il 62 per cento della spesa corrente complessiva, con i 31.492 miliardi di spesa in conto capitale il 71 per cento della spesa in conto capitale totale e assorbe il 100 per cento del rimborso prestiti (pari a 33.124 miliardi) che istituzionalmente fa capo ai servizi del Tesoro.

La composizione della spesa del Ministero del tesoro indica una strutturale netta prevalenza della componente di parte corrente. Da sola, nello stato di previsione 1985, la spesa di parte corrente copre il 73 per cento del volume complessivo delle uscite. L'incidenza degli altri due titoli di bilancio — quello delle spese in conto capitale e quello del rimborso dei prestiti — risulta nel 1985 bilanciato sui livelli, rispettivamente, del 13 e del 14 per cento del totale.

All'interno dei suddetti tre aggregati la distribuzione della spesa si caratterizza con riferimento alle seguenti principali voci che elenco per ordine di grandezza:

i trasferimenti correnti, pari a 67.291 miliardi, che coprono il 28,7 per cento del totale;

gli interessi passivi, che hanno raggiunto 64.540 miliardi e coprono il 27,5 per cento;

i trasferimenti di parte capitale, che sia attestano al 7,9 per cento con 18.646 miliardi;

i fondi speciali di riserva di parte corrente pari a 16.730 miliardi e al 7,1 per cento della spesa totale;

le partite finanziarie (categorie XIII, XIV e XV) che complessivamente coprono il 4,1 per cento della spesa (9.629 miliardi);

le spese per il personale in quiescenza, che raggiungono 9.209 miliardi e coprono il 3,9 per cento dello stato di previsione.

Alle somme non attribuibili di parte capitale restano imputati 3.216 miliardi che comprendono la proiezione del fondo globale au-

torizzato nel 1984 e non ancora utilizzato a copertura dei provvedimenti legislativi previsti per il corrente anno. In termini percentuali essi incidono per l'1,4 per cento sul totale.

Analizzata dal punto di vista dei servizi la ripartizione della spesa del Ministero del tesoro (considerata al netto del rimborso dei prestiti, vale a dire per l'importo complessivo di 201.647 miliardi) si dispone in queste proporzioni:

i servizi centrali del Tesoro gestiscono il 50,5 per cento della spesa;

la Ragioneria generale gestisce un altro 27,8 per cento della spesa;

il 12,7 per cento (35.770 miliardi) afferisce ai fondi speciali e di riserva;

il rimanente 1,6 per cento della spesa si ripartisce, nell'ordine, tra gli altri seguenti servizi: uffici esterni del Tesoro, pensioni di guerra, provveditorato generale, servizi generali dello Stato, danni di guerra, servizi speciali e contenzioso, debito pubblico.

Come risulta dalle cifre esposte, lo stato di previsione del Tesoro si qualifica pertanto come un insieme complesso e articolato di poste che comprendono sia categorie di spesa finale, sia anche trasferimenti, fondi di riserva e speciali, oneri per il servizio del debito pubblico e più in generale poste che attengono al governo della finanza pubblica.

Non va trascurato che sono altresì presenti nello stato di previsione del Tesoro numerosi stanziamenti che in corso d'anno, mano a mano che si matureranno le condizioni per l'imputazione ai centri finali di spesa, verranno stornati ad altri stati di previsione. È il caso del fondo per la legge quadri-foglio.

Una notazione a parte richiedono alcune specifiche finalità di spesa che trovano finanziamento in questo stato di previsione.

Tra queste la prima è rappresentata dal Fondo sanitario nazionale di parte corrente che nella quantificazione determinata dalla legislazione vigente raggiunge l'ammontare di 36.380 miliardi e rappresenta il 54 per cento dei trasferimenti correnti totali. Un'altra posta di rilevanza notevole, anche istitu-

zionale, è rappresentata dai trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario a titolo di fondo comune che assorbe 3.354 miliardi nella quantificazione determinata da meccanismi previsti dalla legislazione vigente (con le disposizioni del disegno di legge finanziaria questa posta dovrà incrementare fino a raggiungere un importo superiore del 7 per cento a quello conferito nello scorso esercizio).

Le ulteriori rilevanti finalità di spesa che trovano allocazione nello stato di previsione del Tesoro e meritano un espresso richiamo sono rappresentate da fondi a favore dei Paesi in via di sviluppo (3.000 miliardi), dai due fondi speciali per i provvedimenti legislativi in corso (10.964 miliardi e 2.360 miliardi) che sono analiticamente esposti negli elenchi 6 e 7 allegati allo stato di previsione, dal fondo per i provvedimenti sull'occupazione giovanile (1.977 miliardi), dal fondo per l'attuazione delle Regioni a statuto speciale (3.274 miliardi).

L'altro aspetto dello stato di previsione del Tesoro su cui soffermare l'attenzione concerne la dinamica che nel corso degli esercizi vanno manifestando le poste considerate. Quanto alle variazioni fra il 1984 e il 1985 gli elementi di rilievo che si registrano possono così sintetizzarsi.

A fronte dei supporti di composizione che nel 1984 hanno registrato tre titoli, delle « spese correnti » delle « spese in conto capitale » e del « rimborso prestiti », pari rispettivamente al 62,5 al 15,8 e al 21,8 per cento, il 1985 indica una modificazione che ridimensiona al 14 per cento l'incidenza del terzo titolo, colloca le spese correnti ad un livello di circa 10 punti percentuali superiore (72 per cento) a quello raggiunto nell'esercizio scorso e comporta una riduzione al 13 per cento della quota percentuale delle spese in conto capitale.

In questo contesto il dato che richiede una positiva considerazione sembra essere rappresentato dalla riduzione del rimborso prestiti che manifesta una netta contrazione, sia in termini di valore nominale (da 50.948 miliardi passa a 33.124 miliardi), sia in termini di peso percentuale. Questo dato è il risultato dell'indirizzo seguito dall'Esecutivo

rivolto a sostituire i titoli a breve con altri a medio e lungo periodo.

Nel complesso la evoluzione dell'ultimo anno mostra purtroppo una crescita consistente (+31.370 miliardi) della spesa corrente ed una quasi stazionarietà della spesa in conto capitale che incrementa di soli 651 miliardi.

Va tuttavia aggiunto che la correzione di questa dinamica sbilanciata delle due componenti a sfavore della spesa d'investimento è proprio una delle prime correzioni che il disegno di legge finanziaria prevede.

Dal punto di vista della dinamica di spesa un accenno si impone anche sul bilancio triennale. Siamo però anche qui in presenza di una proiezione che non tiene conto degli aggiustamenti da apportare con il disegno di legge finanziaria.

L'aumento delle poste di parte corrente risulta pertanto relativamente in linea con gli andamenti previsti dai programmati livelli di aumenti dei prezzi. La spesa in conto capitale mostra invece un *trend* regressivo, che tuttavia non deve preoccupare per il fatto che la spesa in conto capitale è meno rigida (non vi sono spese fisse) e quindi lievita solo in forza di decisioni legislative di rifinanziamento di interventi di investimento che certamente non mancheranno di essere adottate in prospettiva. A questi fini nel fondo globale di conto capitale risultano già preordinati notevoli finalizzazioni di spesa.

L'ultima annotazione di carattere tecnico concerne i dati di cassa e, nell'ambito di questi, le indicazioni che fornisce il livello dei residui.

Come è possibile immaginare, la determinazione delle autorizzazioni di cassa è frutto di un esercizio di stima che gli uffici competenti per la gestione dei singoli capitoli di spesa sono tenuti a fare per programmare i rispettivi fabbisogni in relazione alle probabili erogazioni che presumibilmente i tempi tecnici di spesa imporranno.

È quindi un campo nel quale rimane difficile porre in discussione le previsioni indicate dall'Esecutivo. Ai fini conoscitivi appare, comunque, utile segnalare gli indici di realizzazione della spesa (che è il rapporto

tra le autorizzazioni di cassa, da un lato, ed il complesso delle autorizzazioni in conto competenza ed in conto residui dall'altro) oscillanti da un minimo del 66,69 per cento previsto dalle concessioni di crediti per finalità non produttive ad un massimo del 99 e del 100 per cento previsto per le spese degli organi costituzionali, del personale e dei conferimenti dei fondi di dotazione.

È superfluo sottolineare che l'indice medio di realizzazione della spesa in conto capitale, notoriamente sottoposto a più complesse procedure di impiego, è più basso (82,05 per cento) di quello della spesa corrente (95,44 per cento) che in larga parte è rappresentata da oneri fissi e ripetitivi quali gli stipendi, le pensioni e gli interessi.

Le previsioni di pagamento risultano del resto in linea con i diversi ritmi di velocità della spesa che è possibile intuire dal volume dei residui. Le poste dove maggiormente si concentrano i residui (trasferimenti e concessioni di crediti per finalità non produttive) sono le stesse nelle quali più basso è il rapporto tra autorizzazione di cassa e di competenza.

Non resta a questo punto che tirare le somme dell'esame svolto cogliendo proprio le indicazioni migliorative che si traggono dal minor volume di residui previsto al 1° gennaio 1985 rispetto al 1984 (da 27.336 miliardi a 18.634 miliardi).

Mentre si invita pertanto la Commissione a votare a favore del documento presentato dall'Esecutivo, si rivolge al Governo la raccomandazione di attivare gli strumenti e le procedure più idonei a ridurre i tempi di realizzazione della spesa avvicinando il momento dell'impegno a quello del pagamento della spesa pubblica e soprattutto a rendere sempre più comprensibile e trasparente la complessa gestione politica dei conti del settore pubblico.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1.* Non facendosi osservazioni, il seguito dell'esame dei documenti in titolo è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,15.

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984

(Seduta antimeridiana)

**Presidenza
del Presidente VENANZETTI**

I lavori hanno inizio alle ore 9,45.

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985)** » (1027), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 5^a Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987** » (1028), approvato dalla Camera dei deputati

— **Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1985 (Tab. 1)**

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

— **Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1985 (Tab. 2)**

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame)

— **Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1985 (Tab. 3)**

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1.* L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame congiunto del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985) », già approvato dalla Camera dei deputati, nonché della tabella 1 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1985 », limitatamente alle parti di competenza; della tabella 2 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1985 » e della tabella 3 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1985 », già approvate dalla Camera dei deputati.

Come gli onorevoli colleghi ricordano, nella seduta di ieri sono state svolte le relazioni sul disegno di legge finanziaria, nonché sulle tre tabelle in titolo.

Dichiaro pertanto aperta la discussione generale.

PAVAN, *relatore alla Commissione sulla tabella 3.* Signor Presidente, onorevole Ministro, sia pure brevemente vorrei fare alcune osservazioni sul disegno di legge finanziaria, in particolare per quanto riguarda la finanza locale e il personale degli enti locali.

La legge sulla finanza locale era stata approvata per il 1983, il 1984 e il 1985: vorrei sottolineare gli aspetti positivi di questo provvedimento triennale che ha consentito ai comuni di programmare la loro attività almeno per un triennio, anche se vi sono state integrazioni legate alle disponibilità finanziarie.

La seconda osservazione che vorrei fare è relativa al concetto della perequazione delle risorse tra i comuni, che è stato utile per riequilibrare i trasferimenti di mezzi finanziari in modo da allontanarsi dalla spesa storica. A tale riguardo occorre tener presente che la perequazione non è ancora completa: sono rimasti fuori molti comuni.

Vi è poi, signor Ministro, il discorso dell'autonomia impositiva dei comuni, che non è stata da noi approvata; abbiamo però constatato che il Governo ha dovuto trasferire ulteriori risorse agli enti locali, sostitutive delle entrate che dovevano derivare da questa autonomia impositiva, con un conseguente maggior onere per il bilancio dallo Stato. Quindi, bisognerebbe sapere se la proposta governativa relativa a questo problema è in fase avanzata, in modo da poter avere un quadro completo quando affronteremo il disegno di legge sulla finanza locale, non certamente limitato ad un anno. Sarebbe opportuno che i comuni si rendessero finalmente responsabili delle spese che fanno e anche delle entrate.

È vero che quando è stata approvata la SOCOF i comuni dovevano scegliere se applicarla o meno, però è anche vero che non è stata utilizzata perchè legata ad un solo anno: pensavano di poter fare un sacrificio per un anno ipotizzando che ci sarebbe presto stata l'autonomia impositiva, ma così non è avvenuto e sono stati penalizzati i comuni che non hanno applicato l'imposta.

Ritengo, quindi, che la possibilità di applicarla in una fase successiva forse non sarebbe da escludere.

BONAZZI. Qual è la proposta?

PAVAN, *relatore alla Commissione sulla tabella 3*. Consentire ai comuni che non hanno riscosso nulla di applicare l'imposta successivamente. Sapevano, infatti, che si trattava di un anno solo e che poi ci sarebbe stata l'autonomia impositiva; oggi non hanno quelle entrate che altri comuni hanno.

Al quinto comma dell'articolo 6 del disegno di legge finanziaria si dice che, ai fini della ripartizione del fondo perequativo, la spesa corrente è decurtata delle spese sostenute per lo svolgimento delle funzioni dei disciolti enti comunali di assistenza. Vorrei un chiarimento dal Ministro.

GORIA, *ministro del tesoro*. Alcuni comuni, ovviamente non tutti, che gestiscono case di riposo attraverso il loro bilancio, non operano questa decurtazione, mi si passi il termine, calcolata sulle entrate; mantengono quindi il disavanzo e appare una spesa *pro capite* molto più alta di quella che in realtà pesa.

PAVAN, *relatore alla Commissione sulla tabella 3*. Avendo avuto questa precisazione, mi sembra giusto il concetto introdotto con il quinto comma. Questo era uno dei punti principali.

Un'osservazione fondamentale va fatta sui commi sesto e settimo dell'articolo 6. Con il fondo perequativo di cui alla lettera c) dell'articolo 4-bis del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 131 del 1983, volevamo in sostanza portare, negli anni, i comuni che erano sotto media all'incremento del 7 per cento; e fin qui nessuna osservazione. Tuttavia nel momento in cui provvediamo a corrispondere le spese di personale residue relative agli IPAB preleviamo tale denaro dallo stesso fondo di cui alla lettera c), rendendo in tal modo insufficiente tale fonte di finanziamento. Con questo sistema sostanzialmente vengono penalizzati i comu-

ni sotto media che sono generalmente quelli piccoli, che non hanno mai avuto spese consistenti e i cui bilanci sono sempre stati in pareggio. Già il fondo perequativo dell'anno scorso non è arrivato ai comuni nella sua interezza ma, mi sembra, all'86 per cento; e ciò deriva anche da quanto abbiamo sentito ieri dai rappresentanti dei comuni.

Ora, tra la garanzia dell'incremento dei trasferimenti ordinari statali del 7 per cento ai comuni sotto i 5.000 abitanti e quella delle spese residue degli ex IPAB, si ha complessivamente una somma consistente, e vi è una norma nel disegno di legge finanziaria in base alla quale in caso di insufficienza l'erogazione è effettuata in proporzione alla disponibilità. Domando pertanto al Ministro se in tale maniera non viene scartato uno dei punti qualificanti che avevamo sostenuto, in quanto ritenevamo che fosse l'attuazione di un principio equo e perequativo. Inoltre, per quanto concerne le spese per il personale degli ex IPAB, avendone i comuni assorbito le funzioni, avrebbero dovuto incamerare anche i relativi bilanci.

Non creiamo ulteriori sperequazioni tra comuni che hanno e comuni che non hanno a loro carico un IPAB. Infatti alcuni IPAB non sono stati ancora assorbiti e perciò i comuni si trovano ad essere trattati in modo diverso: non solo non godono di un ulteriore trasferimento, ma devono inizialmente integrare con i propri bilanci eventuali *deficit* di IPAB a loro collegati.

Positiva mi sembra invece la norma che obbliga i comuni a fare ricorso prioritariamente alla Cassa depositi e prestiti per la stipulazione di contratti di mutuo, prima di rivolgersi a qualsiasi altro istituto di credito. Ultimamente infatti vi è stato un ricorso eccessivo al credito privato, con conseguenti ammortamenti in pochi anni tali da rendere gli oneri piuttosto consistenti. Ritengo positiva anche la norma che autorizza i consorzi di comuni a rilasciare garanzia per i contratti di mutuo mediante delegazioni sulle entrate ricorrenti e consistenti derivanti dai sovracanonici previsti dalla legge n. 959 del 1953.

Un altro grosso problema concerne l'autorizzazione della spesa di 662 miliardi per

l'ammortamento nel 1985 degli oneri relativi ai mutui contratti nel 1984. Ho ascoltato anche io quanto riferito dalla delegazione dell'ANCI e devo dire che nutro forti perplessità al riguardo. È vero che si era parlato di un'autonomia impositiva per cui i comuni, in base alle proprie entrate, avrebbero dovuto assumersi anche questi oneri, però ciò non porta alla perequazione. Infatti in tal modo si tende a favorire quei comuni che hanno già avuto maggiori mutui in passato; si allarga la spirale per cui chi ha avuto tanto può avere ancora, continuando ad aumentare le proprie disponibilità. Quei comuni che invece, secondo il criterio storico nella spesa degli enti locali, non hanno potuto contrarre mutui importanti, continueranno a non farlo perchè il concorso dello Stato per l'ammortamento degli oneri è limitato. Così non si contribuisce affatto ad aumentare la capacità di assunzione di mutui per quei comuni che hanno una limitata disponibilità di delegazione sulle entrate.

Ritengo pertanto che sarebbe stato molto più equo se i 662 miliardi previsti per questa operazione fossero stati aggiunti ai 1.324 miliardi relativi al fondo perequativo di cui all'articolo 4-bis del decreto-legge n. 55 del 1983, convertito dalla legge n. 131 del 1983, in modo da suddividere anche questi in base ad un criterio di perequazione dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali.

Un'altra questione da chiarire — anche se forse questo non è il luogo più adatto — è quella relativa all'assunzione dei mutui. Lo Stato si accolla gli oneri per l'ammortamento dei mutui assunti nel 1984 e ciò è rilevante perchè, come abbiamo sentito anche nell'audizione di ieri, gli enti locali fanno ricorso al credito ordinario con contratti di mutuo a breve termine.

In conseguenza di ciò gli oneri sono diventati consistenti. Non sarebbe perciò superfluo varare una normativa speciale al riguardo o, se essa già esiste, sarebbe il caso di applicarla.

In relazione alla disposizione di cui all'articolo 6, comma ventiduesimo, lettera d), va notato che vi sono alcuni istituti che corrispondono l'intero mutuo al momento della stipula del contratto ed esso viene poi utiliz-

zato man mano che le opere proseguono. Con tale disposizione si crea il rischio che tali mutui e gli oneri relativi non possano essere assunti dallo Stato. Infine su questo punto ritengo sia stata una scelta opportuna quella di aver ammesso ai mutui della Cassa anche le comunità montane. Era questa una richiesta avanzata da tanti comuni, anche perchè spesso vari investimenti, fatti particolarmente dai piccoli comuni di montagna, venivano attivati con il tramite della Comunità montana, in quanto opere che interessavano più comuni, per cui la partecipazione stessa della Comunità montana faceva sì che il mutuo non potesse essere contratto. Valuto quindi favorevolmente questo inserimento.

Vorrei fare ora una osservazione in merito al penultimo comma dell'articolo 7. Considero positivo il fatto che all'ultimo comma siano stati esclusi dal limite del 7 per cento gli aumenti derivanti dallo scaglionamento dell'applicazione dei contratti. Sappiamo che con il 1° gennaio 1983 quasi tutti i contratti del pubblico impiego entrano nell'ultima fase di applicazione; perciò si sono salvaguardati i livelli retributivi che, per effetto della scala mobile e dello scaglionamento che avrebbero portato aumenti dal 1° luglio, avrebbero già in buona parte eroso tale 7 per cento. Non vorrei però che questa pur giusta disposizione sia praticamente annullata dal penultimo comma dell'articolo 7. Desidererei perciò avere qualche chiarimento in proposito.

GORIA, *ministro del tesoro*. Il penultimo comma dell'articolo 7 riguarda esclusivamente il Ministero delle poste, anche se ciò non è molto chiaro. La norma è generale, però riguarda un'unica fattispecie. Essa si riferisce a talune voci salariali che sono indotte nella loro crescita dal variare della scala mobile ed era stata redatta in questo senso.

PAVAN, *relatore alla Commissione sulla tabella 3*. Non ritengo di dover fare altre osservazioni se non una fondamentale e riassuntiva. Ho l'impressione che il concetto qualificante e sostenuto da tutti della perequazione fra i comuni sia stato svuotato e reso praticamente inoperante per effetto di

alcune norme introdotte dalla Camera dei deputati. Rischiamo che nel 1985 non vi sia alcun ulteriore elemento di perequazione, se non quello di cui alla lettera a) dell'articolo 4-bis del decreto-legge 26 febbraio 1983, n. 55, convertito dalla legge 26 aprile 1983, n. 131. Se non c'è quel fondo particolare previsto dalla legge triennale alla lettera c) del medesimo articolo, si rischia di creare ulteriori sperequazioni nell'ambito delle amministrazioni locali tra coloro che sono sotto e coloro che sono sopra la media.

BONAZZI. Mi limiterò ad indicare i temi, le mie osservazioni ed i quesiti che proponiamo limitatamente al disegno di legge finanziaria, per poi sviluppare il discorso quando la discussione approderà in Aula.

Vorrei riprendere un tema cui ha accennato il senatore Pavan e che è fondamentale, anche se lo tratterò brevemente. In materia di finanza locale si sono succedute diverse impostazioni: la prima era che dopo il 1977 nel giro di tre anni ci sarebbe stato il varo dell'assetto definitivo della finanza locale. Vi è stata poi nel 1983 una determinazione triennale della finanza locale; facemmo in quell'occasione una obiezione che fu contestata dal Gruppo socialista, dalla Democrazia cristiana e da altri: cioè, che non la condividevamo non tanto perchè fossimo contrari, ma perchè, mancando una contestuale approvazione del reperimento di nuovi fondi attraverso l'autonomia impositiva, non avrebbe funzionato. È quello che oggi dicono tutti; le osservazioni del senatore Pavan sulla perequazione e sullo svuotamento che il programma triennale sta subendo non hanno valore se non si tiene conto che le carenze sono dovute al fatto che è mancata la componente essenziale dell'autonomia impositiva. Oggi, non essendo stato realizzato il disegno concepito nel 1977, essendo stato esaurito con un sostanziale fallimento il programma triennale, adottiamo provvedimenti che non danno ai comuni alcuna prospettiva; di buoni auspici la strada della finanza locale è lastricata ampiamente.

Ci troviamo di fronte ad un disegno che è sempre più di controriforma rispetto a quello realizzato con il decreto del Presidente

della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616. A questo si aggiunge il fatto che da alcuni anni anche la finanza regionale è senza regolamentazione definitiva, che la finanza sanitaria si trova in disavanzo ormai cronico, riconosciuto generalmente. Il quadro complessivo testimonia il disordine totale della finanza locale; ciò non consente ad una componente essenziale dell'ordinamento dello stato, e della programmazione dell'intervento pubblico, di svolgere il proprio ruolo.

Fatte queste considerazioni, farò alcune osservazioni che in parte si traducono nell'ordine del giorno che intendiamo presentare, nella proposta di modifica alla tabella, nelle richieste che chiediamo siano inserite nel parere.

Per la finanza regionale, stante la situazione di carenza di legislazione, avrebbe dovuto almeno essere garantito un incremento complessivo delle disponibilità delle Regioni corrispondente al tasso di inflazione per il 1984: il tasso presunto è del 10 per cento; il tasso reale sarà attorno all'11 per cento. Il tasso di inflazione programmato è del 7 per cento; con le proposte che stiamo esaminando l'incremento complessivo, non delle singole voci, sarebbe del 5,47 per cento, quindi un altro punto e mezzo in meno. La nostra richiesta è che alle Regioni sia garantito l'incremento del 7 per cento e che inoltre abbia un incremento adeguato il fondo per i piani di sviluppo previsto dalla legge.

Debbo poi ricordare che se facciamo per i comuni certe proposte è perchè ancora oggi non è stato attuato il trasferimento della potestà impositiva; non si tratta solo del trasferimento della riscossione di una determinata imposta ma di una partecipazione più organica alla gestione dei tributi. Chiedo, pertanto, al Governo di accogliere per il 1984 la richiesta che sia garantito un incremento del 7 per cento rispetto al 1984, non solo ai comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, ma anche a tutti quelli che nel 1984 hanno avuto un incremento inferiore al tasso di inflazione. Il comune di Milano avrà nel 1985 il 2,87 per cento di incremento, nel 1984 ha avuto un incremento attorno al 5 per cento. La nostra richiesta è che nel parere si esprima l'opinione che deve essere garantito per tutti i co-

muni l'incremento del 7 per cento: questo incremento può essere garantito in modo tale che non gravi sul bilancio dello Stato per il 1985, valendosi di un espediente di cui il Governo si è avvalso in altre occasioni, cioè prevedendo che l'integrazione, come è previsto per i comuni al di sopra dei 5.000 abitanti, sia corrisposta a consuntivo nel 1986.

Ho ancora qualche quesito da sottoporre al Governo e richieste per quanto riguarda il parere alla 5ª Commissione.

Si garantisce l'incremento del 7 per cento ai comuni con una popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti e tale integrazione è finanziata in base al fondo perequativo di cui alla lettera c) dell'articolo 4-bis del decreto-legge n. 55 del 1983, convertito dalla legge n. 131 del 1983. Già il collega Pavan ha rilevato come tale fondo perequativo per il 1985 risulterà insufficiente (a questo proposito chiedo al Ministro che ci fornisca dati più precisi). Da quanto abbiamo potuto ricavare noi, per garantire l'incremento dei trasferimenti ordinari statali ai comuni al di sotto di 5.000 abitanti sono necessari 500 miliardi. Inoltre la norma prevede che in caso di insufficienza, l'erogazione del fondo sia effettuata in proporzione alla disponibilità; dobbiamo perciò constatare che l'incremento del 7 per cento non è certo garantito ai comuni con meno di 5.000 abitanti.

Così come ci è stato trasmesso, il disegno di legge finanziaria fa sorgere un altro interrogativo; sempre dal fondo perequativo di cui alla lettera c) dell'articolo 4-bis del decreto-legge n. 55 del 1983, convertito dalla legge n. 131 del 1983, vengono prelevate le somme necessarie a coprire la spesa per il personale degli ex IPAB. Tuttavia non è prevista la riduzione del trasferimento in caso di insufficienza del fondo (che è probabile). Vorrei pertanto sapere dal Ministro quale è l'importo presunto per l'integrazione delle spese relative al personale degli ex IPAB e se tale importo viene prelevato dal fondo perequativo prima o dopo il prelievo della somma destinata all'incremento dei trasferimenti ordinari statali nei comuni con una popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti. Questo ultimo punto non è specificato e

quindi la scelta sarà da compiersi in via amministrativa. Se l'importo destinato agli ex IPAB è prelevato prima di quello destinato ai piccoli comuni si riduce certamente l'incremento del 7 per cento ad essi destinato; se invece è prelevato dopo, non resta niente perchè già le somme destinate ai comuni esauriscono il fondo perequativo.

Per i bilanci dei comuni non si può non tener conto per il 1985 di due altre voci o sopravvenute o straordinarie. La prima è quella concernente le spese elettorali, che andrebbe regolata in via permanente, con la previsione dell'onere a carico dello Stato. A mio parere il Governo dovrebbe rapidamente adottare un provvedimento *ad hoc* che preveda il rimborso delle spese elettorali a carico dello Stato; nel frattempo tali spese dovranno essere previste nei bilanci dei comuni che vi provvederanno con propri mezzi.

Vi è poi un'altra spesa sopravvenuta che introduce un elemento non trascurabile di modificazione degli oneri a carico dei comuni rispetto al 1984 ed è l'aumento delle competenze degli uffici di conciliazione. Bisogna ricordare che al massimo dell'attività di tali uffici si raggiunse il livello di più di un milione di controversie, che rappresentava il 70 per cento di tutte le controversie civili, mentre un dato, relativo a circa dieci anni fa, indicava in poche decine di migliaia le controversie di competenza degli uffici di conciliazione. Ora, con la modificazione e l'aumento dei compiti dei pretori e dei conciliatori le liti aumenteranno fino a superare il milione. Pertanto tali uffici giudiziari dovranno dotarsi dei locali necessari e del personale che li faccia funzionare a pieno ritmo. Sotto questa voce i bilanci dei comuni nel 1984 non prevedevano niente o quasi, quindi mi pare che sia necessario prevedere per il 1985 un incremento destinato a garantire la copertura di queste spese in maniera permanente.

Per quanto riguarda poi i contratti di mutuo, ritengo che fino a quando non si realizza una capacità impositiva dei comuni è impossibile trasferirne l'onere ai bilanci locali come, altrimenti, sarebbe giusto fare. Credo che la copertura erariale dell'onere dei mutui non possa essere utilizzata per effet-

tuare una perequazione tra i comuni, per la quale invece sono previsti appositi fondi. Per questo su tale punto non comprendo il ragionamento del collega Pavan: la copertura degli ammortamenti dei mutui non può seguire la logica della perequazione perchè l'incremento dell'ammortamento dei mutui dipende dagli investimenti che si fanno, che possono aumentare o meno, ma che comunque non rientrano nè in un criterio perequativo, nè nella logica dell'inflazione. Comunque, tornando al concetto che mi interessa, fino a quando non c'è una fonte propria, non è possibile pensare che l'ammortamento dei mutui possa essere trasferito a carico dei bilanci comunali, che non avrebbero alcuna entrata con cui fronteggiare questa maggiore spesa.

Bisogna inserire nel parere non solo che occorre accollare al bilancio dello Stato l'onere dei mutui contratti nel 1984, ma anche cancellare la norma che per il 1986 fa gravare l'onere dei mutui contratti nel 1985 sui bilanci locali. Provvederemo poi per il 1986 o accollando allo Stato l'onere dei mutui contratti nel 1985 — e mi auguro che non sia così — o approvando delle norme che consentano ai comuni di avere fondi per finanziare queste spese.

Per i mutui contratti nel 1984 il tetto approvato dalla Camera, che già soddisfa considerevolmente, rispetto alle proposte iniziali, queste esigenze, deve essere corretto in modo da dare copertura al cento per cento dell'ammortamento dei mutui, esclusi quelli che sono stati contratti al di fuori della Cassa ed al di fuori delle previsioni dell'articolo 10.

Questa è l'osservazione e la richiesta principale da introdurre, a mio avviso, nel parere. Voglio però aggiungere alcune altre considerazioni per avere chiarimenti e sollevare dei problemi. Già il modo in cui è prevista la copertura dell'ammortamento dei mutui fuori Cassa crea delle incertezze. Si può infatti prevedere che l'ammortamento sia coperto soltanto per la parte che equivale agli interessi richiesti dalla Cassa depositi e prestiti, in relazione alla somma stanziata a tal fine che arriva a circa 900 miliardi. In via di previsione l'ente locale è legittimato a

prevedere la copertura totale, poi a settembre il Governo comunicherà se è in grado o meno di garantirla. Se su questo punto si potesse arrivare ad un chiarimento, anche solo interpretativo, credo che aiuteremmo i comuni a risolvere in modo uniforme una questione che potrebbe rivelarsi poco chiara ed aiuteremmo le Commissioni di controllo a superare le incertezze che dal testo trasmessoci dalla Camera possono derivare.

Mi sembra che meriti anche un chiarimento la norma contenuta nel ventiquattresimo comma dell'articolo 6. Con il comma precedente a questo il concorso dello Stato viene assicurato, purchè i mutui abbiano determinate caratteristiche e, quanto alla durata, si indica il termine di 5 anni. Il comma ventiquattresimo prescrive che i comuni e le province sono tenuti ad adeguare entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria i contratti di mutuo alle disposizioni contenute nel comma 23. A me pare che si dovrebbe intendere che, una volta che i comuni e le province hanno adeguato le condizioni di mutuo a quanto previsto al comma 23, essi hanno diritto al concorso dello Stato, ma la cosa non risulta molto chiara. Si tratta di una norma, così come è formulata, che potrebbe dar luogo a qualche problema di interpretazione, e quindi sarebbe utile che il Governo fornisse qualche chiarimento in proposito.

Vorrei cogliere l'occasione di questa discussione per chiedere alcune chiarificazioni al Ministro del tesoro in ordine alla fase che sta attraversando ed alla situazione che si è creata all'interno della Cassa depositi e prestiti. Come si sa, nella seconda metà dell'anno la Cassa ha deciso — secondo me avrebbe dovuto farlo prima — di aumentare il *plafond* disponibile in modo molto consistente. I comuni hanno avuto notizia di ciò soltanto verso la fine di ottobre, ed anche a questo proposito mi pare che ci sia stata una carenza nella tempestività dell'informazione. I prefetti hanno inviato comunicazioni in proposito ai comuni a volte con un certo ritardo. A parte questa osservazione, molti comuni avevano avuto già nei mesi precedenti la comunicazione da parte della Cassa depositi e prestiti che, avendo esaurito il *plafond*

che era stato loro assegnato, non avrebbero potuto contrarre alcun altro mutuo nel 1984. Avuta notizia delle maggiori e consistenti disponibilità, soprattutto i comuni che avevano esaurito il vecchio *plafond* e che quindi presumevano di non poter ottenere più nulla, si sono dati da fare per preparare progetti, approvarli ed inviare tempestivamente le richieste alla Cassa depositi e prestiti. Dal mese di novembre fino ad oggi tali richieste stanno affluendo massicciamente alla Cassa. Si è di conseguenza creata una situazione di emergenza per i comuni e per la Cassa depositi e prestiti. Vorrei esprimere e farmi portatore dell'esigenza, rappresentata da moltissimi comuni (anche se capisco che ciò può comportare difficoltà tecniche e burocratiche, ma ormai il pasticcio è stato fatto) di concedere una proroga che dia la possibilità ai comuni di ottenere mutui da parte della Cassa depositi e prestiti anche dopo il 31 dicembre 1984.

Modifichiamo per una volta il proverbio: facciamo in modo che il diavolo oltre alle pentole insegni a fare anche i coperchi. Il consiglio d'amministrazione della Cassa depositi e prestiti si potrebbe riunire ancora una volta prima della fine dell'anno e adottare decisioni che aveva smesso di prendere ma che in un certo periodo adottava, anche di concessione con riserva di adempimento delle ultime formalità, perchè ci sono comuni i cui atti sono pronti ma che non sono esecutivi per la mancanza, ad esempio, di un giorno di pubblicazione o di qualche altro requisito formale. Sarebbe, infine, opportuno che le adesioni di massima fossero decise fino all'ultimo giorno dell'anno; se l'adesione di massima non viene decisa prima della fine dell'anno, il beneficio di avere aumentato il *plafond* per il 1984 va perduto perchè non si trasferisce nel 1985. Mi sembrano misure indispensabili anche perchè i dati dimostrano che, per ragioni che non dipendono da capacità di investimento, sia nel 1983 che nei primi dieci mesi del 1984 vi è stata una netta flessione delle concessioni. Se si vuole recuperare questa flessione, è necessario che la misura presa dalla Cassa depositi e prestiti verso il mese di ottobre di quest'anno abbia piena efficacia.

Mi riferirò ora ad alcune questioni particolari che chiedo siano menzionate nel parere. Un problema riguarda i residui versamenti del trasferimento 1984. Opportunamente il testo del disegno di legge finanziaria indica le date entro le quali tutti i trasferimenti dovranno essere effettuati, distribuendoli tra il 1985 e il 1986. Rilevo però che i trasferimenti delle quattro rate sono stati ulteriormente diluiti, creando altre difficoltà di cassa alle amministrazioni locali, soprattutto ad alcune. Questa è una norma sperequativa; vorrei pertanto che nel parere si sollecitasse almeno l'assunzione a carico dello Stato del costo delle anticipazioni cui si deve ricorrere per questi ritardi nei trasferimenti. Siccome la legge per la finanza locale non prevedeva i tempi entro cui alcuni trasferimenti avrebbero dovuto essere fatti, vorrei pregare il Ministro di fornirci i dati relativi. Quanto ancora deve essere trasferito ai comuni? Quando si pensa di farlo?

Aggiungo, signor Presidente, che non condivido quanto ha affermato il senatore Pavan in riferimento alla SOCOF. Mi pare che sia veramente fuori da ogni logica; è giusto invece rilevare che vi sono comuni che non l'hanno applicata, essendo autorizzati a farlo, come i comuni terremotati, mentre si può presumere che tutti gli altri enti locali che non hanno riscosso l'imposta avessero entrate che consentivano maggior margine di finanziamento delle spese correnti. I comuni terremotati non l'hanno applicata perchè si è riconosciuto che, trovandosi in una situazione eccezionale, non era giusto far sopportare ai contribuenti un onere aggiuntivo; comunque, anche non applicandola, non perdevano l'incremento dei trasferimenti nella misura del tasso di inflazione. D'altra parte il Ministro delle finanze ha bollato questo provvedimento come infame e l'introduzione della SOCOF come *monstrum* tributario. Non si può, quindi, certamente pensare di ripristinarla. È invece giusto che a questi comuni sia corrisposto un trasferimento equivalente al gettito che la SOCOF avrebbe determinato se l'avessero applicata.

Il settore dei trasporti ha avuto per il 1985 una dotazione soddisfacente, onorevole Ministro: questa dotazione è però in parte finanziata prelevando 290 miliardi sul fondo istituito l'anno scorso con il decreto sul costo del lavoro per risarcire le aziende che avrebbero dovuto contenere le loro tariffe. Quelle somme devono restare destinate a risarcire le aziende per le minori entrate e il fondo nazionale trasporti deve essere finanziato con altri mezzi.

Resta poi un debito non coperto per gli anni passati di 430 miliardi, che è necessario finanziare. Nel settore dei trasporti, in quello della sanità e nei bilanci di un numero crescente di enti locali si sta accumulando un disavanzo dichiarato o sommerso, che non dipende da una mancata volontà di contenimento della spesa o da un mancato rispetto delle prescrizioni contenute nelle leggi che si sono succedute. Non ha alcun senso ignorare che questa situazione esiste e si aggraverà; un assessore del comune di Pisa ci ha detto che nel 1983 ha registrato un disavanzo e ci ha chiesto il finanziamento di questo disavanzo, non applicandolo solo al bilancio successivo ma a tre o cinque bilanci successivi. È cosa che si può anche fare ma non nascondiamoci e non si nasconda il comune di Pisa che se c'è stato disavanzo nel 1983 sarà maggiore nel 1984 e nel 1985 e che il diluire l'assorbimento del disavanzo non vuol dire finanziarlo ma attenuare gli effetti di una valanga che si va ingrossando. Ho preso spunto dagli arretrati del settore dei trasporti perchè abbiamo una cifra precisa già accertata, abbiamo dovuto tenerne conto (c'erano ragioni particolari) per il comune di Napoli, ma tutto fa pensare che il disavanzo dichiarato o sommerso si stia accumulando nei bilanci dei comuni.

Affrontiamo questo tema il più presto possibile e in maniera organica, non con espedienti ma con misure di contenimento che, fissati i limiti entro cui devono stare i bilanci comunali, garantiscano il finanziamento di tali spese.

Queste sono le osservazioni che abbiamo già elaborato in emendamenti da presentare in Aula e che intanto però possiamo for-

nire come elementi per la formulazione del parere che la nostra Commissione dovrà esprimere.

PISTOLESE. Vorrei fare alcune considerazioni sul disegno di legge finanziaria. La nostra posizione critica è nota in quanto votammo contro la legge n. 468 del 1978, perchè ci rendemmo conto che, nonostante gli strumenti previsti, non si poteva raggiungere lo scopo che ci si era prefissati. La realtà ci ha dato ragione; la legge finanziaria è diventata un provvedimento *omnibus* senza una visione organica della politica economica.

Abbiamo sempre sostenuto che bisogna disinnescare i meccanismi perversi e gli automatismi che non dico determinano il disavanzo nel bilancio, ma che si verificano in tutti i settori, compresi quelli periferici. Di ciò siamo tutti perfettamente consapevoli e d'altra parte lo stesso onorevole La Malfa ha precisato che la previsione di un incremento del 6 per cento per quanto riguarda le spese relative alla sanità è assolutamente insufficiente, e quindi determina ulteriori spese non previste nè nel disegno di legge finanziaria, nè in quello di bilancio. Vi sono dei centri periferici di spesa non controllati e non controllabili che determinano una situazione finanziaria di carattere imprevedibile.

Per quanto riguarda la finanza locale, siamo contrari alle argomentazioni della maggioranza e a quelle dell'opposizione comunista: continuiamo a finanziare gli enti locali in base ai precedenti bilanci, ma non abbiamo mai il coraggio di fare una revisione per vedere veramente come gli enti locali spendono i fondi a loro destinati. Siamo a conoscenza dello sperpero che avviene in questi enti senza la possibilità di un controllo concreto, eppure ogni anno continuiamo a rinnovare questi fondi perchè le forze di maggioranza e quelle dell'opposizione che hanno in mano le amministrazioni locali hanno tutto l'interesse a far affluire i fondi sempre aumentati in base al tasso di inflazione.

Questo è il punto fondamentale della nostra critica: non potremo mai risanare

il bilancio se non arriveremo a un controllo reale sui centri periferici di spesa, quali sono ad esempio il comune e le USL. Anche la commissione tecnica per la spesa pubblica ha formulato una serie di osservazioni critiche per quanto riguarda gli appalti pubblici e la revisione automatica effettuata in base alla vecchia legge n. 463 del 1964. Esse hanno trovato un certo riscontro solo nella legge sul Mezzogiorno, in cui è stato chiaramente previsto che gli appalti devono contenere globalmente e forfetariamente le revisioni dei prezzi.

Mi riservo di intervenire in sede di discussione in Aula o in Commissione bilancio, ma vorrei fare qualche brevissima riflessione sull'articolo 11 del disegno di legge finanziaria che richiama al nono comma la legge n. 219 del 1981, relativa a Napoli e alla ricostruzione in genere dopo il terremoto del 1980. Voglio ricordare che i 20.000 alloggi previsti dalla legge si trovano ancora allo stato iniziale e che ne sono stati consegnati pochissimi alla popolazione, non più di 500 o 600. A tale proposito mi sembra che vengano stanziati dei fondi assolutamente insufficienti — 800 miliardi — per attuare un programma che ha ancora bisogno di molto tempo per essere completato. Il dramma di Napoli deriva dal fatto che in dieci mesi abbiamo avuto dieci sindaci: mi domando come si faccia, in tale situazione, a portare a compimento un piano di questa portata. È proprio per questo che ritengo che occorra nominare un apposito commissario.

Lo stesso posso dire per quanto concerne l'articolo 3 della legge n. 219 che riguarda le altre zone terremotate. Faccio parte della Commissione speciale per il terremoto; ultimamente in quella sede sono stati presentati dei grafici in cui la previsione di spesa è enorme (si aggira intorno ai 25.000 miliardi) e comunque si distanzia molto da quella prevista nel disegno di legge finanziaria, così lontano dalla realtà.

Un'altra critica concerne lo stanziamento, minimo, previsto per gli accertamenti scientifici nella zona flegrea; sono trascurati però anche i trasporti e la viabilità in genere, nonostante che il piano di evacuazione

di questa zona preveda l'eventualità che si debbano allontanare 400.000 persone in una sola giornata.

Insufficiente mi sembra anche lo stanziamento per l'agricoltura.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. La invito a soffermarsi solo sugli aspetti generali perchè quelli particolari vengono affrontati nelle singole Commissioni competenti.

PISTOLESE. Vorrei chiedere un chiarimento al Ministro circa la garanzia data dallo Stato sui mutui di cui all'articolo 13. Essa viene prevista in due forme diverse: la garanzia, alle società concessionarie di autostrade è prevista per variazioni del tasso di cambio eccedenti il 6 per cento nei primi cinque anni e il 12 per cento negli anni successivi; quella sui prestiti contratti all'estero dal Consorzio nazionale di credito agrario di miglioramento e dagli altri istituti di credito può essere accordata per il rischio di cambio per le variazioni eccedenti il 2 per cento intervenute nel tasso di cambio tra la data del pagamento della rata e quella della conversione in lire della valuta mutuata. Ebbene, non riesco a comprendere il motivo della differenza tra i due sistemi che pure si riferiscono sempre a operazioni di mutui contratti all'estero.

Su questi e su altri punti, mi riservo comunque di intervenire ancora in Aula o in Commissione bilancio.

VITALE. Signor Presidente, signor Ministro, credo che l'esame dei due disegni di legge in questione debba essere condotto legandolo particolarmente a quella che mi pare ormai una preoccupazione largamente diffusa relativamente ai due problemi che ci troviamo di fronte. Il primo è il distacco in termini di differenziale di inflazione dagli altri paesi; il secondo quello del tasso di interesse medio pagato sul debito pubblico che, stando alle cifre ufficiali, sarebbe attualmente superiore al tasso di sviluppo del prodotto interno lordo. Credo di poter sostenere che ci troviamo in una situazione nella quale si è innestato un pro-

cesso di avanzamento del debito pubblico complessivo per effetto del progressivo appesantimento degli oneri per interessi; processo che, se non arrestato, determinerà inevitabilmente conseguenze destabilizzanti e incontrollabili non soltanto per il bilancio dello Stato, ma soprattutto per l'intero sistema economico del nostro Paese. C'è dunque secondo noi l'esigenza di procedere rapidamente ad un piano di rientro della finanza pubblica, non limitato soltanto al controllo del fabbisogno, ma tale da porsi obiettivi di assestamento del disavanzo di parte corrente, operando una decelerazione della spesa pubblica ed una complessiva riqualificazione della spesa stessa.

La prima domanda che pongo ai colleghi è se c'è coerenza tra il programma di questo Governo, annunciato in maniera eclatante e basato sul contenimento del disavanzo attraverso una politica dei redditi consensuale per il controllo della dinamica inflattiva, e i documenti contabili al nostro esame. A questa domanda io do una risposta negativa perchè a me non pare di ravvisare tale coerenza. Siamo ancora una volta in presenza di una scelta di politica economica che a noi sembra rinunciataria e sostanzialmente stagnante, che prevede una politica dei redditi unilaterale, tutt'altro che consensuale, tutt'altro che programmatica. Le stesse ipotesi formulate dal Tesoro per il pareggio di parte corrente nel 1985 a noi sembrano irrealistiche e saranno certamente contraddette dall'aumento del differenziale rispetto all'estero e dal tasso di crescita degli oneri per interessi che è certamente superiore al tasso di sviluppo del prodotto interno lordo. A noi sembra che questo disegno di legge finanziaria sia in effetti molto modesto. La parte più concreta e più realistica della manovra economica del Governo è esterna alla stessa legge finanziaria e si rifà sostanzialmente al pacchetto fiscale, la cui sorte non è certa per la manovra alla quale qui in Senato abbiamo assistito e per quanto si sta già preparando in occasione dell'esame della Camera. Tutto ciò fa prevedere continue difficoltà e tentativi di svuotamento ai danni del pacchetto fiscale.

A noi sembrano poco credibili tutti i tetti fissati, che certamente, come in passato, saranno, noi ne siamo convinti, regolarmente sfondati. D'altra parte, discutere di questa materia con atteggiamenti ed approcci moralistici sarebbe sicuramente sbagliato. Per questo noi riteniamo che il vero nodo politico sia costituito ancor oggi dallo squilibrio patologico esistente tra le entrate e le spese. È già stato abbondantemente argomentato, in occasione della discussione del « pacchetto Visentini », che ormai neppure il recupero totale dell'evasione potrebbe sanare una tale situazione. L'obiettivo del contenimento del disavanzo pubblico entro i 96.000 miliardi, a nostro modo di vedere, **contrasta con il disavanzo di competenza di 146.000 miliardi.** Questo ci fa pensare di essere in presenza di un disavanzo sommerso di grande portata; il punto centrale rimane il debito pubblico. Inoltre il contenimento della spesa corrente, le cui previsioni sono quelle di una crescita reale uguale a zero, non prevede in compenso alcuna riqualificazione della spesa pubblica. Noi siamo convinti che anche la manovra per il 1985 non affronti i grossi nodi del Paese, fra cui l'occupazione e lo sviluppo del Mezzogiorno. L'allocatione del risparmio in titoli di Stato riduce al minimo ogni possibilità che si aprano nuovi spazi per gli investimenti produttivi.

La pressione fiscale — lo abbiamo verificato nel corso della discussione della scorsa settimana in questo ramo del Parlamento — ha raggiunto livelli ormai non più tollerabili; si ripropongono gli annosi problemi, riemersi con drammatica preoccupazione, della inadeguatezza delle strutture amministrative, insieme alla parzialità delle misure in materia fiscale già approvate dal Senato. Credo che tale argomento non possa non essere richiamato nella presente discussione proprio perchè il tema del trattamento tributario delle rendite finanziarie, dei titoli pubblici detenuti da imprese o da banche è un argomento che si pone con grande gravità nella discussione che stiamo affrontando, anche perchè esiste da parte di alcuni settori della maggioranza una più attenta considerazione in proposito che in passato. D'altra parte, abbiamo convenuto tutti sul

fatto che la pressione fiscale è divenuta intollerabile per i lavoratori dipendenti e quindi si pone con urgenza il problema di uno spostamento di tale pressione verso altri settori, finora largamente agevolati. Noi mettiamo al centro di questa esigenza il problema della riforma strutturale dell'IRPEF, che proponiamo in questa occasione. A tal proposito auspichiamo che si introducano larghi scaglioni con poche aliquote, per far fronte al problema del *fiscal-drag* ed ai problemi delle imprese minori e per tentare ancora una volta di far rientrare a tassazione i redditi finanziari del nostro Paese che sono stati finora agevolati o esenti. Credo che a nessuno sfugga la correlazione tra questa riforma e il riequilibrio del prelievo, insieme all'esigenza di una distribuzione più equa del carico fiscale nel nostro Paese.

Il giudizio dunque, signor Presidente, signor Ministro, su questo disegno di legge finanziaria non può che essere negativo, non solo per le cose fin qui dette anche da altri colleghi — in particolare dal collega Bonazzi che ha posto al centro del suo intervento l'annosa questione della finanza locale —, ma anche perchè l'unica operazione significativa sta avvenendo al di fuori della manovra finanziaria. Dei 16.000 miliardi aggiuntivi di entrata, 5.600 sono attribuiti agli effetti del « pacchetto Visentini » 5.000 al condono edilizio, e non si sa bene dove si dovrebbero reperire gli altri. Il dibattito dunque, alla luce di tutti questi fatti, non può essere un dibattito formale, rituale, come si pretende che sia, anche in considerazione del fatto che stiamo discutendo in seconda lettura. Problemi come quello della finanza pubblica e degli indirizzi di politica economica presupporrebbero un confronto serio e serrato. Tutto ciò richiederebbe una maggiore disponibilità del Governo al confronto. A noi non pare di cogliere alcun segno in questo senso, mentre ribadiamo di rifiutare decisamente un dibattito rituale. Il nostro giudizio negativo, voglio precisarlo, non è nè infondato, nè preconcepito, nè tendenzioso. D'altra parte insistere — come qualche membro del Governo fa anche in questi giorni — sui risultati raggiunti nella lotta per il rientro dell'inflazione, senza peraltro riuscire ad andare oltre, significa porsi sul-

la scia di un angusto orizzonte rispetto agli obiettivi della politica economica fin qui seguiti. Quello che viene esaltato come risultato eclatante, il rientro dell'inflazione, secondo il nostro punto di vista pone un interrogativo inquietante.

Ci chiediamo, e chiediamo ai colleghi della maggioranza e al Governo, a spese di quali ceti sociali è avvenuto questo rientro, come è stato possibile e a spese di chi è stato possibile. Si è trattato — è evidente — delle categorie a reddito fisso, del lavoro dipendente in particolare, con una politica dei redditi che, invece di essere consensuale, continua ad essere a senso unico.

Non è credibile, signor Presidente, che un piano di risanamento della finanza pubblica possa avvenire senza una seria revisione del sistema fiscale che passi attraverso un mutamento della struttura del prelievo, tramite il riequilibrio tra imposte dirette e indirette, attraverso anche l'incentivazione degli impieghi produttivi dei redditi di impresa esistenti nel nostro Paese.

Per quanto riguarda poi la dinamica della spesa soprattutto di parte corrente, non si riesce a individuare ancora i settori sui quali incidere per la riduzione degli sprechi. Si preme ancora su tre componenti, che sono quelle sulle quali si è insistito in passato: quella della finanza locale, forzatamente riportata al rispetto del tasso di crescita commisurato all'andamento programmato dell'inflazione; la spesa sanitaria, che dal nostro punto di vista viene sottostimata senza che se ne affrontino i problemi strutturali; la spesa pensionistica, che versa in una enorme confusione senza che si tenti seriamente, al di là delle chiacchiere che fino a questo momento sono state fatte, di affrontare il problema di una riforma globale.

Credo che a nessuno sfugga che la ristrutturazione della spesa pubblica ai fini dello sviluppo è una esigenza fondamentale, cioè ai fini del rinnovamento dell'apparato produttivo, della riduzione degli squilibri tra Nord e Sud, della crescita dell'occupazione, che sta diventando nel nostro Paese problema drammatico. È necessario dunque, date le condizioni attuali, un grande impegno nel settore degli investimenti pubblici, una po-

litica economica per lo sviluppo che preveda — è un problema che non pensiamo possa essere affrontato con il tipo di manovra che viene proposto — piani in materia di politica industriale e agricola, un intervento straordinario per il Mezzogiorno, progetti da realizzare con il concorso attivo delle Regioni, investimenti diretti degli enti locali, un insieme di interventi pubblici sul mercato del lavoro. Ci chiediamo quale sia il modo con cui questi nodi vengono affrontati con la proposta della maggioranza.

Alla luce di queste esigenze, anche per le scelte che vengono fatte nel disegno di legge finanziaria, siamo convinti di trovarci davanti a mere dichiarazioni di intenti che non trovano alcun riscontro concreto, che non affrontano in maniera precisa scelte adeguate per ciò che riguarda problemi come quello del piano agricolo alimentare, dei programmi di investimento e rifinanziamento delle partecipazioni statali, degli orientamenti di politica industriale, dell'esigenza di formare il piano energetico nazionale, del programma di metanizzazione del Mezzogiorno, della riforma dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Tutto ciò, signor Presidente, signor Ministro, o, meglio, la mancanza di tutto ciò dimostra ancora una volta l'incapacità di questo Governo di porre mano ad una politica di propulsione dello sviluppo nel nostro Paese, ma anche una non confessata filosofia economica che affida lo sviluppo alla ripresa economica internazionale e alla deregolamentazione selvaggia del mercato del lavoro.

In queste condizioni, schematicamente richiamate, sarebbero state opportune argomentazioni più approfondite, e la proposta del Governo non può avere la nostra approvazione.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. Poichè nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale sul disegno di legge finanziaria e sulla tabella 2.

D'ONOFRIO, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027*. Nella discussione sono emersi punti di rilievo in

parte già indicati nella mia relazione e in parte resi più evidenti nell'audizione di ieri sera.

Abbiamo preso atto — ma non consideriamo il problema di nostra competenza — della probabile insufficienza di previsione del fondo sanitario. La Commissione sanità esaminerà nel merito più a fondo la questione, ma noi la rappresentiamo in termini di manovra economica complessiva.

Mi sembra importante che, in ordine al problema delle spese sostenute dai comuni in occasione delle consultazioni elettorali, si proceda con una legislazione permanente tale da non dover più prevedere, di volta in volta, per i comuni che votano nel turno generale il rimborso di spese sostenute, correndo il rischio quindi che sopportino spese elettorali in modo improprio, pur essendo integralmente un servizio statale. Quindi, da questo punto di vista il quesito da porre al Governo è se, facendosi carico di tale questione, non intenda provvedere con legge di carattere permanente.

Un terzo problema cui vorrei riferirmi ha rappresentato e rappresenta motivo di potenziale disagio diffuso nel Paese. Sto parlando come parlamentare, non posso fare riferimento a colleghi di altre Commissioni che hanno deciso su questo problema in sede deliberante. Il problema è che il Parlamento, mentre in qualche modo si fa carico della copertura finanziaria delle leggi, talvolta in termini non rigorosi, non si fa carico quasi mai della loro copertura amministrativa. Ora, nelle leggi concernenti la competenza penale e civile del pretore viene notevolmente incrementato il lavoro degli uffici di conciliazione e si è creato uno stato di disagio nell'Amministrazione della giustizia. Poichè per gli uffici di conciliazione la responsabilità della provvista dei mezzi materiali, del personale, ricade sui comuni, si è determinata una situazione di tensione diffusa nel Paese tra amministrazioni comunali, consigli dell'ordine degli avvocati, magistrati. Non occorre evidentemente alcuna modifica della Costituzione, nè grandi riforme istituzionali; le leggi devono avere copertura amministrativa, si deve sapere quali uffici devono provvedere all'attuazione.

Poichè si dovrà trovare la soluzione, un giorno non lontano, per questa specifica questione, di intesa con il Ministro della giustizia si potrebbe cercare di capire come far fronte al problema, capillarmente diffuso in Italia, con particolari accentuazioni nei grandi comuni metropolitani dove esistono molteplici uffici di conciliazione — con il problema aggiuntivo della concentrazione di personale — e nei piccoli comuni dove il personale comunale, che è già insufficiente, deve provvedere a questo nuovo compito.

Gli uffici di conciliazione hanno una competenza fino al valore di un milione di lire; sono veramente piccole questioni, che però per coloro che le affrontano sono spesso decisive. C'è uno stato molto acuto di tensione, ma non credo che il disegno di legge finanziaria sia la sede corretta per provvedere a queste esigenze; occorre comunque con urgenza provvedere. Ignoro se nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia è previsto qualcosa di specifico; faccio però mie le osservazioni del senatore Bonazzi e le integro con questa constatazione dell'urgenza di provvedere; chiedo al Ministro del tesoro di rappresentare il problema in sede governativa con la massima urgenza.

Per quanto riguarda la finanza locale, vi è l'impossibilità di provvedere da parte di Regioni ed enti locali alle proprie necessità mediante prelievi propri; l'autonomia finanziaria di cui godono è marginale e non è suscettibile di assicurare in modo congruo il soddisfacimento di bisogni non coperti da trasferimenti di fondi dal bilancio dello Stato. Quella dell'adeguamento del trasferimento statale al tetto previsto di inflazione per il 1985 è una garanzia che il disegno di legge finanziaria lascia non completamente soddisfatta nonostante i miglioramenti consistenti apportati dalla Camera dei deputati.

Le cifre indicate dal senatore Bonazzi per le Regioni per la verità sono diverse, nel senso che sono inferiori, rispetto a quelle che il Servizio studi del Senato ha fornito in riferimento al disegno di legge finanziaria; resta comunque un problema, in quanto da

tali ultime cifre emerge che siamo al 6,6 per cento invece che al 7 per cento.

Il problema relativo agli enti locali è suddivisibile in più sottoaspetti: il primo concerne le conseguenze della recente sentenza della Corte costituzionale n. 245 del 1984, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di quella parte della legge finanziaria per il 1984 che riguardava l'obbligo per le Regioni di assicurare la copertura dei *deficit* delle aziende di trasporto locali. È stato posto astrattamente un problema, ma non in termini tali da dover essere risolto oggi dal Parlamento mediante il disegno di legge finanziaria. Abbiamo saputo dai rappresentanti della CISPEL che l'entità dei *deficit* oggi non più coperti obbligatoriamente dalla Regioni ammonterebbe a 480 miliardi; poichè le Regioni si trovano nella situazione di poter fare fronte a richieste degli enti locali qualora i *deficit* risultino di questa e di altre dimensioni, ma non sono più tenute a farlo, c'è motivo di ritenere che la situazione sarà differenziata, ci potranno essere richieste di copertura parzialmente o integralmente accolte.

GORIA, *ministro del tesoro*. I 480 miliardi afferiscono ad un periodo in cui non c'era l'obbligo di ripiano da parte delle Regioni e il disavanzo era a carico dei comuni.

D'ONOFRIO, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027*. Questo significa che rimane la possibilità per le Regioni di farvi fronte qualora lo ritengano opportuno.

GORIA, *ministro del tesoro*. Come era prima, a loro discrezione; mentre invece è caduta la norma afferente l'esercizio per il 1984. Infatti nel disegno di legge finanziaria è stato ricostruito il fondo, e quindi non dovrebbe porsi alcun problema.

D'ONOFRIO, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027*. Questo è importante perchè non si stabilisce un nesso di consequenzialità.

GORIA, *ministro del tesoro*. Il fatto è che per un certo periodo tutta la questione è stata posta a carico dei comuni, mentre l'anno scorso si è voluto innovare (sbagliando), coinvolgendo le Regioni.

D'ONOFRIO, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 1027*. Ritengo che si potranno esaminare le conseguenze di questo problema, che comunque resta aperto, anche tra qualche tempo, quando saranno stati approvati i bilanci regionali per il 1985. A quel punto **vedremo quanta parte di deficit** pregresso è stata coperta dalle Regioni e quanta parte no, ma intanto ciò non costituisce una questione strettamente inerente al disegno di legge finanziaria per il 1985.

Invece per quanto riguarda i comuni, per il 1985 si pongono quattro questioni specifiche e una questione più generale da affrontare a lungo termine e che può diventare notevolmente complessa. Innanzitutto il disegno di legge finanziaria garantisce per i comuni al di sotto di 5.000 abitanti e per quelli terremotati in condizioni più critiche una somma che assicuri un incremento dei trasferimenti ordinari statali pari al tasso programmato di inflazione che è del 7 per cento. Questa tuttavia non è una garanzia sicura perchè gli altri comuni non sono considerati individualmente nella copertura globale. Sia il collega Pavan che i rappresentanti delle autonomie locali hanno fatto questo rilievo e mi era sembrato che il Ministro intendesse fornire un chiarimento.

Ora, vorrei chiedere a mia volta al Ministro se effettivamente le cifre che sono state calcolate sono corrispondenti alla realtà, se cioè lo stanziamento di cui alla famosa lettera c) dell'articolo 4-bis del decreto-legge n. 55 del 1983, convertito in legge dalla legge n. 131 del 1983 (con la quale si stabilisce che il 15 per cento del fondo perequativo va ripartito tra i comuni per favorire il progressivo conseguimento della media nazionale), stanziamento che per il 1985 è intorno ai 200 miliardi, assicura la copertura dell'incremento del 7 per cento dei trasferimenti ordinari statali o se invece la somma necessaria non sia effettivamente di 500 miliar-

di. Se così fosse non potremmo assicurare nulla nemmeno ai comuni al di sotto di 5.000 abitanti perchè le somme stanziare sarebbero meno della metà di quelle necessarie.

Ciò ci preoccupa per due ragioni. Innanzitutto perchè la manovra basata sul fondo perequativo, iniziata qualche anno fa, stando risultati significativi ed interromperla nel 1985 senza la possibilità di ricorrere ad altri mezzi finanziari potrebbe comportare, soprattutto per i comuni minori, una contrazione dei mezzi finanziari particolarmente negativa. Si aggiunge a questa considerazione la domanda posta prima dal collega Bonazzi sul comma immediatamente successivo, quello in virtù del quale — sempre dalla parte del fondo prevista dalla lettera c) dell'articolo 4-bis — si dovrebbero prelevare i fondi per la corresponsione degli stipendi e degli oneri accessori per il personale trasferito ai comuni in conseguenza dello scioglimento degli enti comunali di assistenza, effettuato in base a leggi regionali. Non so se il Ministro del tesoro sia in grado di fornire delle indicazioni al riguardo ripartendole anche per territorio. Si tratta di capire innanzitutto la entità complessiva di tale spesa e poi il momento in cui dovrebbe avvenire il prelievo. Infatti — come diceva giustamente il senatore Bonazzi — se questo avviene prima della distribuzione ai comuni al di sotto di 5.000 abitanti dei fondi necessari ad assicurare loro l'incremento del 7 per cento, si riduce ulteriormente la somma già esigua di 200 miliardi; se avviene dopo, non abbiamo la copertura delle spese stante ugualmente l'insufficienza del fondo.

Ho qualche dubbio sull'opportunità di questo comma concernente la corresponsione ai comuni di fondi per il pagamento del personale degli ex IPAB perchè credevo che con l'intervento legislativo del 1981 si fosse posto rimedio al passaggio delle funzioni di queste istituzioni nonchè del relativo personale ai singoli enti locali. La legge n. 38 del 1981 prevedeva infatti fondi particolari per i comuni che dovevano recepire il personale degli IPAB disciolti e non vorrei che la mancanza di fondi ora venisse a gravare

proprio sui comuni che non hanno responsabilità.

Per i comuni maggiori l'inesistenza allo stato attuale di flussi finanziari dovuti ad un'autonomia impositiva porrà per il 1985 un problema molto serio di contenimento della spesa; a tale riguardo sorgono due questioni secondarie, una delle quali è grave e complicata. Il contratto collettivo per i dipendenti degli enti locali prevede un onere aggiuntivo complessivamente valutabile intorno al 12 per cento (ossia il 5 per cento in più rispetto al tasso d'inflazione programmato); poichè — come ha detto ieri il collega Castelli, in veste di rappresentante dell'ANCI — le spese del personale mediamente corrispondono al 40 per cento delle spese correnti delle amministrazioni locali, diverrebbe incontrollabile una parte notevole di questo 40 per cento del bilancio degli enti locali e si avrebbe un taglio notevole delle altre spese comunali. Ancora una volta si tratta della difficoltà di poter avere una visione globale e complessiva dell'amministrazione come controparte del personale dipendente dagli enti locali o dai singoli Ministeri.

Desidero cogliere questa occasione per esprimere la massima solidarietà politica e personale al Ministro del tesoro, che in definitiva è il punto di riferimento delle richieste di tutti i Ministeri e del Paese; analoga solidarietà esprimo anche al Ministro delle finanze. Essi rappresentano i due punti centrali della politica economica sui quali si scaricano talvolta in maniera massiccia le domande relative o all'incremento della spesa o alla gestione delle entrate.

Tornando a quanto dicevo prima, dobbiamo constatare il fatto che le spese per il personale nei comuni che non vedono garantita la copertura del 7 per cento comporteranno la necessità non solo di non incrementare ma di ridurre le altre spese, con la conseguenza che la spesa corrente in questi comuni aumenterà in percentuale in misura rilevante rispetto a quella per investimenti. Si ha così una politica economica contraria a quegli interessi generali che il Governo sta cercando con successi non trascurabili di perseguire.

Vi sono quindi — come dicevo — due problemi derivanti dall'incremento del 7 per cento, di cui quello dell'incidenza sulla spesa del contratto con il personale è il più importante. L'altro riguarda la copertura degli oneri per gli investimenti.

È stata rilevata ieri la necessità di chiarire, ai fini della redazione dei bilanci degli enti locali, la portata e il significato del quindicesimo comma dell'articolo 6 del disegno di legge finanziaria, laddove non si capisce per quale percentuale sarà possibile ottenere la copertura degli oneri derivanti dai mutui contratti fuori Cassa, ma all'interno delle priorità previste dall'articolo 10 del decreto-legge n. 55 del 1983, in base alle quali si poteva ricorrere ad altri istituti qualora la Cassa depositi e prestiti non avesse avuto la disponibilità finanziaria. Le esigenze poste sono due e distinte; innanzitutto occorre la redazione tecnica dei bilanci. Essendo incerta la percentuale di copertura degli oneri da parte dello Stato, il comune che abbia fatto ricorso a questi mutui potrebbe non sapere come redigere il bilancio. Vi è poi una questione non tecnico-contabile come la precedente, ma di sostanza circa la mancata possibilità per gli enti locali di provvedere alla copertura degli oneri derivanti dai mutui con mezzi diversi dal trasferimento statale.

Questa serie di questioni fa riferimento al mantenimento dei bilanci delle amministrazioni locali entro il tasso di inflazione programmato, ma pone in risalto il fatto che alcuni sconfinamenti sono immancabili anche al di là della cattiva volontà e a prescindere dalla cattiva amministrazione di questo o di quell'ente locale. Il fatto è che la finanza locale è priva del perno dell'autonomia impositiva che rappresenta anche un impegno e un'indicazione di volontà politica del Governo e del Parlamento; mancando tale fulcro, ci troviamo di fronte a questa situazione negativa.

Con questo concluderei il riferimento alle questioni specifiche sul disegno di legge finanziaria per il 1985 e riprenderei però una considerazione politica più generale, occasionalmente fatta presente ieri dai rappre-

sentanti dell'amministrazione comunale di Pisa, nel corso dell'incontro informale con l'Ufficio di presidenza della Commissione, e ripresa oggi dai senatori Bonazzi e Pavan. Mancando l'autonomia impositiva con l'incertezza della copertura complessiva delle spese degli enti locali anche in tempo di inflazione decrescente, con la necessità che essi spesso debbono ricorrere ad anticipazioni di tesoreria per fatti non imputabili alla loro volontà — o per ritardi nel trasferimento di flussi finanziari dello Stato o perchè improvvise necessità della più varia natura costringono a chiedere anticipazioni al tesoriere —, anche alla luce del provvedimento sulla tesoreria unica che dovrebbe affrontare la revisione di queste necessità, sorge nella Commissione la preoccupazione che si stia progressivamente scivolando verso una situazione in cui tra qualche tempo saranno necessari nuovi provvedimenti straordinari di consolidamento, di sanatoria, quali furono quelli « Stammati », e comunque tali da procurare un danno assai ingente per l'erario. Da qui deriva la necessità di uscire al più presto dall'attuale situazione di incertezza e di ambiguità.

I *deficit* dell'amministrazione infatti si stanno accumulando un po' dappertutto in misura varia e, per quanto concerne la correttezza dei rapporti tra lo Stato e gli enti locali, si vive in una situazione tale che nelle amministrazioni locali si sta diffondendo l'idea che poi alla fine lo Stato comunque pagherà, idea che produce comportamenti lassisti. In questo caso non mi sentirei di tradurre in emendamento la proposta avanzata ieri, ossia che il disavanzo possa essere ripianato in più esercizi, pur se lo ritengo un problema non più dilazionabile. Occorre dare una risposta che faccia capire alle amministrazioni locali che lo Stato non subentrerà ad esse nei *deficit* accumulati.

Se però tardiamo ancora e se questi *deficit* diventano molto consistenti nel 1985, probabilmente la diluizione in più esercizi potrebbe non essere la risposta sufficiente.

Vengo, a questo punto, alla proposta di parere da trasmettere alla Commissione bilancio. In questo senso vorrei chiedere ai colleghi di parte comunista, che hanno espressamente fatto riferimento al parere,

di valutare la proposta che ora formulerò. Articolerei il parere della Commissione finanze e tesoro, al di là delle questioni di ordine più generale, in una ottica che è la stessa già seguita lo scorso anno in sede di esame del bilancio e della finanziaria, dato che mi sembra in ogni caso l'ottica istituzionalmente e politicamente più corretta, anche dal punto di vista finanziario. In base ad essa, tenderei a non proporre nel parere, formalmente, emendamenti al disegno di legge finanziaria come Commissione finanze e tesoro, ritengo che la procedura di approvazione di questo provvedimento sia tale da imporre a noi stessi che in un'unica sede politico-legislativa si proceda all'esame complessivo dei problemi emersi. Farei quindi una enunciazione dei problemi che nella nostra sede abbiamo rilevato e delle questioni che il nostro esame pone all'attenzione della Commissione bilancio, indicandoli nelle loro origini e nelle loro conseguenze. Riterrei opportuno che sia la Commissione bilancio a valutare nella loro globalità i problemi che le Commissioni di merito prospettano; e ciò per due ragioni: l'una sulla quale i Gruppi politici di opposizione evidentemente possono non avere alcun interesse a convergere; l'altra, invece, sulla quale possono avere interesse a convergere.

Inizierò con lo spiegare per prima la seconda ragione. La legge finanziaria è il provvedimento legislativo di maggior significato, almeno di orientamento di fondo, sulla politica economica a breve termine del Governo. Mi sembra opportuno che esista all'interno del Parlamento una specifica sede nella quale ci si confronti sulle cifre nel loro complesso, sugli ordini di priorità, sulle necessità complessive del Paese. Questo consentirebbe di non procedere solo in ordine sparso, Commissione per Commissione, ma di avere momenti e sedi proprie di elaborazione complessiva e di sintesi, come avviene all'interno del Governo. Noi abbiamo rilevato una prospettazione di questioni, e con una decisione politica che in quella sede si prenderà ci si dovrebbe pronunciare in ordine alla emendabilità del provvedimento in quanto tale. Sarebbe questa una decisione politica di maggioranza, rispetto alla quale ovviamente le opposi-

zioni possono dissentire; la maggioranza ha alle volte il dovere di respingere anche esigenze fortemente sentite all'interno dei Gruppi stessi di maggioranza, in nome di una strategia complessiva. Ma è questa una valutazione che non spetta a noi fare in questo momento, per tale motivo disgiungevo l'aspetto politico da quello procedurale. Auspichiamo quindi che vi sia una sede politico-legislativa unica che esamini la globalità dei problemi aperti e che, in ordine a tale aspetto, faccia il confronto tra posizioni politiche anche distinte; ciò mi induce a ritenere, al limite, improponibile la presentazione di emendamenti formali, anche se questo non è ancora un divieto regolamentare. All'interno del gruppo di lavoro della Giunta per il Regolamento abbiamo approvato alla unanimità una proposta di modifica del Regolamento per fissare in esso la procedura dell'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio; un punto è risultato chiaro: la non proponibilità di emendamenti nelle Commissioni di merito, ma la prospettazione di soluzioni. Questo per fare in modo che nel procedimento di formazione delle decisioni parlamentari ci sia il massimo di disaggregazione nell'esame di merito, il massimo di sintesi nella Commissione bilancio, e poi l'esame dell'Aula.

Esprimerei quindi il parere nel senso di prospettare alla Commissione bilancio le questioni che sono state rappresentate in ordine alla non garanzia della copertura del 7 per cento per gli enti locali, in relazione al tasso d'inflazione programmato; alla possibilità che la copertura di questo 7 per cento per i comuni con meno di 5.000 abitanti possa essere insufficiente, quanto a voce di riferimento; al fatto che questa voce di riferimento, in base al decreto-legge n. 55 del 1983, come modificato, possa impropriamente essere quella da cui si prelevano i fondi per garantire la copertura e che in ordine alla copertura degli investimenti, degli oneri finanziari, dei mutui contratti fuori Cassa depositi e prestiti, ma autorizzati, la inesattezza di entrate finanziarie autonome dei comuni dovrebbe comportare l'integrale copertura degli oneri da parte dello Stato per il 1985. Questi sono i problemi

aperti; lascerei da parte il problema della sanità e quello dei trasporti perchè non ci riguardano; esprimerei l'urgenza di un esame parlamentare di confronto con il Governo molto ravvicinato e proporrei ai colleghi di predisporre un ordine del giorno perchè il Governo ci riferisca al più presto possibile sugli intendimenti relativi alla predisposizione dei disegni di legge in materia di finanza regionale e locale e di quello relativo all'autonomia impositiva. Avanzerei inoltre la richiesta al Governo di provvedere ad una legge permanente in materia di spese elettorali da parte dei comuni e quella di far fronte alle necessità delle amministrazioni locali conseguenti alla legge relativa all'incremento di competenza dei conciliatori.

Vi è un ordine del giorno, presentato dal senatore Bonazzi e da altri senatori, che impegna il Governo a dar corso alla parte relativa alla finanza locale, con relativa autonomia impositiva. Tale ordine del giorno è nella sostanza identico ad uno presentato dal collega Orciari e da altri, sebbene vi sia una parte di valutazione politica differente, perchè come maggioranza partiamo dalla constatazione dei risultati positivi ottenuti dalla politica economica del Governo.

Nell'ordine del giorno, che intendo presentare con i senatori Orciari e Scevarolli, si invita il Governo a riferire alla Commissione entro il 31 gennaio 1985 sulle linee generali della finanza regionale e locale e a presentare i relativi disegni di legge entro il 31 marzo.

Un altro ordine del giorno del senatore Orciari e mio si riferisce all'articolo 7, quinto comma, del disegno di legge finanziaria. Si invita il Governo a ritenere che l'esclusione dal divieto delle assunzioni debba essere riferita non solo agli istituti di credito di diritto pubblico, ma anche alle Casse di risparmio, alle Banche del Monte e agli enti equiparati.

ORCIARI, *relatore alla Commissione sulla tabella 2.* Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, le mie conclusioni sono brevissime perchè la relazione sulla tabella 2 da me presentata si basa soprattutto sulla legislazione vigente, mentre gli aspet-

ti da noi discussi afferiscono alle eventuali modifiche da apportare alle tabelle, ed in particolare alla tabella 2, modifiche che derivano dall'approvazione del disegno di legge finanziaria 1985. Sulla « finanziaria » ha bene relazionato il collega D'Onofrio, con il quale mi trovo d'accordo sulle conclusioni e sul parere che ha proposto di esprimere, a nome della Commissione finanze, a quella del Bilancio, ivi compresi gli ordini del giorno, in particolare quello che richiama l'attenzione del Governo sulla esigenza di ridare ai comuni il potere impositivo. Non mi rimane che proporre, pertanto, alla Commissione che sulla tabella 2, relativa allo stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1985, venga espresso parere favorevole.

GORIA, *ministro del tesoro*. La discussione generale, come era prevedibile ed anche auspicabile, ha coinvolto temi di ordine generale e questioni di carattere più specifico.

Vorrei tentare di esprimere qualche riflessione non tanto tendente a far mutare opinioni che sono già state preannunciate nell'approccio complessivo al disegno di legge finanziario, quanto a tentare di dare chiarimenti. Farò soltanto una brevissima premessa metodologica ed una di carattere invece più generale sulla sostanza. Quella metodologica è che vorrei dare al Sottosegretario l'opportunità di intervenire su qualche aspetto specifico, mentre quella di carattere generale parte un po' anche dalle considerazioni che faceva il senatore Vitale, il quale, avendo richiamato temi generali, mi consente qualche notazione in merito.

Mi pare che la questione di fondo sia da ricercarsi in una coerenza tra le proposte del Governo, articolate non solo attraverso il disegno di legge finanziaria ed il bilancio — che pure comprendono la maggior parte delle indicazioni ed indirizzi — ma anche attraverso provvedimenti connessi come quelli di riforma del sistema tributario o del condono edilizio, da tempo in discussione al Parlamento. La manovra finanziaria è stata costruita con alcune attenzioni che, a mio giudizio, sono in qualche misura apprezzabili (questo parere è un po' partigiano ma d'al-

tra parte credo che sia comprensibile) anche se queste attenzioni sicuramente non sono in grado di cogliere in pieno l'esigenza di dare alla gestione della finanza pubblica un respiro programmatico pluriennale, e soprattutto una articolazione tale da comprendere tutti gli aspetti qualitativi. Parliamo sovente di finanza pubblica soltanto in termini quantitativi, mentre al fondo di ogni dibattito serio deve esserci la considerazione di come allo stesso impatto sull'economia non sia indifferente la qualità dei flussi. Si può spendere poco e male ed anche tanto e bene. Non abbiamo certamente la presunzione di avere colto tutti questi aspetti; abbiamo però avviato un dibattito su alcune questioni. Abbiamo predisposto, mi pare di poterlo affermare senza enfasi (cioè cogliendone anche i limiti), un rientro della finanza pubblica ad equilibri più compatibili con lo sviluppo del Paese, ancora tracciato per grandissime linee, anzi fondato su alcuni comportamenti di fondo con cui si tenta di innescare un dibattito tendente a modificarne gli indirizzi.

Colgo anche lo spirito con cui è stata fatta la discussione per fare una riflessione personale: non soltanto il Parlamento, ma lo stesso dibattito politico generale ha colto pochissimi di questi spunti; non vi è stato un dibattito anche critico.

Non è molto educato parlare in Senato della Camera dei deputati, ma il dibattito nell'altro ramo del Parlamento è ormai elemento di valutazione e pertanto non si può essere sgarbati. Dopo avere giustamente premuto sul Governo perchè facesse un passo, modesto finchè si vuole, ma un passo nella direzione del bilancio programmatico, quello che è stato offerto al Parlamento come spunto di confronto, di discussione, è stato del tutto trascurato; l'insieme dei problemi che ci siamo sforzati di portare all'attenzione e che in qualche misura sono quelli di sempre, cioè quelli che hanno finora impedito di avviare decisamente questa prassi ma che, proprio perchè esplicitati, potevano consentire un confronto tale da superarli in tutto o in parte, non ha avuto l'attenzione che forse meritava. Resta fermo comunque l'indirizzo

del Governo e lo sforzo di mantenersi in qualche misura in un'ottica — mi rifaccio un po' al dibattito nel suo complesso — che non è sicuramente quella di piena soddisfazione di tutte le esigenze.

La maggior parte delle questioni sollevate nel dibattito è sicuramente legittima e corrisponde a bisogni veri, rappresentati sul canale della finanza locale come qui più volte è stato sottolineato, ma anche su altre materie in cui sono competenti le altre Commissioni. Il fatto è che una scelta politica e il difficile compito di governare il bilancio non possono essere ridotti a un censimento delle necessità e a una registrazione dei comportamenti dei centri periferici di spesa, ma devono tentare, alla ricerca di un difficile equilibrio, di comporre tutte queste spinte in un quadro che sia gestibile — anche se con sforzo, con impegno e con molte rinunce — e nello stesso tempo garantisca la coerenza con obiettivi di ordine generale.

Noi, come sapete — al fine di aprire un dibattito sugli indirizzi e nella speranza di approfondirlo articolando le diverse voci di entrata e di spesa — avevamo immaginato comportamenti tali per cui, fissando determinati parametri di crescita delle entrate e delle spese, entro un tempo ragionevole la struttura della finanza pubblica italiana sarebbe stata giudicata con maggiore apprezzamento rispetto ad oggi. Pur rimanendo aperti alla discussione, abbiamo introdotto la distinzione, nell'ambito delle spese correnti, tra la quota afferente gli oneri per il debito pubblico e quelle rimanenti e avevamo immaginato che operare soprattutto sulla quota di spese correnti al netto degli interessi sarebbe stato un impegno piuttosto difficile, in quanto si tratta della parte più rigida della spesa pubblica. Infatti è sicuramente più facile incrementare le entrate che non contenere le spese.

I risultati che gli strumenti al vostro esame propongono sono, a mio personale avviso, abbastanza apprezzabili perchè recuperano la filosofia del bilancio di competenza, cosa che a me pare fondamentale, ricordando soprattutto come in questo Paese per un certo tempo era stato dimenticato tale

dato, con la conseguenza di creare una sorta di nube tempestosa capace di scaricarsi in ogni momento provocando traumi: il tutto fondato sulla banale considerazione secondo la quale quando si determina di compiere una spesa prima o poi la si fa.

BONAZZI. In quale periodo si è verificata questa situazione?

GORIA, *ministro del tesoro*. Tra il 1976 e il 1977. Se lei sfoglia i documenti relativi al dibattito che si svolse in quegli anni, constaterà che la competenza era quasi ignorata mentre contava quello che si immaginava sarebbe stato l'impatto sul fabbisogno. Ciò è sicuramente di grandissimo rilievo, salvo il fatto che poi il fabbisogno è diventato sempre meno controllabile, proprio perchè mancavano gli strumenti con cui regolare gli impegni che prima o poi scadevano.

Quindi se consideriamo il dato centrale della competenza e se apportiamo, per dati omogenei — senza dubbio anche con un minimo di arbitrarietà —, una sola correzione afferente l'andamento del Fondo sanitario nazionale (che per ragioni che tutti conosciamo è quello che più ha creato problemi di lettura dei fenomeni che si andavano verificando), scopriamo che tra il 1982 e il 1983 la spesa corrente al netto degli interessi è cresciuta in termini di competenza del 25,6 per cento, tra il 1983 e il 1984 del 15,2 per cento ed è attesa una crescita tra il 1984 e il 1985 del 7,6 per cento.

Con questa annotazione vorrei introdurre una brevissima riflessione afferente il tema principale. Quando si dibatte sull'indicazione relativa alla finanza locale, a quella regionale e a quella sanitaria, occorre ricordare che i sistemi sono stati impostati in coerenza con un quadro complessivo; non siamo in presenza di uno Stato che fa quel che vuole e chiede ai centri periferici solo di attenersi a determinate regole, ma di fronte a un sistema globale in cui tutti devono seguire determinati principi. Anzi, se guardiamo alla finanza locale comprendendovi anche l'ammortamento degli oneri dei mutui che si andranno a sostenere, la spesa è superiore a quella prevista.

Sulle questioni più specifiche vorrei fare solo delle brevissime considerazioni di carattere generale. Il senatore Vitale ha posto un problema delicato nel sostenere come il confronto tra i 96.000 miliardi di fabbisogno atteso e i 145.593 di saldo netto da far finanziare previsti nel disegno di legge al nostro esame lascerebbe immaginare o una formazione di residui al di là del lecito oppure chissà quali manovre. Vorrei far notare al senatore Vitale che il confronto va fatto per dati omogenei; quindi occorre ricordare che i circa 96.000 miliardi sono frutto anche di ulteriori rientri in tesoreria che costituiscono voce del tutto particolare (peraltro per omogeneizzare i dati dobbiamo innanzitutto parlare di circa 98.000 miliardi). Inoltre i 145.593 miliardi scontano 20.444 miliardi di quelle che abbiamo chiamato con grande trasparenza di contenuti « regolazioni contabili », che non sono comprese per definizione nel fabbisogno, e 16.000 miliardi non compresi nei disegni di legge finanziaria e di bilancio, ma attesi dal Governo in forza del provvedimento relativo alla modifica del sistema fiscale — cosiddetto « pacchetto Visentini » — e di altre misure.

Che poi si giudichino queste iniziative in maniera diversa, deriva dalle varie opinioni politico-parlamentari, ma mi pare di poter affermare che il quadro globale derivante dalla premessa e dalla Relazione previsionale e programmatica sia coerente nei risultati, presentando di fatto un confronto tra un fabbisogno complessivo interno di 98.000 miliardi circa e un saldo netto da finanziare in ragione di 145.593 miliardi.

Vorrei ora partire da alcune osservazioni svolte dal senatore D'Onofrio, che mi sembra siano state piuttosto sintetiche, per dire alcune cose.

Una brevissima, perchè lo stesso senatore D'Onofrio ha rilevato nel suo intervento di questa mattina che è in parte eccentrico al presente dibattito il problema del Fondo sanitario nazionale. La gran parte dei problemi di gestione finanziaria del sistema sanitario nazionale è derivata dall'aver vissuto per anni su basi non contabili ma statistiche. Il fabbisogno del Fondo sanitario nazionale è sempre stato determinato sviluppando, se-

condo parametri più o meno discutibili, i dati statistici rilevati negli anni precedenti. Grazie ad un recente decreto-legge, dall'ottobre di quest'anno possiamo disporre della valutazione contabile relativa al 1983. Essa costituisce un punto di riferimento di grande valore per come gestire i finanziamenti.

L'immaginare allora che, partendo da una base questa volta di natura contabile, il sistema sanitario non sia gestibile nonostante un incremento del 10 per cento nel 1984 rispetto al 1983, e del 7 per cento nel 1985 rispetto al 1984, dovrebbe quanto meno portare alla richiesta di maggiori approfondimenti ed analisi in proposito.

Perchè, nonostante tutte le iniziative e gli impegni assunti, non è possibile risparmiare, o quanto meno evitare gli sprechi, in questo settore, come viceversa è stato possibile fare in altri settori? Perchè, a fronte di una regressione, rilevata da Farmitalia e di cui tutti i maggiori giornali hanno dato notizia, della spesa per prodotti farmaceutici, di fronte alla diminuzione del ricorso a convenzioni esterne, cioè di fronte a contenimenti di costi dichiarati, non è possibile realizzare alcun risparmio in questo settore? Perchè, a fronte di una sensibilità molto diffusa nell'opinione pubblica in rapporto alla presenza di costi di grande rilevanza, non si può chiedere al settore della sanità una gestione di un punto al di sotto di quello che sarebbe lo sviluppo naturale della spesa? Sono queste tutte domande pertinenti che chiunque si interessi di una buona amministrazione della cosa pubblica è autorizzato a fare.

Certo, se le risorse da destinare al Fondo sanitario nazionale debbono essere computate sommando le esigenze di coloro che decidono la spesa senza alcuna responsabilità, allora ci troviamo in un ambito distorto di gestione del sistema. Allora riduciamo il ruolo del Governo e del Parlamento a registrare le decisioni assunte da altri organi, del tutto rispettabili, ma sicuramente con diversa investitura e diverse responsabilità.

In merito alla questione posta dal senatore D'Onofrio circa le spese elettorali degli enti locali, non posso non cogliere l'esigenza

espressa di dare un assetto generale e definitivo a tutta la materia; ciò deve però, a mio giudizio, essere fatto anche tenendo conto delle esigenze del momento, anche perchè, per quanto riguarda la consultazione generale del 1985, essendo essa compresa nella consultazione regionale, non si pongono problemi di natura finanziaria.

Per quanto riguarda l'esigenza, segnalata dal senatore D'Onofrio, di far fronte alle maggiori spese degli uffici di conciliazione, si tratta sicuramente di una questione di fondo. Vorrei solo ricordare che è iscritta sul fondo globale una cifra consistente che potrà essere devoluta in rapporto alla questione delle maggiori spese dovute ai maggiori compiti attribuiti ai giudici conciliatori, ai giudici di pace, eccetera, con un idoneo provvedimento legislativo ad iniziativa governativa o parlamentare. In ogni caso bisognerà tener conto dei tempi di approvazione parlamentare, al di là della sufficienza o meno degli stanziamenti.

Per quanto riguarda il problema posto a proposito della finanza regionale, comprendo le argomentazioni che sono state addotte, però vorrei brevemente spiegare i motivi che hanno determinato l'atteggiamento del Governo. Negli anni passati il fondo *ex* articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, è stato mantenuto al valore nominale, in considerazione dei trasferimenti paralleli alle Regioni per i singoli settori. Questo nella consapevolezza che le Regioni non potevano trovarsi a gestire una quota di investimento decrescente rispetto a quella dello Stato. Si accompagnava, ripeto, a questo la consapevolezza che le Regioni, anche mantenendo fermo il disposto dell'articolo 9, in forza soprattutto degli interventi del Fondo investimenti e occupazione e di altre iniziative di spesa, avrebbero visto crescere le proprie possibilità di spesa. Quest'anno, invece, si è deciso di venire incontro alle richieste in questo senso delle Regioni, aumentando del 10 per cento circa i fondi di cui all'articolo 9. Per quanto riguarda i trasporti, il Governo ha annunciato vivo interessamento per il debito pregresso. Credo che in proposito non sia indifferente che i creditori siano enti pubblici piuttosto che istituti bancari o privati, perchè interesse generale è

quello di far fronte agli oneri per interessi al minor costo possibile.

Per quanto riguarda più specificamente la parte relativa ai comuni, vorrei riprendere lo schema proposto dal senatore D'Onofrio e fare in proposito delle considerazioni. La prima riguarda il tanto discusso incremento del 7 per cento assicurato ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Mi sono trovato oggi di fronte ad una stima del Ministero dell'interno che è nell'ambito dei 200 miliardi (lettera c) dell'articolo 4-bis del decreto-legge n. 55 convertito dalla legge 26 aprile 1983, n. 131), mentre mi si contrappone ad essa una valutazione di 500 miliardi. Non vorrei che si fosse in presenza di un piccolo equivoco: cioè, con l'utilizzo della lettera c) non si dà carico di tutto il 7 per cento ma del raggiungimento del 7 per cento; non vorrei allora che i 500 miliardi rappresentassero realmente l'incremento necessario perchè le risorse dei comuni raggiungano il 7 per cento. Tenete conto che ciò vorrebbe dire 7.000 miliardi circa della spesa del 1984: è abbastanza verosimile. Ma allora andrebbe ricordato che i 500 miliardi, che rappresentano l'incremento, non sono alimentati solo con la lettera c) ma anche e prima di tutto con la restante parte del fondo perequativo; per cui con la lettera c) si deve garantire una integrazione qualora non si raggiunga in via ordinaria il 7 per cento. Quindi, l'opinione del Governo, soprattutto forte del calcolo fatto dal Ministero dell'interno, è che lo stanziamento sia sufficiente, e lo sia alla luce di quel comma cui i senatori Pavan, D'Onofrio e Bonazzi si riferivano — prego comunque il Sottosegretario di dare chiarimenti — tendente a coprire pochissime posizioni del tutto anomale, dipendenti da comportamenti regionali, soprattutto in Sardegna, per una incidenza veramente minima, la dove ricordo che il Governo, non a caso ovviamente, attribuisce trasferimenti ai comuni che non hanno potuto avvalersi, per comportamenti della Regione, di una norma già operante per la generalità dei comuni. Quindi, non dovrebbero crearsi problemi.

Il senatore D'Onofrio giustamente sollevava un problema più generale afferente la

quota di crescita relativa al personale. Vorrei fare una breve notazione: quando sottoscrivemmo assieme ai rappresentanti dell'ANCI il contratto nazionale, fu convenuto, (e ci fu data anche una documentazione molto analitica) il rispetto degli incrementi, che erano del 13, del 10 e del 7 per cento. I comuni hanno obiettato che nella gestione del contratto, per ragioni organizzative, l'articolazione temporale degli effetti era stata non corrispondente a quanto inizialmente previsto. Se questa è la ragione, dobbiamo immaginare una possibile crescita della spesa per il personale del 12 per cento nel 1985, proprio perchè quella relativa al 1984 è aumentata meno del previsto. Quindi, nell'ipotesi di una diversa collocazione temporale degli oneri, l'insieme dell'onere dovrebbe consentire di mantenere gli equilibri. Se l'andamento è superiore rispetto al previsto, ciò è dovuto a questioni di gestione del contratto. Occorrerà comunque fare una verifica e prevedere eventuali provvedimenti.

Una questione molto importante e delicata è stata posta in relazione ai mutui per il 1985. Ci si chiede come i comuni dovranno fare i bilanci. Vorrei chiedere alla generosità dei senatori di comprendere che il problema coinvolge l'Amministrazione dell'interno e che si richiede un minimo di sintonia, ma non intendo certamente eludere la questione. Desidererei esprimere due brevi riflessioni: la prima è di ordine prettamente politico. Il congegno fu attentamente approfondito alla Camera e si arrivò a certe soluzioni sulle quali, mantenendo un atteggiamento di fondo che non può essere modificato su questi temi, vi fu una convergenza molto larga; il Governo accettò l'ipotesi di incrementare in modo sensibile i fondi disponibili, convenendo i rappresentanti dei Gruppi parlamentari sulla necessità di inserire un meccanismo di chiusura. Quindi, al di là di tutte le opinioni che possono essere espresse, credo che questo sia tema da non dimenticare. A mio giudizio, i comuni devono prevedere che il ristorno avvenga alle condizioni previste dalle norme.

Altro problema molto importante e delicato è quello relativo ai disavanzi. A tale riguardo vorrei dichiarare la mia totale di-

sponibilità ad esaminare il problema, che credo sia legato al modo con cui disciplinare la materia: non sarà facile, dovremo veramente esercitare tanto buon senso e fantasia e in qualche modo cogliere le situazioni. Ad esempio, il comune di Pisa testimonia una situazione di disavanzo in forza di interessi passivi pagati al tesoriere per anticipazioni, se ricordo bene i colloqui che abbiamo avuto. Tale problema non vede i comuni schierati sullo stesso piano; nel 1984, rispetto ai trasferimenti operati nei confronti dei comuni con popolazione al di sopra di 5.000 abitanti, si ha un utilizzo inferiore di circa 3.000 miliardi alle previsioni. Ciò naturalmente non significa che tutti i comuni sono nelle medesime condizioni. È necessario verificare la ragione per cui un comune si è trovato in una certa condizione ed un altro no, altrimenti (si è alle solite), indipendentemente dai comportamenti, si trattano tutti i comuni nello stesso modo. Con questo non voglio dare una risposta nè in un senso, nè nell'altro ma ribadisco la volontà di affrontare il problema con molta attenzione, perchè ci muoviamo in un'area delicata.

Sull'ultima questione sollevata dal senatore D'Onofrio, relativa all'autonomia impositiva, vorrei fare una brevissima riflessione. È fuori di dubbio la competenza del Ministero delle finanze. Vorrei ricordare che, se parlassi solo della mia posizione, direi cose troppo note; a livello di Governo l'impegno è stato ribadito durante la verifica dei patti programmatici che la maggioranza ha svolto nell'estate, ed è semplicemente citato con una data di scadenza (fine 1984) nel documento conclusivo di quegli incontri.

Credo che, stando così i fatti, la data del 31 dicembre debba essere valutata con ragionevolezza, in relazione al dibattito parlamentare sul « pacchetto Visentini ». Spetta comunque al sottosegretario Bortolani la accettazione degli ordini del giorno, magari con qualche correzione.

Vorrei passare ora ad altre questioni come quelle, per esempio, poste dal senatore Pavan. Non ho dubbi sulla necessità di proseguire utilizzando il meccanismo della perequazione, salvo una breve annotazione a margine: scopriamo ora come l'auspicato

andamento favorevole dell'inflazione ponga problemi nuovi, perchè un conto è perequare con incrementi del 15 per cento, un conto è perequare con incrementi del 7 o del 5 per cento o anche meno. Intendo mantenere questa linea ma dovranno essere apportate comunque delle correzioni al sistema. Per quanto riguarda poi la SOCOF, non è che alcuni comuni siano stati impediti nella relativa applicazione perchè anche quelli terremotati hanno applicato forme più o meno simili di imposta. Credo che in quel caso lo strumento principale sia l'allocazione delle risorse relative al terremoto e la cui prosecuzione costituisce un importante problema.

Sull'accensione e sull'erogazione dei fondi necessari ai mutui vorrei dare un chiarimento al senatore Bonazzi. Ovviamente nessuno di noi ha in mente di impedire processi corretti. Ho già detto all'Assemblea della Camera, proprio a fronte della questione relativa al debito estero, che non avremmo avuto alcuna difficoltà a interpretare la pubblicità dell'atto nelle forme in cui la sua natura la rende possibile. È fuor di dubbio che se un prestito è stipulato a Londra non ha la stessa pubblicità che avrebbe se fosse stipulato in Italia.

BONAZZI. E per quanto riguarda i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti?

GORIA, *ministro del tesoro*. Sapevate già a che cosa corrisponde quella norma, quindi, al di fuori dei casi che la riguardano, non ci sono altre questioni.

Per quanto riguarda le erogazioni, vorrei dire al senatore Pavan che, a mio giudizio, il problema va colto leggendo tutto il comma che a tale punto si riferisce, laddove prevede il caso in cui i mutui non siano depositati in tesoreria. Infatti nel caso dell'incasso in un'unica soluzione di un mutuo non versato in tesoreria il comune fruisce chiaramente degli interessi.

BONAZZI. Come può essere? Tutti i mutui vanno depositati.

GORIA, *ministro del tesoro*. L'ipotesi è che qualche mutuo non lo sia, perchè nel

caso in cui tutti i mutui fossero versati cadrebbe la prima parte di questo comma. In parole povere, se questi mutui arrivano in tesoreria, non si applica questa norma, in quanto essa è condizionata al mancato versamento; se invece, per ragioni su cui non mi sento di indagare, scatta l'ipotesi prevista, allora c'è la previsione di bilancio.

Il senatore Bonazzi ha manifestato il desiderio di una controriforma, ma lascio a lui questa affermazione che certo non posso condividere.

Per quanto riguarda i mutui da erogare nel 1986, credo che dovremo lavorare molto rapidamente. Tali questioni sono presenti anche nell'ordine del giorno presentato dal senatore D'Onofrio e mi inducono a una riflessione puramente formale. Ho sempre guardato con titubanza a ordini del giorno che impongono al Governo comportamenti che il Parlamento non può avere, ma comunque si tratta solo di una questione di eleganza e di precedenti formali.

Circa il significato da attribuire alla rinegoziazione dei mutui, credo di poter dire serenamente che abbiamo posto delle condizioni che si immagina debbano essere richieste a partire dall'approvazione di questo disegno di legge. Per evitare che esse facessero da « saracinesca » ad una situazione in atto (perchè gli amministratori comunali finchè non leggono la *Gazzetta Ufficiale* non sanno con precisione che cosa è stato approvato in Parlamento), si è creduto opportuno dare una possibilità a chi nel momento della pubblicazione della legge non si troverà nelle condizioni idonee.

Per quanto riguarda l'intervento del senatore Pistolese, tralascerei per il momento i problemi sollevati dalla legge n. 219 del 1981, mentre mi soffermerei sulla questione dei controlli su cui egli ha insistito molto. Essa è fondamentale nell'architettura istituzionale dello Stato italiano e occorre che prima o poi si svolga un dibattito approfondito sulla portata del controllo di merito che, così come è stato costituito lo stato delle autonomie, non è consentito. I controlli di merito non sono consentiti non perchè manca una legge al riguardo o perchè manca la volontà, ma perchè sono del tutto eccentrici rispetto all'attuale costruzione di fondo

dello Stato. Sono rispettoso di tutte le opinioni, ma bisogna fare attenzione a non pretendere che si realizzino nel nostro Stato obiettivi del tutto estranei ad esso.

Ritengo, signor Presidente, di non aver tralasciato nulla; comunque, qualora lo abbia fatto, invito i senatori presenti a farmelo notare. Non posso che tornare a chiedere alla Commissione di voler esprimere un parere favorevole sul disegno di legge finanziaria. Sulla tabella 2, mi rimetto pienamente alla relazione del senatore Orciari e vi chiedo pertanto di trasmettere un rapporto favorevole anche su di essa.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. Ringrazio il ministro Goria per la sua replica.

Si procederà ora disgiuntamente all'esame degli ordini del giorno e degli emendamenti al disegno di legge n. 1027.

I lavori proseguono in sede consultiva sul disegno di legge n. 1027 dalle ore 13 alle ore 13,10.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. Riprendiamo il dibattito sulla tabella 2.

BONAZZI. Vorrei presentare, insieme ad altri colleghi del mio Gruppo, un emendamento che si propone il fine di aumentare lo stanziamento (di cui alla tabella B allegata al disegno di legge di bilancio) autorizzato in relazione alla legge 16 maggio 1970, n. 281.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. Mi sembra, senatore Bonazzi, che il suo emendamento non possa essere presentato in questa sede, in quanto si riferisce ad un articolo del disegno di legge di bilancio, ed è quindi cosa di competenza della Commissione bilancio.

BONAZZI. In questo caso ritiro l'emendamento, che sarà da noi eventualmente ripresentato nella competente sede.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. Resta ora da conferire il

mandato per il rapporto alla 5^a Commissione permanente sulla tabella 2 e per il parere sul disegno di legge finanziaria, sempre alla 5^a Commissione.

Propongo che sia dato mandato al senatore Orciari di presentare un rapporto alla Commissione sulla tabella 2, secondo le linee della relazione da lui svolta, ed al senatore d'Onofrio di trasmettere un parere favorevole alla 5^a Commissione sul disegno di legge finanziaria, secondo le proposte da lui formulate, tenendo conto delle osservazioni emerse nel corso del dibattito e delle risposte del Ministro del tesoro.

BONAZZI. Esprimo a nome del Gruppo comunista parere contrario al conferimento dei due mandati, come è stato proposto ora dal Presidente, pur apprezzando il fatto che il senatore D'Onofrio si sia dichiarato d'accordo ad inserire nel parere alcuni rilievi ed alcune osservazioni anche da noi avanzate ed emerse nel corso della discussione.

PINTUS. Dichiaro il voto contrario del Gruppo della sinistra indipendente sul conferimento dei due mandati.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, se non si fanno osservazioni, restano conferiti i due mandati come sopra proposto.

Il seguito dell'esame delle tabelle nn. 1 e 3 è rinviato alla seduta pomeridiana.

I lavori terminano alle ore 13,15.

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984

(Seduta pomeridiana)

Presidenza

del Presidente VENANZETTI

I lavori hanno inizio alle ore 16,40.

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987 » (1028), approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1985 (Tab. 1)

— Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1985 (Tab. 3)

(Rapporto alla 5ª Commissione)

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame congiunto della tabella 1 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1985 » e della tabella 3: « Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1985 », già approvate dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

PINTUS. Il mio intervento sarà limitato all'esame della tabella 3, relativa al Ministero delle finanze: un Ministero che, come tutti sanno, ha la responsabilità dell'acquisizione delle entrate tributarie dello Stato. Non dissimulo, signor Presidente, una crisi di rigetto verso l'idea di dover affrontare ancora questi problemi; dopo quasi un bimestre trascorso nell'esame del disegno di legge Visentini, desidererei non parlar più di queste cose. Tra l'altro, da due o tre mesi a questa parte il discorso tra me e l'onorevole Ministro sta diventando un discorso tra sordi. Io rivolgo delle domande, il Ministro non risponde e così rimane il dubbio che i miei argomenti siano così deboli da non meritare una risposta o, al contrario, siano tali da preoccupare tanto che la risposta non viene data per altre ragioni.

Vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su due problemi in particolare: quello della funzionalità della Amministrazione finanziaria e quello della sua correttezza. Ci sarebbe molto da dire su entrambi i versanti; io però mi limiterò a trattare del problema della funzionalità dell'Amministrazione finanziaria, chiedendo scusa se ripeterò argomenti che ho già trattato in altre occasioni. Direi che uno dei guai maggiori che siano capitati all'Amministrazione finanziaria è stato quello di aver voluto innestare su un corpo obsoleto delle

tecnologie avanzate, con i risultati che tutti possono constatare. Il vero problema, allora, è quello dell'utilizzazione del personale dipendente dall'Amministrazione finanziaria. L'organo competente ad effettuare il controllo sulla utilizzazione del personale è l'Ispettorato. Si è parlato di crisi dei quadri dirigenti ed è possibile che questa valutazione sia, almeno in parte, esatta, ma non credo che tale crisi possa essere risolta con la logica delle promozioni a tappeto, che vengono effettuate allo scopo di nascondere miglioramenti economici che non si ha il coraggio di estendere in modo generalizzato a tutta la platea del personale dipendente. Arrivo a chiedermi se qualcuno si sia mai domandato, ad esempio, quale sia la stessa utilità di prevedere particolari poteri in termini di accertamento induttivo, quando poi questi poteri esistono già nella normativa vigente e non vengono utilizzati a dovere. Nella mia esperienza di ispettore tributario, posso dire di averli visti utilizzare in proporzioni limitatissime, spesso male.

Di problemi ce ne sono tanti sul versante della funzionalità, ad esempio nell'ambito degli uffici di registro. In molti casi gli accertamenti di valore effettuati dagli uffici di registro vengono poi stranamente ridotti a proporzioni molto vicine a quelle delle dichiarazioni degli interessati. Questo lascia molte perplessità e molti dubbi sull'attuale correttezza delle operazioni.

Esistono degli uffici IVA che si limitano a registrare l'infrazione all'obbligo di emissione della bolla d'accompagnamento e a quello del rilascio delle ricevute fiscali, ma omettono del tutto ogni irrogazione di sanzioni.

A proposito degli uffici delle imposte dirette, si ha paura che risorga il cosiddetto concordato, ma pochi si domandano se tale concordato non sia per avventura ancora vigente nell'ambito degli uffici stessi. Non so se si sa che esistono addirittura degli uffici che tengono doppi registri per i questionari. Non so se ci sia qualcuno che si ponga la domanda che gli Ispettorati compartimentali svolgono funzioni di proconsolato presso gli uffici distrettuali e presso gli uffici provinciali dell'imposta sul valore aggiunto e che purtroppo in molti casi hanno

funzioni di copertura di certe irregolarità che a volte emergono in modo prepotente. Si tratta allora di giustificarle.

Esiste poi un problema gravissimo che è quello del coordinamento tra gli uffici IVA, gli uffici delle imposte dirette e la stessa Guardia di finanza. Esistono gravissimi problemi in merito all'anagrafe tributaria che incidono pesantemente sui programmi di accertamento. Esiste il problema dell'esame da parte degli uffici distrettuali delle imposte dirette dell'annualità d'imposta più lontana rispetto al momento in cui viene preso in esame il processo verbale di verifica da parte della Guardia di finanza. Esiste inoltre il gravissimo problema dei rimborsi nell'ambito dell'IVA.

Per andare incontro all'Amministrazione nel cercare di risolvere questi problemi si è istituito il Servizio centrale degli ispettori tributari (SECIT), nel 1981, e devo dire che tale servizio è stato fatto oggetto di un sistematico boicottaggio. Non voglio solo parlare della ostilità preconcepita con cui è stato accolto dai comandi della Guardia di finanza, dagli uffici periferici, nonché dall'Ispettorato compartimentale, ma sappiamo che anche da parte dei vertici politici del Ministero non è stato mai accolto con un minimo di pazienza.

Siamo arrivati alla terza relazione del SECIT e in questa sede non mi occuperò dei problemi che sono stati affrontati da essa — semmai lo farò in Aula — ma dei risultati che sono riassumibili in un solo episodio. Una decina di giorni fa, in un convegno a cui ha preso parte il Ministro delle finanze in persona, appena nominato il Servizio centrale degli ispettori tributari sembra ci sia stata una sorta di sollevazione della platea e qualcuno, nel silenzio degli organi politici, si è domandato se non sia il caso di liberarci dell'ingombro rappresentato dal suddetto Servizio.

Non ho avuto occasione di sentire un solo Ministro — e per la verità ne ho visto solo uno — dire che gli accertamenti effettuati dal Servizio centrale degli ispettori tributari erano inaccettabili. Solo una volta, a una mia esplicita richiesta, il Ministro disse che il SECIT su una data questione aveva un'opinione diversa da quella degli or-

gani dell'Amministrazione e poi aggiunse polemicamente che, pur essendo formato da persone degnissime, non era il Vangelo. È vero, non è stato il Vangelo in quell'occasione e può darsi che non lo sia neanche in altre. Il SECIT infatti è messo nelle condizioni di non poter effettuare delle verifiche anche se ne avrebbe la possibilità.

Comunque, a parte questi rilievi, esistono dei suggerimenti che hanno spaziato per tutto il settore dell'Amministrazione tributaria e devo concludere che i casi sono due: o i rilievi che il Servizio centrale degli ispettori tributari ha fornito al Ministero sono del tutto infondati — e allora non vedo perchè si continui a mantenere questo organismo o perchè non lo si integri con persone capaci di farlo funzionare appieno — oppure i rilievi formulati sono fondati — e sono di questo avviso perchè nella maggior parte dei casi sono stati approvati all'unanimità dal comitato di coordinamento, quindi anche con il voto della rappresentanza della Guardia di finanza — ma allora mi si deve spiegare per quali ragioni non si fa funzionare questo Servizio. Certo non perchè ciò comporti un grande impegno finanziario da parte del Ministero, se è vero — come è vero — che il Servizio centrale degli ispettori tributari incide per una percentuale irrisoria nel totale generale del bilancio del Ministero delle finanze, equivalente a poco più delle spese telefoniche della Guardia di finanza.

Ma non è questo il problema: dobbiamo chiederci il perchè questo organismo, che nasce per collaborare con l'Amministrazione finanziaria e renderne più funzionale l'attività, è messo da parte come un oggetto inutile o nascosto come si può nascondere il figlio del peccato, un figlio bastardo che non viene presentato agli ospiti.

SEGA. Signor Presidente, sono un po' imbarazzato perchè, in base alle decisioni prese ieri sera, credevo che si sarebbe svolta una discussione generale unica, mentre invece in mia assenza questa mattina si è discusso del Ministero del tesoro e si è votata la relativa tabella. Ciononostante, pur riservandomi di intervenire in altra sede, voglio riferirmi a due questioni centrali che

sono ancora aperte e che riguardano decine di migliaia di cittadini.

Mi riferisco innanzi tutto alle pensioni di guerra, questione riaperta alla Camera con l'emendamento votato e firmato dai rappresentanti di tutti i Gruppi contenente la previsione di uno stanziamento di 227 miliardi ai fini dell'adeguamento di tali pensioni. Questo incremento del fondo per le pensioni di guerra risulta fondamentale e indispensabile per consentire al Senato di procedere all'esame, che auspico rapido, del disegno di legge n. 656 che prevede modifiche ed integrazioni alla recente normativa in materia di pensioni di guerra. Sarà bene che il Ministro del tesoro e anche il relatore esprimano in Aula un parere al riguardo e che il Governo dia una risposta chiara e precisa in merito all'atteggiamento che intende assumere su questo provvedimento che porta la firma di rappresentanti di tutti i Gruppi. Esso infatti riguarda circa 300.000 pensionati che attendono che sia modificato il decreto del Presidente della Repubblica che aveva visto espresso un parere negativo da entrambi i rami del Parlamento rispetto all'attuazione della legge delega relativa, precedentemente votata.

La seconda questione riguarda un'altra benemerita categoria, quella dei mutilati ed invalidi per servizio i quali hanno ottenuto l'adeguamento del loro trattamento a distanza di molto tempo rispetto all'adeguamento delle pensioni di guerra. È una discriminazione inconcepibile, inaccettabile e sempre più clamorosa tra il mutilato di guerra e il soldato ferito in Libano o il carabiniere massacrato dai banditi o dai terroristi. Non si vede perchè l'adeguamento dei due tipi di trattamento non debba avvenire contestualmente. È una questione aperta, che ritengo si riproporrà e rispetto alla quale sarebbe auspicabile non solo che il Governo si assuma precisi impegni, ma anche che le relative tabelle di bilancio prevedano appositi stanziamenti; al riguardo comunque ci faremo promotori di un emendamento. Tra l'altro vorrei anche sottolineare il fatto che il trattamento per i genitori dei soldati di leva caduti in servizio è abnorme, è assurdo, in quanto viene rico-

nosciuta la pensione solo nel caso in cui vi sia un reddito inferiore — mi sembra — a 300.000 lire al mese. Credo che siano molti gli episodi riguardanti famiglie disperate che, di fronte alla morte del proprio figlio durante il servizio militare, si sono viste negare qualsiasi indennità perchè magari il loro reddito supera le 300.000 o le 400.000 lire al mese. Credo che questa sia una questione non più tollerabile e che debba essere affrontata con iniziative da parte del Governo.

La questione dei grandi invalidi per servizio si propone insieme a quella degli invalidi di guerra.

Inoltre, anche se il Ministro, replicando, ha detto qualcosa, rimane aperta la questione delle nomine bancarie che siamo, ormai, abituati a richiamare ogni anno in occasione del dibattito sul bilancio. Di anno in anno diventano sempre più scandalose ed obsolete le proroghe che si vanno sempre più allungando, non solo in termine di anni, ma anche in termine di numero. Il caso che più conosco, e che qui richiamo, riguarda il Presidente della Cassa di risparmio di Padova e Rovigo, il quale di *prorogatio* in *prorogatio* è arrivato a raddoppiare il termine.

Passando a trattare dei problemi connessi alla tabella 3, mi limiterò a chiedere alcune informazioni al rappresentante del Governo sullo stato della riforma e dell'ammodernamento dell'Azienda dei monopoli di Stato, sulle prospettive che ha una così grande Azienda, che svolge un ruolo fondamentale, non solo dal lato del reperimento delle entrate e da quello della produzione e dell'occupazione, in quanto occupa oltre 20.000 dipendenti, ma anche da quello dello sviluppo economico e sociale, in quanto unico punto di riferimento nel mercato nazionale e internazionale a fronte delle multinazionali del tabacco che tentano di intervenire nel nostro Paese in modo massiccio. Sarebbe, pertanto, opportuno che il Governo informasse il Parlamento sull'attuale situazione dell'Azienda, in relazione anche alle vicende che hanno fatto clamore, sia per quanto riguarda l'assetto direzionale,

sia per quanto riguarda gli aspetti giudiziari.

L'ultimo problema riguarda il sistema del lotto che abbiamo trattato in più occasioni, fin quasi a stancarcene. In questa sede è stato approvato un disegno di legge di riordino del gioco del lotto. La Direzione generale aveva dato assicurazioni sull'avvio del nuovo sistema. Il Governo aveva garantito che entro sei mesi si sarebbe dato il via ad un processo di automazione. Sono passati tre anni e, soltanto ora, ci si è accorti che le disposizioni previste nella normativa non sono applicabili e, addirittura, che gli studi svolti dall'Amministrazione finanziaria non corrispondono alla realtà e che vi sono errori clamorosi rispetto ai quali si impone l'esigenza di un ulteriore adeguamento. Di conseguenza, sono state presentate interrogazioni e sappiamo anche che il Ministro delle finanze ha chiesto l'intervento del Ministero del tesoro per la protezione dei botteghini del lotto della Campania e della Sicilia perchè sempre più esposti ad atti di violenza. Inoltre le notizie che vengono date sul gettito annuale del lotto sono contraddittorie; secondo alcune sarebbe aumentato, mentre secondo altre addirittura dimezzato. Notizie sicure, comunque, sono quelle che danno in crescita il gioco clandestino in tutte le grandi città. La conclusione che si trae da tutto ciò è che, purtroppo, lo stato attuale del gioco del lotto è a livello borbonico, fatto questo inconcepibile per un Paese moderno ed ancora più inconcepibile è il fatto che non abbiamo alcuna notizia su ciò che il Governo intende fare per risolvere il problema. È stato ricordato che il Parlamento ha votato alcune disposizioni per il passaggio all'Amministrazione finanziaria dei dirigenti del personale del gioco del lotto che, nel frattempo, vengono mantenuti in attività nelle ricevitorie, ma ciò sta determinando una situazione anomala e insostenibile. Vi sono, dunque, molte ragioni perchè, sia pure nel contesto più generale della tabella delle Finanze e sia pure nel contesto della politica fiscale e tributaria, che si ripropongono in questa sede, il Governo fornisca al

Parlamento assicurazioni e risposte precise al riguardo.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale sulle tabelle 1 e 3.

PAVAN, *relatore alla Commissione sulla tabella 3*. Non mi sembra che siano state fatte particolari osservazioni alla relazione da me svolta. Mi sembra, anzi, di poter dire che alcuni degli intervenuti hanno sottolineato aspetti che io stesso avevo già sottolineato. Desidero, comunque, precisare che non ritengo sia il caso di scaricare le maggiori responsabilità sul personale del Ministero delle finanze, per il quale le carenze sono esattamente le stesse di tutti gli altri Ministeri e il maggiore o minore rendimento può variare da persona a persona.

Sintetizzerò alcuni punti della mia relazione che potranno essere oggetto del rapporto favorevole che invieremo alla 5ª Commissione. Aggiungerò anche qualche annotazione che possa fornire motivo di riflessione al rappresentante del Governo, dal quale mi aspetto alcune risposte. Il primo aspetto riguarda la carenza del personale nei vari settori dell'Amministrazione finanziaria: delle dogane, delle imposte dirette e indirette, del catasto e delle esattorie, che sono vitali per il funzionamento dello Stato per i loro collegamenti con altri settori amministrativi. Per ovviare alla carenza di personale bisognerebbe, a prescindere dal blocco delle assunzioni posto dal disegno di legge finanziaria e che si inserisce nella manovra di riduzione della spesa, stabilire settore per settore delle deroghe, come previsto anche da un comma dell'articolo 7 dello stesso disegno di legge finanziaria.

Vi sono altri due aspetti che mi preme sottolineare. Il primo è il seguente: dobbiamo considerare con la dovuta attenzione determinate figure del personale e di operatori nel settore. Si è riscontrato che in alcune zone si rischiano vuoti di organico per cui si rende necessaria l'individuazione di incentivi economici perchè gli operatori più quali-

ficati siano incoraggiati a rimanere nell'Amministrazione finanziaria.

Il secondo aspetto è quello relativo ad una adeguata preparazione professionale. Concordo in parte con l'osservazione del collega Pintus, cioè che abbiamo innestato una tecnologia nuova su un corpo obsoleto. Se le altre amministrazioni possono ancora funzionare con sistemi tradizionali, i meccanismi della economia sono tali invece da necessitare di moderne strumentazioni.

Vengo infine ad un ultimo aspetto, quello del funzionamento dei centri di servizio. Questi dovranno essere attuati, così come è stato programmato; i ritardi che si potranno verificare, comprensibili perchè quando si creano strutture nuove non sempre si riesce a procedere nei tempi previsti, non devono comunque frenare l'azione di questi strumenti a nostro avviso utilissimi per la realizzazione di una verifica della veridicità o meno delle denunce dei contribuenti. Particolare attenzione merita anche il problema del catasto che, come sappiamo, è collegato a molti altri settori, per cui ritengo necessario anche in questo caso un ammodernamento degli strumenti.

Esprimo, dopo queste osservazioni di carattere generale, parere favorevole sulle tabelle di bilancio.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. Prima di dare la parola al rappresentante del Governo, sottosegretario Bortolani, che ringrazio per aver seguito la nostra discussione, desidero dire anch'io qualcosa. Non credo di dover aggiungere altro alla mia relazione sulla tabella dell'entrata. Intendo però richiamarmi ad alcune considerazioni di carattere generale sull'equilibrio tra entrate e spese cui faceva cenno stamane il Ministro del tesoro.

Volevo ribadire, come è stato chiarito anche dal Ministro del tesoro e come sottolineato dal Governo nella sua relazione sul disegno di legge finanziaria, che la previsione complessiva delle entrate prevede un aumento di circa il dieci per cento delle stesse. Tenendo conto del tasso di inflazione programmato del 7 per cento circa e dell'aumento del prodotto lordo che dovrebbe col-

locarsi intorno al 2,8 per cento, l'aumento delle entrate risulta pari in effetti ai due tassi percentuali d'aumento, per cui rimane inalterata la pressione tributaria del sistema economico.

Questo era l'orientamento di fondo che ho voluto richiamare nella mia relazione; mi sembra infatti che questa sia la linea fondamentale della politica fiscale per quanto riguarda il 1985, linea da cui deriva anche l'impostazione del disegno di legge n. 923, approvato dal Senato e attualmente in discussione alla Camera, al quale si fa riferimento anche nella tabella delle entrate, come provvedimento che consente l'entrata di circa 5.000 miliardi. Qualora tale disegno di legge non dovesse essere approvato ed aver vigenza entro il 1985 vi sarebbe una riduzione delle entrate di 5.000 miliardi da coprire o con eventuali altri tributi o con riduzioni della spesa.

I contributi previsti da quel provvedimento vanno in direzione di un riequilibrio delle entrate; la pressione contributiva rimane infatti invariata. Il Governo avrebbe dovuto altrimenti proporre al Parlamento altre entrate che sarebbero andate a carico della generalità dei contribuenti invece di recuperare in quei settori in cui si può parlare di erosione e di evasione.

BORTOLANI, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Per quanto riguarda la parte che mi compete dovrei dire agli onorevoli senatori e all'onorevole Presidente che nulla ho da aggiungere per quanto concerne le entrate tributarie perchè lei, onorevole Presidente, ha svolto una convinta relazione con una corrispondenza numerica sul versante delle entrate esattamente pari a quanto il sottoscritto ed il Ministero sono a conoscenza.

I dati esposti in questa sede dimostrano che, a confronto con i dati omogenei del 1984, il 1985 non porta variazioni sostanziali, se non l'aumento del 5,6 per cento che, aggiunto al prodotto interno lordo, raggiungerà il tetto del 9-10 per cento. Perciò nessuna pressione nuova, nè nuovi cespiti sono indicati per consentire un risultato positivo alla manovra complessiva che il Governo intende

portare avanti, proponendosi come risultato il raffreddamento del tasso di inflazione, che nel 1985 dovrebbe scendere al 7 per cento. La stessa cosa può dirsi a proposito della tabella 3, su cui ha riferito alla Commissione il senatore Pavan riportando dati esattissimi e aggiornati sulle variazioni introdotte dalla Camera dei deputati in prima lettura. Lo schema di stato di previsione denuncia un risparmio di 503 miliardi rispetto all'anno precedente, anche se qualcuno ha osservato alla Camera che forse questi soldi era meglio spenderli.

Condivido, almeno in parte, alcune delle osservazioni che sono state avanzate a proposito dell'Amministrazione finanziaria, ma avrei alcune osservazioni da riferire alla Commissione in merito ad alcune delle cose dette dal senatore Pintus. Il Ministero delle finanze ha già assunto da qualche anno alcune iniziative ed alcuni accorgimenti che dovrebbero portare al raggiungimento degli obiettivi che qui sono stati indicati. Per quanto riguarda la tabella 3, si sa esattamente che le 124.000 unità, fra personale civile e militare, non sono corrispondenti alle necessità operative e funzionali del Ministero delle finanze, anche se si pensa di mettere al più presto a disposizione dei dipendenti i mezzi idonei per fronteggiare una serie di necessità e di urgenze che vanno sempre più avanzando.

Per scendere a risposte più circostanziate in merito ai quesiti rivolti dai senatori Pavan e Pintus in ordine alle imposte dirette, il Governo prende nota e condivide il dato della carenza di personale nella maggior parte degli uffici distrettuali delle imposte dirette, carenza ancor più evidente negli uffici del Nord.

Purtroppo e per varie ragioni esiste anche in questo campo uno squilibrio tra Nord e Sud e cercheremo di farvi fronte in ogni caso; già da ora in avanti i concorsi verranno banditi su base regionale e ciò in futuro porterà indubbi vantaggi. Nel primo e secondo ufficio di Milano, senatore Pavan, il fenomeno del collocamento a riposo dei funzionari della carriera direttiva è più accentuato. L'Amministrazione non ha modo di ovviare a tali inconvenienti se non con prov-

vedimenti legislativi che consentano una più adeguata retribuzione del personale dell'Amministrazione finanziaria tale da dissuadere dalla ricerca di una sistemazione economicamente più conveniente. A ciò si cerca di ovviare con disponibilità finanziarie che non sono mai sufficienti. Allo scopo di attenuare il divario tra i vari uffici del Nord, del Centro e del Sud, da qualche anno i vincitori dei concorsi vengono prevalentemente destinati a sedi del Centro-Nord. Il comitato, che opera alle dirette dipendenze del Ministro, ha tenuto fino ad oggi una ventina di sedute esaminando prevalentemente le attività connesse allo sviluppo del sistema informativo, sia per quanto attiene all'attuazione della convenzione del 29 aprile 1983 con la SOGEI, sia in ordine alle iniziative di automazione della Direzione generale, collegate con il sistema informativo stesso.

Il programma di realizzazione dei centri di servizio, un traguardo importante per il Ministero delle finanze, già avviato dai centri di Roma e Milano, è tuttora in fase di realizzazione. La convenzione stipulata con il consorzio Coifin, del gruppo IRI-Italstat, ha conferito a tale impresa l'incarico della realizzazione degli stabili da destinare a sede dei centri di servizio di Bari, Pescara e Venezia. I centri di Bari e di Pescara possono essere attivati per la ricezione delle dichiarazioni dei redditi che verranno presentate nel 1986, mentre quello di Venezia potrà essere attivato per le dichiarazioni che saranno presentate nel 1987. Gli stanziamenti sul capitolo 4671 del 1984 prevedevano originariamente spese per la costruzione dei centri di servizio sopra indicati, ma non sono stati attivati in quanto l'Amministrazione ha preferito, per motivi di natura economica, acquisire gli immobili necessari mediante costruzione e non ricorrendo all'attribuzione dei lavori di adeguamento. Il personale delle diverse qualifiche assegnato alle sedi di servizio viene opportunamente addestrato fin dal momento dell'assunzione e la preparazione professionale viene aggiornata costantemente con periodici corsi, anche se devo aggiungere che la percentuale degli allievi che partecipa a detti corsi è del tutto insufficiente. Il corso sull'informatica

è curato dalla direzione generale del Ministero, di concerto con la Scuola centrale tributaria.

A proposito delle esattorie, il Governo, facendo fronte agli impegni assunti in occasione della discussione parlamentare del decreto che proroga per l'anno 1984 le attuali gestioni esattoriali, ha presentato alla Camera dei deputati nel giugno 1984 il disegno di legge delega n. 1833 per la istituzione della disciplina dei servizi della riscossione tributi.

La recente bocciatura alla Camera del decreto-legge sulle esattorie pone una serie di problemi di cui il Governo si sta occupando per far fronte alla situazione che si è venuta a determinare.

Il Consiglio dei Ministri intende uscirne fuori, elaborando magari un altro decreto con qualche proposta ulteriore. Mi dia anche un suggerimento lei, senatore Bonazzi.

BONAZZI. Quindi chiede aiuto alla minoranza.

BORTOLANI, sottosegretario di Stato per le finanze. Sempre. Comunque la soluzione non è facile.

Il fatto più importante evidenziato dai vari oratori intervenuti concerne l'organizzazione dei servizi e del personale.

In ordine alla dotazione organica del personale periferico delle dogane, in base alla legge n. 302 del 1984, essa è stata aumentata di 1.150 unità ed è stato accordato un incremento del trattamento economico accessorio, rappresentato da una maggiorazione del 130 per cento del premio incentivante di cui all'articolo 10 dell'accordo nazionale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 344. Con i concorsi si è proceduto inoltre alla ripartizione dei posti a livello regionale (ciò costituisce una novità al fine di evitare una smobilitazione tra il Nord e il Sud) e si è stabilito che i nuovi assunti fossero destinati agli uffici presso i quali vi fosse maggiore esigenza di personale. Particolare attenzione è stata prestata dagli uffici doganali anche in relazione all'intensificazione delle correnti di traffico.

È stata poi affrontata la questione relativa alle tasse, alle imposte indirette sugli affari, agli uffici del registro, agli uffici IVA e alle conservatorie. Circa le 3.000 vacanze nell'intero organico dell'Amministrazione generale delle tasse e delle imposte indirette sugli affari, 1.400 posti saranno coperti entro brevissimo tempo, essendo i concorsi in fase di espletamento; 650 posti potranno essere coperti con concorsi da bandire e per i quali si attende la relativa autorizzazione, mentre i restanti posti sono riservati o accantonati in virtù delle vigenti disposizioni e quindi non sono momentaneamente conferibili. Anche per le conservatorie va osservato che 183 posti scoperti verranno quanto prima assegnati per concorso già in fase di espletamento.

Per quanto riguarda la meccanizzazione del settore delle imposte sul reddito, si è proceduto in maniera piuttosto celere e con risultati progressivamente migliori circa la gestione del servizio e la tempestività dell'informazione, visto che fino a poco tempo fa questi uffici sembravano abbandonati a se stessi e quasi figli di nessuno. Il « pacchetto Visentini » in corso di discussione al Parlamento ha anche il compito fondamentale di migliorare l'applicazione delle aliquote, onde ridurre la imposizione a carico delle imprese e quindi i rimborsi. In tal modo parte del personale già addetto al servizio dei rimborsi sarà destinato ad aumentare il numero di coloro che sono addetti agli accertamenti. Pensate solo al fatto che le aliquote da 8 più una diventeranno 3 più una; ciò vuol dire che sarà semplificato il sistema, permettendoci di distaccare diverse unità dai servizi per poterle inserire negli uffici che si occupano degli accertamenti.

Per quanto concerne il lotto, senatore Segga, indubbiamente le cose non vanno benissimo, tant'è che anche il gettito tributario mi sembra diminuisca di 70-80 miliardi. Lei però ha già dato una risposta a se stesso: il nostro provvedimento non ha trovato accoglimento da parte del Consiglio di Stato. Pertanto — e mi pare che lei ne sia già a conoscenza — è stato necessario proporre un nuovo disegno di legge, attualmente in esame presso l'altro ramo del Parlamento

(atto Camera n. 1634), al fine di recepire quelle modifiche necessarie per una più funzionale ed economica gestione del servizio.

Passiamo ora ai problemi che riguardano il catasto, che conosco bene in quanto ho esercitato la professione di agronomo. Direi che questo settore non si trova in una condizione disastrosa, ma difficile. Infatti la situazione dei terreni è già stata registrata su nastro magnetico per l'80 per cento; fra cinque o sei mesi sarà possibile avere una risposta immediata a qualsiasi richiesta di informazioni poichè su 8.000 comuni 5.600 hanno già provveduto a questa bisogna.

Devo anche aggiungere che non vi è alcuna perdita sul gettito fiscale: sapete meglio di me che il catasto dei terreni non è probatorio per la proprietà; il fisco persegue il possessore e — per fortuna — il terreno non può essere « sommerso ». Voglio inoltre ricordare che sono in corso di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* e saranno ultimate entro l'anno le nuove tabelle dei redditi catastali, dominicali ed agrari. Riguardano 18 milioni di proprietari, un gettito fiscale di circa 1.200 miliardi e 28 milioni di ettari (per cui facendo un'opportuna suddivisione non si tratterà di un forte incremento unitario).

Le cose, invece, stanno diversamente per il catasto urbano. Si tratta di 34 milioni circa di unità immobiliari che nel nostro Paese rappresentano un notevole patrimonio edilizio, ma una parte di esso (circa 2 milioni) naviga ancora sotto le acque del fisco. Con quanto previsto dal « pacchetto Visentini » (ex articolo 25, che prevede un finanziamento di 75 miliardi in tre anni) si provvederà all'automazione; è pure previsto l'obbligo dell'autodenuncia da parte dell'interessato e la mappa catastale sottoscritta da un tecnico. Si tratterà di una doppia responsabilità alla quale si affiancherà il meccanismo del condono edilizio. Questo ultimo, certo, non minaccia quelle grosse sanzioni che non permettono che un progetto vada in porto. Il sindaco è tenuto — se il soggetto interessato non presenterà la domanda di allibramento, facile da ottenere al catasto — a non concedere gli allacciamenti pubblici. Il notaio a sua volta non potrà ricevere alcun atto

se non verrà presentata la documentazione dell'avvenuta domanda di accatastamento. In tal modo, se non vorranno rimanere isolate per sempre, le unità immobiliari sommerse dovranno necessariamente venire alla luce. Al riguardo è stato stimato un gettito complessivo per il 1986-1988 di 3.200 miliardi annui, che non sono certo poca cosa rispetto a quanto viene pagato oggi.

Riguardo al problema della dirigenza, in applicazione delle norme recate dalla legge 10 luglio 1984, n. 301, sarà possibile conferire entro i prossimi mesi, con il prescritto scrutinio di promozione, metà dei posti vacanti nella qualifica di primo dirigente. Per la copertura dell'altra metà, occorrerà invece attendere che siano state espletate le procedure concorsuali ed ultimati i corsi di formazione pure previsti dalla citata legge n. 301 del 1984.

A proposito di dogana e alloggi, per quanto riguarda il capitolo 8203 va precisato che lo stesso riportava finanziamenti disposti con la legge finanziaria 1980. Essendo esauriti tali stanziamenti, si è deciso di sopprimere tale capitolo.

L'acquisto e costruzione di alloggi di tipo economico da destinare ai dipendenti in servizio presso gli uffici periferici delle dogane è attualmente realizzato mediante fondi stanziati sul capitolo 7901 gestito dalla Direzione generale del demanio e che dispone per l'anno 1985 di uno stanziamento di 270 miliardi oltre a residui per circa 182 miliardi.

Per quanto riguarda il contenzioso devo dire che, purtroppo, i numeri sono quelli indicati dal senatore Pavan. Siamo in crescita: siamo arrivati a 56 milioni di cittadini, e a 24 milioni di utenti risultanti al fisco. I pagamenti tendono sempre più ad essere dilazionati, in attesa di eventuali condoni ed il cumulo del contenzioso diventa sempre più difficilmente dipanabile.

In ordine al Corpo della guardia di finanza, si osserva che nel 1976 è stata predisposta la bozza del nuovo regolamento di servizio, la quale, su richiesta del Consiglio di Stato, è stata inviata per il parere anche ai Dicasteri dell'interno, della difesa, di grazia e giustizia e alla Presidenza del Consiglio

dei Ministri, che hanno fatto pervenire le loro osservazioni nel dicembre del 1983.

Sulla base degli elementi acquisiti, il Comando generale del predetto Corpo ha dato incarico alla Scuola di polizia tributaria di predisporre un nuovo e più snello schema di regolamento, armonizzato con i principi fondamentali della riforma della Pubblica sicurezza.

Circa i corsi di specializzazione per i militari della Guardia di finanza, è da notare che il numero dei partecipanti viene stabilito annualmente in relazione alle risorse finanziarie disponibili e agli impegni operativi del personale.

Nel 1983 sono stati effettuati 296 corsi, a cui hanno partecipato:

127 ufficiali, corrispondenti al 9 per cento della forza effettiva;

956 sottufficiali, pari complessivamente all'8 per cento circa della forza effettiva, 353 dei quali hanno frequentato corsi centralizzati, mentre i residui 603 hanno seguito corsi a livello periferico;

3.913 militari di truppa, pari al 13 per cento circa della forza effettiva, che hanno tutti frequentato corsi periferici.

Per quanto infine riguarda la presunta tendenza ad una più frequente concessione di equi indennizzi ai dipendenti del Corpo militare in questione, va precisato che le cifre fornite dalla Corte dei conti si riferiscono al numero delle pratiche liquidate negli anni 1981-1983 e non già alle istanze prodotte nel periodo medesimo. Queste ammontano per l'anno 1981 a 3.073, per il 1982 a 3.614 e per il 1983 a 3.061, contro un numero di pratiche liquidate pari rispettivamente a 1.550, 2.876 e 4.955.

In merito all'attività dell'Amministrazione dei monopoli di Stato posso dire che, a quanto risulta, le entrate dello Stato, a titolo di imposta sul consumo dei tabacchi,

per il 1985 sono stimate in 4.800 miliardi con un incremento, rispetto all'anno precedente, del 5 per cento. Sono stati conseguiti risultati economici notevoli e nei confronti delle multinazionali ci siamo abbastanza difesi. Come si sa il monopolio in termini comunitari non esiste più; si tratta di una vicenda non più in atto, non più corrente. Sono state sottoscritte varie convenzioni con le società che producono tabacco e si è determinato un certo monopolio nell'interesse dello Stato. Per di più i grossi sconti da parte delle società estere sono fenomeni sempre più in diminuzione, per cui si può dire che il mercato del tabacco sia quasi del tutto scomparso.

Non ho altro da aggiungere e, concludendo, invito la Commissione a stendere un rapporto favorevole sulla tabella 3.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. Non sono stati presentati né ordini del giorno, né emendamenti alle tabelle 1 e 3.

Restano da conferire i mandati per i rapporti alla 5^a Commissione permanente.

Propongo che tale incarico sia affidato ai rispettivi relatori alla Commissione.

BONAZZI. Esprimiamo voto contrario.

PINTUS. Anche noi esprimiamo voto contrario.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 1*. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, se non si fanno osservazioni, il mandato a riferire resta conferito ai rispettivi relatori.

I lavori terminano alle ore 17,35.