SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

e

V COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

(Bilancio)

RESOCONTO STENOGRAFICO

ATTIVITÀ CONOSCITIVA PRELIMINARE
ALL'ESAME DEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO 1986

INDICE

MERCOLEDÌ 2 OTTOBRE 1985

Audizione del Ministro del tesoro

PRESIDENTE (Ferrari-Aggradi, *senatore* - DC) *Pag.* 7, 11, 15 e *passim*
BASSANINI (*deputato* - Sin. Ind.) 14, 15, 16
BOLLINI (*senatore* - PCI) 15, 20, 26
CALICE (*senatore* - PCI)..... 17
CARRUS (*deputato* - DC)..... 18
CAVAZZUTI (*senatore* - Sin. Ind.) 21
COLONI (*deputato* - DC) 19
COVI (*senatore* - PRI)..... 20
CRIVELLINI (*deputato* - Rad.) 14
GORIA, *ministro del tesoro* ..... 8, 21, 23 e *passim*
PAGANI Antonino (*senatore* - DC) 11
PEGGIO (*deputato* - PCI)..... 13, 14
PELLICANÒ (*deputato* - PRI) 26
RIVA Massimo (*senatore* - Sin. Ind.)..... 12, 13
SACCONI (*deputato* - PSI) 18
SANTINI (*deputato* - PSI)..... 18
VALENSISE (*deputato* - MSI-DN) 16

Audizione del Governatore della Banca d'Italia

PRESIDENTE (Ferrari-Aggradi, *senatore* - DC) *Pag.* 27, 35, 45
ANDRIANI (*senatore* - PCI) 38
BASTIANINI (*senatore* - PLI)..... 36
CAROLLO (*senatore* - DC)..... 35, 38, 42
CARRUS (*deputato* - DC)..... 36
CAVAZZUTI (*senatore* - Sin. Ind.) 35, 41
PEGGIO (*deputato* - PCI)..... 40
RIVA Massimo (*senatore* - Sin. Ind.).....36, 43
SACCONI (*deputato* - PSI) 35, 40
VALENSISE (*deputato* - MSI-DN) 38, 44
CIAMPI..... *Pag.* 27, 39, 40 e *passim*

GIOVEDÌ 3 OTTOBRE 1985

(Antimeridiana)

Audizione del Ministro delle finanze

PRESIDENTE:
– Ferrari-Aggradi, *senatore* (DC) .... *Pag.* 45, 47, 65
– Bollini, *senatore* (PCI) 56, 57
BOLLINI (*senatore* - PCI) 45
BONAZZI (*senatore* - PCI)..... 47
CAROLLO (*senatore* - DC)..... 53, 58, 59
CIRINO POMICINO (*deputato* - DC) 58
COLELLA (*senatore* - DC) 62
POLLASTRELLI (*senatore* - PCI) 47, 54, 62
RIVA Massimo (*senatore* - Sin. Ind.) 53, 60
RUBINACCI (*deputato* - MSI-DN) 55
VISCO (*deputato* - Sin. Ind.) 61
VISENTINI, *ministro delle finanze*.....
46, 47, 54 e *passim*

Audizione del Presidente dell'Istituto centrale di statistica (ISTAT)

PRESIDENTE (Ferrari-Aggradi, *senatore* - DC)
Pag. 65, 68, 69 e *passim*
CIRINO POMICINO (*deputato* - DC) 68
REY 66, 69, 70

GIOVEDÌ 3 OTTOBRE 1985

(Pomeridiana)

Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE (Ferrari-Aggradi, *senatore* - DC)
Pag. 71, 76, 80
BASSANINI (*deputato* - Sin. Ind.) 76, 80
BATTINI 79, 80
BONADONNA..... 72, 76, 80
CARABBA 72, 78
DI GIAMBATTISTA 75
SEPE..... 72

Audizione dei rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica

PRESIDENTE (Ferrari-Aggradi, *senatore* - DC)
Pag. 81, 87, 92 e *passim*
ALICI (*senatore* - PCI)..... 87
BASSANINI (*deputato* - Sin. Ind.) 89, 97
BERLANDA (*senatore* - DC)..... 91
CIRINO POMICINO (*deputato* - DC) 91
NAPOLEONI (*senatore* - Sin. Ind.)..... 89, 96
COLOMBINI..... 83, 92
GERELLI..... 81, 95
MORCALDO 96
ONOFRI..... 85, 87, 97
SPAVENTA 93

VENERDÌ 4 OTTOBRE 1985

Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni

PRESIDENTE:
– Ferrari-Aggradi, *senatore* (DC) .. *Pag.* 98, 106, 107
– Bollini, *senatore* (PCI) 114
BOLLINI (*senatore* - PCI) 108
CALICE (*senatore* - PCI)..... 107
CAROLLO (*senatore* - DC)..... 107
CIRINO POMICINO (*deputato* - DC) 109, 113
GUZZETTI 100, 111, 113
RAVIDÀ 106
TURCI..... 113

Audizione del Ministro del bilancio e della programmazione economica

PRESIDENTE (Ferrari-Aggradi, *senatore* - DC)
Pag. 114, 120, 122
BOLLINI (*senatore* - PCI) 119
ROMITA, *ministro del bilancio e della programmazione economica* 115, 121
ZARRO (*deputato* - DC) 120

MERCOLEDÌ 2 OTTOBRE 1985

Presidenza
del Presidente FERRARI-AGGRADI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, il ministro del tesoro Goria e il Governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi, accompagnato dal Vice direttore dell'Istituto, Antonio Fazio e dal dottor Cesare Caranza.

I lavori hanno inizio alle ore 9,50.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1986.

Sono in programma oggi le audizioni del Ministro del tesoro e dei rappresentanti della Banca d'Italia.

Se non vi sono osservazioni, verrà ascoltato innanzitutto il Ministro del tesoro.

Audizione del Ministro del tesoro

PRESIDENTE. Signor Ministro, presidente Pomicino e cari colleghi, in apertura dei nostri lavori desidero rivolgere a tutti un cordiale saluto ed in particolare ai colleghi della Camera con i quali abbiamo spesso occasione di collaborare, sia pure in modo indiretto e soprattutto tramite il presidente Pomicino con cui cerco di mantenermi costantemente in contatto, al di là anche di quelle che sono le occasioni espressamente previste dai nostri Regolamenti, per garantire il più possibile un'armonia e una corrispondenza di amorosi sensi. Unitamente al saluto, vorrei porre un fervido augurio affinchè si possa svolgere proficuamente questa fase preliminare della sessione di bilancio, così da essere poi in grado di portare avanti in modo costruttivo e nei termini stabiliti il lavoro relativo all'esame dei documenti di bilancio.

Vorrei inoltre dare atto di un fatto che considero estremamente importante, anche perchè nelle passate occasioni non sempre si è verificato. Onorevoli colleghi, nonostante il grande travaglio, il lavoro non facile di cui si è sobbarcato il Governo e la mole delle cose da fare, nella giornata di ieri noi siamo stati in grado di avere — e di ciò desidero ringraziare in modo particolare il Presidente del Senato e tutti i suoi collaboratori — il testo stampato di tutti i documenti di bilancio: i disegni di legge finanziaria e di bilancio, nonchè la Relazione previsionale e programmatica. Ciò lo ritengo importante perchè dimostra come, almeno nella fase iniziale, siano state rispettate pienamente le scadenze fissate. Noi diamo ora il via alla fase delle udienze conoscitive previste dall'articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato, e al comma 3 dell'articolo 119 del Regolamento della Camera dei deputati, che hanno lo scopo di permetterci di richiedere tutti quegli elementi che possono essere utili per un valido svolgimento dei nostri lavori futuri. Conoscere per decidere: infatti, se vogliamo fare dei confronti utili e se vogliamo, nel limite del possibile, anche favorire intese, convergenze, o comunque decisioni costruttive occorre che noi tutti abbiamo chiaro lo stato dell'economia e della politica economica, perchè, se è difficile intendersi su aspetti specifici e particolari, non vi è dubbio che si possa svolgere un lavoro molto più proficuo allorchè si ha presente la linea strategica che si intende seguire, oltre che l'esposizione obiettiva e valida della realtà economica.

Vorrei ora accennare brevemente alle modalità di svolgimento dei nostri lavori. L'invito rivolto ai nostri gentili ospiti è quello di limitarsi a una breve introduzione, sia perchè siamo tutti addentro alla materia, sia perchè abbiamo avuto occasione di ascoltarli più volte anche di recente, per poi lasciare invece largo spazio alle domande in quanto credo che tutti noi abbiamo dei punti che ci interessano in modo particolare o la cui conoscenza può risultare estremamente utile al fine di assumere in modo più responsabile le nostre decisioni.

Con l'onorevole Cirino Pomicino, Presidente della Commissione bilancio della Camera, ho concordato il seguente calendario degli incontri: stamane ascolteremo il Ministro del tesoro e il Governatore della Banca d'Italia; domani, in mattinata, il Ministro delle finanze ed il Presidente dell'ISTAT e nel pomeriggio la Corte dei conti e la Commissione tecnica per la spesa pubblica; venerdì, infine, le regioni per concludere poi con l'audizione del Ministro del bilancio. Sempre d'intesa con il Presidente della Commissione bilancio della Camera, ho ritenuto di dover indicare alcuni punti che sembravano di particolare rilievo, in modo da non obbligare gli ospiti ad una esposizione generica ed ampia. Naturalmente, i colleghi saranno poi liberi — anche se prego di farlo in modo sintetico — di rivolgere tutte le domande che riterranno opportune. Ho inoltre rivolto ai nostri ospiti la preghiera che, nei limiti del possibile, accompagnino la loro esposizione con qualche scheda scritta in modo tale da avere anche l'indicazione esatta dei dati di maggiore rilievo.

GORIA, *ministro del tesoro*. Signor Presidente, onorevoli parlamentari, il presidente Ferrari-Aggradi ha molto cortesemente ricordato tutte le occasioni d'incontro avute anche quest'anno sia al Senato che alla Camera, utili per seguire con una certa continuità l'andamento dell'economia e della finanza pubblica. A questo proposito, vorrei ricordare che altre opportunità, forse ancora più pregnanti, ci attendono nell'immediato futuro. Infatti, è imminente l'inizio del dibattito al Senato, prima in Commissione e poi in Aula, e quindi con le stesse modalità alla Camera, relativo all'esame dei documenti di bilancio. Poichè in quella sede credo avremo l'opportunità di analizzare approfonditamente nei suoi aspetti più specifici la manovra finanziaria, mi limiterò a richiamare brevemente il quadro complessivo in cui si colloca la manovra di finanza pubblica e soprattutto la situazione del 1985 che è il piede di partenza per le previsioni del prossimo anno, nonchè le linee fondamentali che abbiamo ritenuto di seguire nel proporre la legge finanziaria.

La situazione complessiva è oggi nuovamente dominata da una relativa incertezza in conseguenza soprattutto di quanto accade sulla scena internazionale. Gli onorevoli parlamentari sono a conoscenza dell'iniziativa recentemente assunta dai maggiori paesi industrializzati al fine di ridefinire un livello della quotazione del dollaro più consono ai dati fondamentali dell'economia americana. È in atto cioè uno sforzo importante teso sostanzialmente a convincere il mercato della correttezza di tali livelli, ben sapendo che, se a questa convinzione il mercato non dovesse pervenire, del tutto vani risulterebbero i propositi di trovare un nuovo equilibrio. È questa una questione di grandissimo rilievo perchè molte volte, quando gli andamenti del dollaro erano flettenti piuttosto che quando erano in rialzo, abbiamo dovuto riconoscere l'importanza che la quotazione della valuta americana aveva nell'indurre una maggiore o minore crescita degli scambi commerciali. Questa incertezza, soprattutto, motiva l'esposizione nella Relazione previsionale e programmatica — ne faccio solo cenno perchè il ministro Romita risponderà più diffusamente su questo aspetto — del quadro macroeconomico per il 1986, presentato più con delle «forchette» di ipotesi degli andamenti principali che non con dati fissi.

La riflessione è sostanzialmente questa: abbiamo assoluta necessità di prestare attenzione — così come nel passato, ma in modo, se possibile, ancora più accentuato nel futuro — riguardo l'andamento della nostra bilancia dei pagamenti. Credo che — è una facile previsione la mia — sentirete il governatore della Banca d'Italia ricordare come la situazione debitoria del nostro Paese sia diventata cosa seria.

Abbiamo una posizione debitoria netta per circa 30 miliardi di dollari; nemmeno le riserve auree valutate a prezzi correnti sarebbero in grado di coprire questa indebitamento netto. L'onere sul prestito estero ammonta a qualche cosa come 8.000 miliardi; quindi ci troviamo una bilancia dei pagamenti gravata con 8.000 miliardi di interessi che paghiamo all'estero; non possiamo certo pensare di continuare ad accumulare debiti, oneri su uno zoccolo di questo genere. È

fondamentale ridurre per il 1986 in maniera importante il disavanzo della parte corrente della bilancia dei pagamenti, perchè poi in parallelo con la ripresa della competitività il 1987 e gli anni seguenti ci ripropongano una situazione di equilibrio.

Sappiamo bene che questo impegno, che è ineludibile, deve essere unito alla ricerca del massimo sviluppo possibile stante il vincolo della bilancia dei pagamenti. Tutto ciò significa controllare per quanto è possibile, ma anche nella maniera più efficace, soprattutto gli elementi che più si muovono nella direzione di mutare favorevolmente o sfavorevolmente questi andamenti. Mi riferisco agli elementi della competitività ed in particolare alla domanda interna, con un ruolo della finanza pubblica forse in questi momenti ancor più risaltato.

Per quanto riguarda la situazione di oggi nella sua evoluzione, per il momento non abbiamo nessun elemento che ci porti a mutare le previsioni di consuntivo esposte sia nella relazione previsionale e programmatica che nella relazione di cassa. Non possiamo però mancare di sottolineare come le medesime previsioni siano legate ad alcuni elementi dei quali l'incertezza è *in re ipsa*.

Vorrei sottolinearne due che mi sembrano possano più facilmente determinare andamenti: il gettito atteso del condono edilizio, proprio perchè poggia su una base sconosciuta in quanto illecita e di difficilissima stima, e il rientro dei crediti dell'INPS, indotto dal decreto-legge recentemente rinnovato, altro aspetto di non facile stima.

Stante la situazione complessiva, stante l'andamento del 1985, per quanto riguarda il 1986 il Governo si è posto fondamentalmente l'obiettivo di convincere la componente politica ma anche e soprattutto l'opinione pubblica non soltanto dell'assoluta necessità di migliorare in termini di qualità la finanza pubblica ma anche di contenerne l'espansione in termini di quantità.

Si è più volte parlato, anche in questi giorni, della necessità di testimoniare non solo l'intenzione ma anche l'impegno verso una inversione di tendenza, il tutto fondato tra l'altro sulla convinzione secondo la quale molto dell'andamento della finanza pubblica ma anche e soprattutto dell'intera economia del 1986 sarà determinato dalle aspettative che fra gli operatori finanziari in genere andranno a diffondersi. Se le aspettative saranno nella direzione di un miglioramento della situazione, tutto sarà più facile e porterà a risultati più apprezzabili. Se viceversa le aspettative muoveranno verso timori di un peggioramento della situazione, tutto sarà più difficile e i risultati meno apprezzabili.

Con queste intenzioni il Governo si è poi mosso attraverso alcuni obiettivi che nel corso degli ultimi mesi sono stati assunti come obiettivi del Governo medesimo: il primo è quello di operare in termini di finanza pubblica senza far crescere la pressione tributaria, comunque la pressione complessiva.

Pare abbastanza ovvio a questo punto comprendere lo sforzo riuscito o non riuscito, lo vedremo nel corso della discussione particolareggiata, di operare principalmente sul versante delle spese e delle entrate extratributarie.

Un secondo obiettivo che il Governo ha avuto sempre ben presente riguarda invece la necessità di attivare, e dove è possibile anche di portare a termine, meccanismi che determinino la spesa in modo tale che i risultati siano non solo utili per l'anno che ci sta davanti ma anche e soprattutto per il periodo che ci attende.

Si trattava e si tratta di riportare sotto il controllo centrale, nell'amministrazione delle risorse centrali, tutto ciò che una serie di normative, ma anche una serie di assetti istituzionali, è andata a determinare negli anni, in termini sovente di difficoltà di controllo.

Fermi restando questi due obiettivi subordinati ma molto importanti, comunque capaci di definire i contorni dell'azione di governo, si è cercato di dare indicazioni che fossero certamente normative, ma che rispondessero ad un minimo di logica anche spiegabile. Intanto si è tentato di chiamare tutte le amministrazioni decentrate di spesa, salvo eccezioni, ad operare affinchè la loro spesa, o comunque quanto della loro spesa è poggiato sul trasferimento statale, non crescesse più

del tasso programmato di inflazione, quindi in termini reali.

Ciò a partire dagli organi costituzionali, Camera, Senato e altri, per terminare — si fa per dire — ai sottosistemi più importanti: enti locali, regioni, sistema sanitario nazionale e così via. Soprattutto laddove l'architettura istituzionale del nostro Paese garantisce poteri di organizzazione nella gestione, affinchè l'obiettivo non rimanga un pio desiderio scritto su un pezzo di carta, si è inteso dare ai centri periferici di spesa quel tanto o poco di autonomia, anche finanziaria, che consenta loro di vivere non soltanto su una finanza trasferita, ma anche, almeno per qualche piccola, nello stesso tempo, significativa misura, su una finanza autogestita. È il caso degli enti locali per i quali è in previsione un'area di autonomia impositiva, ed è il caso del sistema sanitario, settore in cui è stata avanzata l'ipotesi di una riselezione dei servizi e delle contribuzioni.

Si è inoltre cercato di dare un qualche segnale importante e di avviare un processo di flessibilità nella macchina amministrativa dello Stato; personalmente mi auguro che tale processo porti, sia pur gradualmente, abbastanza lontano. Si parla spesso dei cosiddetti rami secchi delle ferrovie o del problema relativo ad alcuni uffici postali; in futuro identiche questioni potrebbero porsi per certe strutture sanitarie o giudiziarie o per un insieme di altre strutture statali. Si vuole pertanto, con un impatto modesto nel 1986, verificare verosimilmente se la macchina amministrativa, così come è capace di espandersi per tentare di far fronte a nuove esigenze, è anche capace di ritrarsi quando queste esigenze vengono quantitativamente meno o qualitativamente si trovano ad essere orientate in modo diverso.

Ancora, si è cercato di riportare quanto più possibile ordine in alcune aree che da tempo presentavano anomalie abbastanza inspiegabili, mi riferisco in particolare all'area dei contributi per malattia ed a quella della previdenza. Ci siamo trovati a dover operare in entrambi i settori perchè, per il primo di essi, un importante differenziazione all'interno delle contribuzioni derivate dal vecchio assetto appare anche giuridicamente insostenibile (e non a caso la Corte Costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi su ciò) e perchè, per l'area previdenziale, risultavano macroscopici squilibri tra prestazioni e contribuzione.

Si è poi tentato, sempre nell'ottica di puntare ad un risultato significativo anche in termini di quantità, di operare su diverse direzioni utilizzando, tra gli altri, un filo conduttore che ritengo — bene o male che lo si voglia intendere — di un certo significato; si è cioè tentato di ridefinire un'area di cittadini che necessitino più di altri di un sostegno maggiormente accentuato per concentrare particolarmente su di essi gli impegni: è il caso degli assegni familiari e delle pensioni di invalidità civile, ed è ancora il caso di alcuni meccanismi che si è immaginato di introdurre anche in altre direzioni.

Si è infine ritenuto necessario, anche nell'ottica importante della ricerca di una maggiore trasparenza nella destinazione delle risorse pubbliche, di intervenire in modo abbastanza incisivo sul complesso del sistema delle agevolazioni. Gli interventi sulle tariffe sociali dell'ENEL e della SIP o delle ferrovie costituiscono a mio giudizio esempi e non conclusioni di un processo ed in qualche modo dovrebbero indicarci la nuova direzione da prendere.

Tutte le decisioni che ho appena ricordato hanno dato sostanza ad una serie articolata di indicazioni la più parte delle quali contenute nel disegno di legge finanziaria, provvedimento che abbiamo tentato di rendere il più corrispondente possibile all'impegno, assunto anche formalmente col Senato e con la Camera, di richiamo ai contenuti fondamentali della legge 4 agosto 1978, n. 468. Mi rivelerei un ingenuo se pensassi di aver fatto un lavoro senza pecche anche perchè fare un lavoro del genere, specialmente in considerazione dell'*iter* sempre un po' convulso della formazione del disegno di legge finanziaria, mi sembra francamente molto difficile. Penso però che si possa darci atto che, rispetto ad altre esperienze, l'impegno preso è stato rispettato. I contenuti del disegno di legge finanziaria, infatti, sono per la stragrande parte e salvo aspetti molto marginali corrispondenti allo spirito ed alla lettera della

ricordata legge n. 468. Noi abbiamo dunque pensato che tale impegno fosse da testimoniare oggi ma anche, possibilmente, da perfezionare domani. Fin da ora, pertanto, ringrazio a nome del Governo la Camera ed il Senato per il lavoro che svolgeranno al fine di migliorare o perfezionare, laddove lo si riterrà necessario, il provvedimento.

Se il Presidente me lo consente, vorrei ora aggiungere una ultimissima considerazione sul risultato complessivo della manovra finanziaria. È già noto agli onorevoli deputati e senatori, attenti lettori ed ascoltatori, che il Governo in questo caso ha preferito presentare, anzichè delle ipotesi fisse, uno scenario complessivo che lascia un'area di incertezza ancora maggiore rispetto a quella che è già insita nelle previsioni. Il Governo ha comunque convenuto di puntare all'obiettivo di un fabbisogno complessivo interno del settore statale di 110.000 miliardi a fronte dei 107.000 miliardi circa previsti per il 1985. La compagine governativa è inoltre convinta che l'insieme delle norme contenute nei disegni di legge finanziaria e di bilancio dello Stato, nonchè nei provvedimenti che ad essi sono strettamente connessi, danno serio affidamento di concorrere a contenere il fabbisogno entro i 113.800 o 114.000 miliardi. Resta quindi un tratto di strada da compiere rispetto all'obiettivo che ci siamo prefissi, ed abbiamo creduto che fosse meglio dichiararlo.

Da qualcuno è stato fatto un rilievo che non mi ha convinto sul volume delle entrate e delle uscite che ammonta a circa 600.000 miliardi complessivi; inoltre 4.000 miliardi sono ricavabili arrotondando su un verso piuttosto che su un altro tutte le cifre. Questo non c'è sembrato molto coerente, ed abbiamo preferito proporre una stima che fosse la piu' seria e, al limite, la più prudente possibile, cercando peraltro di spiegare che con gli elementi di incertezza che sempre caratterizzano le stime, in particolare nel campo della finanza pubblica, è veramente illusorio pretendere di definire cifre precise a distanza di dodici o quindici mesi. Per quel che mi risulta, solo nel nostro Paese si azzardano previsioni di cassa a livello di disaggregazioni estremamente specifiche. A mio avviso tale consuetudine dovrebbe essere riconsiderata e modificata. Abbiamo, per esempio, per quel che riguarda le entrate tributarie, una certa situazione; abbiamo questioni come quella del condono edilizio, che sono molto incerte; abbiamo scenari molto mobili anche sul piano internazionale che influenzano, per esempio, l'andamento dei tassi di interesse e di altri parametri finanziari. Si tratta, come è facile vedere, di tre elementi che già da soli sono in grado di spostare in termini di peggioramento — ma ci auguriamo che cosi non sia — migliaia di miliardi. Per questo il Governo ha ritenuto più corretto annunciare un obiettivo, valutare rispetto a questo obiettivo quale affidamento davano le sue proposte e, più che altro, ribadire l'impegno a via via accertare l'evoluzione reale di alcuni grandi aggregati in modo da vedere quanta parte di quel tratto di strada che è ancora da compiere si può ritenere che sarà spontaneamente coperto, oppure di identificare le nuove iniziative che sarà necessario assumere. Mi sembra che si tratti di un discorso quantomeno onesto, che ha valori assolutamente accettabili stante — ripeto — un insieme tra entrate e uscite di circa 600.000 miliardi ed un margine di relativa incertezza intorno ai 4.000 miliardi.

Sono certo, signor Presidente, di non aver sciolto quasi nessuna delle perplessità che probabilmente i parlamentari qui presenti nutrono, per cui ritengo opportuno che queste siano esplicitate in maniera tale da poter essere poi soddisfatte.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Ministro per la sua esposizione.

Gli onorevoli deputati e senatori che intendono porre quesiti al Ministro del tesoro hanno facoltà di parlare.

PAGANI Antonino. Signor Presidente, siamo ancora alla fase iniziale dei nostri lavori e, quindi, trascuro di entrare nel merito dei problemi. Questo anche perchè il ministro Goria ha detto chiaramente poc'anzi che vi sono margini di apertura e di incertezza che saranno appunto approfonditi nelle prossime discussioni.

Desidero fare un'osservazione e, quindi, rivolgere una richiesta. L'osservazione è relativa al fatto che noi abbiamo sempre operato, come partito e come Gruppo parlamentare — credo che per quanto riguarda la Democrazia cristiana la mia sia una interpretazione oggettiva e corretta — proponendoci di ricercare e di favorire sempre il consenso sociale attorno ai provvedimenti legislativi. La nostra posizione è sempre stata, pur nel rispetto dei ruoli e delle prerogative di ciascuna organizzazione sociale e delle istituzioni, quella di continua verifica e confronto con le organizzazioni sociali al fine di far convergere, sui nodi economici e sociali che coinvolgono l'interesse complessivo del Paese, tutte le forze interessate alla loro soluzione. Credo di poter ricordare che con questi propositi abbiamo realizzato la legge antinflazione (legge 12 giugno 1984, di conversione del decreto legge n. 70) confermata poi dai risultati del *referendum*; il disegno di legge n. 969 per il Mezzogiorno, a parte ogni considerazione sul dissenso registrato sull'articolo 2 alla Camera dei deputati; la legge sulla occupazione giovanile, e altre leggi importanti. Da quanto ho potuto apprendere dai giornali da dichiarazioni esterne — non mi sembra, infatti, che il Ministro del tesoro su questo punto ci abbia dato nè informazioni, nè valutazioni — esistono grossi disavanzi da parte delle organizzazioni sindacali e da queste preoccupazioni è sfociato l'annuncio della proclamazione di uno sciopero generale. Mi sembra di ricordare, anche io ho una estrazione popolare, che uno sciopero generale si realizza normalmente ogni qual volta vi è la necessità di una grossa pressione per modificare qualcosa oppure ogni qual volta si verifica una situazione di rottura e, quindi, di denuncia di responsabilità. Per quanto concerne la «rottura» vorrei conoscere — e qui passo alla richiesta — quali sono gli elementi di questa rottura. Non credo che le tre maggiori organizzazioni sindacali del nostro Paese possano indire uno sciopero generale senza avere realmente dei buoni motivi e non vorrei che si corresse il rischio di una loro sottovalutazione. Poichè non conosco gli elementi correttivi suggeriti dal sindacato rispetto alla posizione del Governo, che contengono larghi margini di «apertura», vorrei sapere dal Governo qual è la reale consistenza di questo confronto, e i motivi di questo scontro e di questa rottura.

Infine chiedo formalmente che — come è già avvenuto in occasione di altri importanti impegni parlamentari — siano convocati in questa sede i rappresentati delle organizzazioni sindacali in modo da capire direttamente quali sono i termini del dissenso e dei contrasti. Questa iniziativa la ritengo molto importante in un momento di così vivace dialettica sociale.

RIVA Massimo. Signor Presidente, mi atterrò strettamente a domande, nello spirito dei nostri lavori che lei ha illustrato: a domande al Ministro del tesoro e non a domande per Lama, Marini e Benvenuto...

Seguirò, nel formulare le mie domande, la traccia dell'esposizione del Ministro del tesoro.

Vincolo estero: il Ministro del tesoro ci ha parlato di una posizione debitoria netta di 30 miliardi di dollari, parlando poi di un servizio del debito a 8.000 miliardi di lire. Domanda: 8.000 miliardi di lire, a quale tasso di cambio sul dollaro? Potrebbe, per cortesia, signor Ministro, esprimere il costo del servizio del debito in dollari? Questo a futura memoria.

Infine, sempre su questo tema, poichè la relazione previsionale e programmatica sconta come uno dei pochi (per fortuna) fattori positivi, per un eventuale raddrizzamento o allentamento del vincolo estero, una flessione del dollaro, vorrei chiedere: qual'è l'ipotesi media di tasso di cambio lira-dollaro che nelle previsioni del Governo viene avanzata per l'anno 1986?

Il Ministro del tesoro è poi passato a parlare di una azione di raffreddamento della domanda interna, collegandola agli interventi previsti dalla legge finanziaria. Chiedo: soltanto a questi interventi, o c'è altro a cui il Governo pensa per un raffreddamento della domanda interna?

Inoltre, a proposito degli effetti di trascinamento che il disavanzo di quest'anno può avere sul 1986, io forse non ho capito bene (per difetto sicuramente di mia ricettività)

dalla lettura della relazione trimestrale di cassa il valore della stima a quota 106.700 miliardi. Le incertezze di cui parla il Ministro del tesoro sono tali per cui i 3.000 miliardi, ad esempio, del gettito del condono sono coerenti con i 106.700 o no? Cioè, sono già scontati o no? Faccio la domanda in termini forse più semplici: i 106.700 miliardi sono calcolati scontando un gettito di condono di 3.000 miliardi e un disavanzo INPS a 31.000? Queste sono le cifre?

Passo poi ad un'altra serie di punti a cui il Ministro ha vagamente accennato oppure ad altri punti interrogativi che sono nati da una prima, inevitabilmente affrettata, lettura del disegno di legge finanziaria.

Circa il 5 per cento del fabbisogno 1986 (si tratta, per l'esattezza, di 5.475 miliardi) riguarda una rimodulazione delle quote annuali delle leggi di spesa a carattere pluriennale; poichè appunto si tratta del 5 per cento del fabbisogno, quindi di una quota non piccola, vorrei mi fossero chiariti i criteri in base ai quali sono effettuate queste previsioni di rimodulazione. Dichiaro subito che il mio sospetto è che si tratti di operazioni di «cosmesi contabile».

Passo poi alla finanza locale. Qui c'è una novità interessante per quanto riguarda la finanza locale e cioè quella di avere spostato la gran parte del finanziamento a fondo globale tale da esigere un disegno di legge per il «tiraggio» di questo denaro. Se entro il 1° gennaio prossimo il disegno di legge non sarà (come penso) approvato, come si intende strumentalmente provvedere? Con decreto?

Si parla, sempre in termini di finanza locale, della possibilità di scontare un congruo ampliamento dell'area impositiva locale. La domanda in proposito è la seguente: attraverso una redistribuzione fra Stato ed enti locali degli attuali strumenti tributari oppure attraverso nuovi tipi di imposta da parte degli enti locali?

Infine, altre due piccole questioni che non sono state toccate, ma che a me stanno particolarmente a cuore.

Regolazioni contabili di debiti pregressi. Ricompare la voce delle «cessate gestioni agricolo-alimentari condotte per conto dello Stato» e riappare per un valore di 447 miliardi; l'anno scorso la stessa voce era stata indicata per 1.800 miliardi. Devo dedurre che questi 447 sono aggiuntivi ai 1.800? Faccio presente che non ho notizia sul corso del disegno di legge che avrebbe dovuto essere presentato in relazione ai 1.800 miliardi dell'anno scorso.

Ultimo punto. Il disegno di legge finanziaria di quest'anno come le precedenti leggi finanziarie, a proposito della Pubblica amministrazione stabilisce il blocco delle assunzioni, un blocco a cui si può fare eccezione, come tutti sappiamo, attraverso decreti del Presidente del Consiglio.

Ho avanzato, assieme al collega Cavazzuti, un'interrogazione al Presidente del Consiglio con richiesta di risposta scritta per avere un quadro generale delle eccezioni che sono state fatte nell'anno corrente a questo proposito, prima che noi si vada avanti nella discussione del disegno di legge finanziaria e del bilancio per l'anno 1986. Vorrei pregare il Ministro del tesoro, se è in grado già di farlo, di darci una risposta oppure di usare di tutta la sua capacità di convincimento sulla Presidenza del Consiglio perchè questo dato ci sia fornito in tempo utile.

PEGGIO. Anche io mi rifaccio alla questione della posizione debitoria dell'Italia sull'estero per porre la stessa domanda che ha posto il senatore Massimo Riva, ma anche per chiedere qualcos'altro.

Si è parlato di 30 miliardi di dollari di indebitamento netto e si è aggiunto che questo comporta un onere di 8.000 miliardi di lire. Ritengo che questo sia un onere per interessi: non credo che ci siano in questa cifra anche le rate di ammortamento dei mutui, perchè sappiamo bene che qui si può anche considerare la possibilità di mantenere questo livello; ma in ogni caso vorrei che fosse chiarito se questa è una posizione netta per ciò che riguarda gli interessi o se comprende anche le rate di ammortamento. Nel caso in cui riguardasse soltanto gli interessi faccio notare che si tratta del 14,81 per cento dell'indebitamento.

RIVA Massimo. Ma 8.000 miliardi a quale

tasso di cambio con il dollaro? Non sappiamo a quale!

PEGGIO. Questo è giusto: ma, comunque, se fossero all'attuale tasso di cambio (ed è prevedibile che siano all'attuale tasso di cambio), l'interesse che ci sarebbe da pagare (se, appunto, si trattasse soltanto di interessi) sarebbe pari al 14,81 per cento, cioè molto di più di quanto non sia il tasso normale che c'è per le operazioni di mutuo in dollari sul mercato internazionale.

Allora, c'è da chiedersi se è prevista un'operazione per ridurre i tassi ai livelli attuali e se i mutui sono stati negoziati con i tassi fluttuanti, da aggiustare in base all'andamento del mercato; insomma vorrei che questo capitolo fosse chiarito abbastanza perchè su questa base, mi pare, c'è il rischio di fare un po' di allarmismo, ma di non capire poi bene, esattamente che cosa succeda. Nessuno sottovaluta la gravità del fatto che si è arrivati a 30 miliardi di dollari di *deficit* ma vediamo esattamente qual è l'onere.

Devo aggiungere (io non ho avuto neppure la possibilità di fare ciò che ha fatto il senatore Massimo Riva, cioè una lettura rapida del disegno di legge finanziaria poichè ho avuto solo adesso questo documento di 272 pagine)...

BASSANINI. Il Senato è stato privilegiato.

PEGGIO. Certo, questo è naturale e io non ho nessuna lagnanza da esporre al riguardo...

Sfogliando questo documento, però mi è capitato di leggere, a pagina 162, una cosa sulla quale mi permetto di fare una domanda e di dare un suggerimento che potrebbe portare ad un risparmio, in due anni di 180 miliardi di lire.

Abbiamo tutti appreso, mi pare venerdì mattina, la dichiarazione che il professor Reviglio ha fatto di non aver bisogno di fondi di dotazione per l'ENI. Non discuto su tale affermazione e non mi chiedo se il presidente di un ente di gestione debba dire o no di non aver bisogno di soldi, però, visto che è stata fatta questa dichiarazione e se si ritiene di dover procedere con l'autorizzazione a contrarre mutui, invece di aumentare i fondi di dotazione, e avere così l'intero onere degli interessi a carico del Tesoro, credo che la formulazione dell'articolo 8 nei commi 12 e 13 debba subire una variazione e all'ENI non dovrebbero essere dati i 500 miliardi previsti per il 1986, il che comporterebbe un risparmio di 60 miliardi nel 1987 e 120 miliardi nel 1988. Si potrà poi decidere se dare questi soldi ad altri enti che hanno programmi da realizzare, ma in ogni caso avremo comunque ottenuto un risparmio sicuro.

Ci sarebbero altre questioni sulle quali varrebbe la pena di fare osservazioni, ma vorrei evitare di essere generico.

CRIVELLINI. Vorrei fare due domande. Vorrei innanzitutto sapere qualcosa sulle regolazioni debitorie: l'anno scorso comparve la cifra di 20.000 miliardi e sembrò allora trattarsi di questione affrontata *una tantum* e anche metodologicamente apprezzabile. Invece quest'anno ricompaiono tali regolazioni e sorge il dubbio che ricompariranno ogni anno.

In secondo luogo, fra i pregi sottolineati il maggiore è stato quello di essere riusciti a diminuire di un punto percentuale l'incidenza dell'indebitamento sul prodotto interno lordo (PIL). La domanda che vorrei dunque rivolgere al Ministro del tesoro è la seguente: fermo restando che un punto corrisponde a 7.000 miliardi, fermo restando che in base a quanto detto dal Ministro 4.000 miliardi sono ancora da decidere e soprattutto tenendo conto che storicamente la divergenza fra il dato iniziale di previsione e quello reale ha come metro di misurazione cifre pari a 10.000, se non 20.000 o 30.000 miliardi, si è proprio sicuri di riuscire a diminuire l'incidenza sul PIL dal 15,6 al 14,6 per cento? Io ho alcuni dubbi e, poichè questo punto è stato evidenziato, gradirei qualche ulteriore osservazione da parte del Ministro.

BASSANINI. Mi si consenta di osservare innanzi tutto, anche se temo solo a futura memoria, che questo preesame a Commissioni congiunte è previsto dal Regolamento della Camera e dalla novella del Regolamento del Senato come occasione per acquisire elementi informativi in ordine ai criteri di im-

postazione del bilancio a legislazione vigente. Non dovrebbe essere la ripetizione o l'anticipazione della discussione che inizierà questo pomeriggio con la relazione dei ministri finanziari nell'aula del Senato, ma è pensata dai regolamenti come altra cosa, essenzialmente come uno strumento volto all'accertamento dei criteri seguiti nella redazione del bilancio onde sgombrare il campo per l'esame degli elementi di innovazione della legislazione vigente introdotti attraverso la manovra. Da questo punto di vista, pur condividendo i rilievi positivi espressi dal Presidente della Commissione bilancio del Senato sulla tempestività del lavoro degli uffici, mi si consenta di osservare che non ci troviamo nelle condizioni di svolgere il nostro compito avendo avuto a disposizione il bilancio e le relative tabelle da poco e non siamo quindi in grado di formulare al Ministro del tesoro e agli altri interlocutori quesiti sui criteri di impostazione del bilancio stesso. Rinasce dunque il problema posto anche l'anno scorso della disponibilità del bilancio a legislazione invariata in tempo utile per poter svolgere questo preesame. Alcuni colleghi hanno avuto i documenti questa mattina, altri ieri ed è inevitabile che a questo punto vengano rivolte al Ministro del tesoro essenzialmente domande sul disegno di legge finanziaria. Ammetto che tutto ciò è in qualche modo inevitabile, però per il futuro è necessario che il Governo si ponga questo problema.

PRESIDENTE. Mi permetto di fare un chiarimento. Innanzitutto la dizione del Regolamento cui si è fatto riferimento è stata oggetto, almeno nella nostra Commissione, di qualche motivo di perplessità e vi è un certo orientamento tendente a chiederne la modifica così da consentire che l'esame si estenda anche alla legge finanziaria. Per altro a me sembra che se qualche parlamentare chiede delucidazioni che vanno oltre al dizione del Regolamento, non possiamo impedirglielo.

Per quanto riguarda la presentazione dei documenti, già l'anno scorso avevamo chiesto al Governo di presentarli in anticipo. Il Governo non ha l'obbligo formale di farlo, in quanto le norme in vigore lo impegnano a presentare i documenti entro il 30 settembre. Possiamo comunque ripetere al Governo questa raccomandazione, in quanto credo vi sia la possibilità di inviare con un po' di anticipo al Parlamento il bilancio a legislazione vigente per facilitare il nostro lavoro.

BASSANINI. Il senso della mia osservazione era solo quello di dire che quella finalizzazione aveva una sua logica ed era quella di verificare se il bilancio a legislazione invariata ha seguito criteri corretti e si presenti in modo tale da sgombrare il campo da tutti i dubbi, trattandosi di un documento contabile di cui dobbiamo accertare la coerenza rispetto ai criteri normativamente stabiliti.

Riguardo al disegno di legge finanziaria, vorrei formulare alcune domande con il beneficio dell'inventario non avendo letto i documenti. Vorrei innanzi tutto sapere se è previsto un accantonamento per il finanziamento del rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici e, se non è stato previsto, vorrei saperne il perchè, dal momento che, sia pur insistendo sul tetto limite del 6 per cento rispetto al reale monte-salari, vi è stato il riconoscimento della necessità di prevedere un finanziamento.

In secondo luogo, se non vado errato, non compare un accantonamento per il Fondo investimenti e occupazione. Su tale questione si possono comprendere ragioni di perplessità rispetto ad un finanziamento, ma sarebbe utile avere una indicazione sul significato di questa scelta.

Vorrei inoltre chiedere all'onorevole Ministro per quale ragione, in una situazione non meno pesante dal punto di vista dei conti della finanza pubblica, non è stata rinnovata la disposizione normativa contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 1985 che destinava le maggiori entrate acquisite con provvedimenti legislativi in corso d'anno alla riduzione del fabbisogno.

BOLLINI. Questa norma non l'hanno applicata l'anno scorso e non vogliono applicarla neanche quest'anno.

BASSANINI. Il senatore Bollini esplicita il mio sospetto e cioè che si sia trattato di una grida e che sia stato il Governo stesso a non volerle dare attuazione nello scorso anno. Ebbene, se questa è la motivazione, ne prendiamo atto, anche se ciò non suonerebbe a particolare merito dell'Esecutivo.

Un'altra domanda che vorrei rivolgere al Ministro è se non ritiene di fornire nella Relazione previsionale e programmatica un confronto delle grandezze di bilancio non soltanto con quelle contenute nel bilancio 1985 assestato, ma anche con le grandezze del bilancio 1985 nella previsione iniziale. Il Ministro sa che io quasi ossessivamente, da tempo, e prima che ne parlasse Eugenio Scalfari, vado sostenendo che questo è un elemento conoscitivo e valutativo essenziale. Credo che a questa eventuale lacuna si possa riparare in tempo fornendo al Parlamento, prima che cominci l'esame in Commissione bilancio del Senato dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, anche quelle tabelle di raffronto che ci consentirebbero di valutare in termini omogenei se effettivamente i maggiori aggregati di spesa si mantengono o meno entro la dinamica del cosiddetto piano di risanamento che il Ministro del tesoro aveva delineato.

Infine, vorrei anch'io ripetere la domanda che molto opportunamente il senatore Massimo Riva ha rivolto al Governo per sapere quali cespiti tributari si intendono attribuire agli enti locali, dal momento che c'è da supporre che la soluzione, a mio avviso opportunamente adottata, rientri però in un progetto di riforma della finanza locale già in stato di avanzata definizione.

VALENSISE. Onorevole Ministro, la manovra che il Governo ha annunciato, almeno per ciò che riguarda le dichiarazioni di cui siamo venuti a conoscenza non solo tramite i giornali, ma anche attraverso talune affermazioni contenute nella relazione, si incentra tra l'altro sul settore della sanità, in cui il Governo dice di proporsi un incremento di entrata ed un contenimento di spesa.

Ebbene, vorrei sapere innanzitutto per quale motivo il Governo e la maggioranza che lo appoggia non hanno ritenuto opportuno di procedere con immediatezza alla rimozione di quelle malformazioni di carattere strutturale presenti nel comparto sanitario, della cui esistenza lo stesso Governo dà atto nella sua relazione. In altre parole, noi ci domandiamo perchè, prima di contenere la spesa e di aumentare le entrate, il Governo non si si sia fatto carico, secondo una prassi già usata nelle precedente leggi finanziarie, di provvedimenti di carattere strutturale che potevano essere mezzo al fine, per contenere tale spesa. Mi riferisco a taluni interventi che il Governo enuncia nella sua relazione ed in particolare alla definizione del provvedimento concernente il riordino istituzionale delle USL. Noi sappiamo, perchè l'ha detto il Presidente del Consiglio all'atto del suo insediamento, che le USL costituiscono un momento istituzionale che è stato ed è tuttora causa di dissipazione e dispersione di denaro pubblico. Sappiamo infatti che vi sono in materia sanitaria aree di dispersione che vanno dalle inadempienze delle regioni per quello che riguarda la tenuta degli elenchi degli aventi diritto alle convenzioni che le USL fanno con i laboratori privati per le analisi o con le cliniche private per i ricoveri. Ebbene, vorremmo sapere per quale motivo in questa direzione non vi è stato alcun tentativo di anticipazione di quei provvedimenti strutturali che sarebbero stati, come mezzo al fine, efficacissimi a contenere la spesa.

La seconda domanda riguarda anch'essa il settore sanitario ma è di carattere pratico. Ieri sera in Commissione bilancio, riunita in sede consultiva, ci siamo visti presentare per il parere il piano sanitario nazionale approvato in testo unificato dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 giugno 1985. La comune responsabilità di tutti i Gruppi ha rilevato la necessità di un momento di riflessione su tale documento che reca cifre che avrebbero dovuto o meglio che dovrebbero essere contenute nella legge finanziaria 1986. La domanda che pongo è la seguente: per quale motivo il Governo, che dice di voler contenere la spesa sanitaria per il 1986, è andato in tale materia (articolo 26 del disegno di legge finanziaria) addirittura oltre le previsioni di spesa contenute nello stesso

piano sanitario nazionale? All'articolo 12 del testo unificato approvato dal Senato, ed ovviamente sostenuto dal Governo, si legge infatti che il fondo sanitario nazionale per il triennio 1986-1988 è determinato per la parte corrente in lire 129.380 miliardi, di cui lire 41.210 miliardi per l'esercizio 1986, lire 43.220 miliardi per l'esercizio 1987 e lire 44.950 miliardi per l'esercizio 1988. Viceversa, sorprendentemente, constatiamo che l'articolo 26 del disegno di legge finanziaria (parte normativa, quindi già in rotta di collisione dal punto di vista formale con il piano sanitario in quanto essendo tale provvedimento ancora *in itinere* le sue occorrenze finanziarie avrebbero dovuto essere collocate nella tabella *B* o in quella *C* del disegno di legge finanziaria) stabilisce che il fondo sanitario nazionale è determinato per la parte corrente in lire 130.605 miliardi (con un aumento quindi di 1.000 e rotti miliardi), di cui 41.600 miliardi per l'esercizio 1986, lire 43.630 miliardi per l'esercizio 1987 e lire 45.375 miliardi per l'esercizio 1988.

Questa ci pare una notevole incongruenza di cui chiediamo una qualche illuminazione e un qualche chiarimento al Ministro, specie nel momento in cui i provvedimenti per contenere le spese si trasformano in migliori prestazioni per i cittadini, di dubbia costituzionalità. È giusto infatti che i cittadini siano chiamati a pagare secondo il reddito, ma a contributi differenziati dovrebbero corrispondere prestazioni identiche, perchè mentre è giusto che siano differenziati i contributi non è giusto che lo siano le prestazioni.

Quindi, a fronte di un sistema di fasce per cui siamo diventati tutti antifascisti, ad un certo punto per combattere cose di questo genere vediamo queste incongruenze e chiediamo spiegazioni.

La seconda domanda che desidero porre alla cortesia del Ministro riguarda il Mezzogiorno. Per quanto riguarda quello che mi è stato possibile constatare nel rapido esame del disegno di legge finanziaria, chiedo scusa se sono in errore, è prevista nella tabella *A* in relazione alla legge n. 651 del 1983 una cifra pari a soli 400 miliardi per il 1986. Si tratta dell'unica legge in vigore per il Mezzogiorno che ha il difetto di essere in attesa degli strumenti che dovrebbero costituire il contenuto della legge per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, vittima di un infortunio parlamentare della maggioranza nelle calende di agosto che sembrano fatali per il Mezzogiorno.

Chiedo al Ministro se con questa previsione di 400 miliardi il Governo intenda annunciare la volontà politica di far valere la legge solo per un terzo dell'anno, e se entro l'anno o il primo trimestre del 1986 il Governo non farà niente per provvedere ad uscire dall'*impasse* in cui l'ha messo il voto negativo del Parlamento nello scorso agosto.

PRESIDENTE. Dobbiamo cercare di attenerci, onorevoli colleghi, al nostro compito di fare domande dirette ad acquisire elementi di informazione, in particolare cifre, non anticipando il dibattito. Non sto sollevando un problema di metodo, mi permetto di sottolineare questa esigenza in relazione a limiti di tempo.

CALICE. Il Ministro si è vantato nel senso che ha sottolineato il fatto di avere riportato nel disegno di legge finanziaria lo spirito e la lettera dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978; c'è qualche dubbio da parte nostra per il settore sanitario. Tutto il ragionamento del Governo è di dire che abbiamo riportato il provvedimento nello spirito della legge n. 468. Ci sono riforme strutturali rimesse a iniziative legislative: alludo alla riforma dell'IRPEF, alla questione dell'autonomia impositiva dei comuni. Potrei accennare alla questione della riforma della Pubblica amministrazione.

La domanda è la seguente: vorrei sapere se anche nella valutazione del Governo manovra finanziaria e leggi di accompagnamento configurerebbero, è così secondo noi, un tutto unico. Come e quando il Governo intende approntare questi strumenti e in quali tempi rispetto alla discussione e approvazione del disegno di legge finanziaria? La questione non è formale; se si dovessero fare i bilanci degli enti locali con questi accantonamenti, sarebbe un disastro; la stessa questione della Pubblica amministrazione, così come è po-

sta, potrebbe creare disfunzioni, non accelerazioni di efficienza.

Per quanto riguarda i debiti pregressi, vorrei sapere qual è la rilevanza, l'entità di queste partite debitorie; citerò solo le dichiarazioni del Ministro delle finanze il quale, a proposito delle partite finanziarie fiscali, rimborsi IVA, crediti di imposta, ha parlato di decine di miliardi, se non ricordo male, in una seduta della Commissione finanze. Sarebbe opportuno un quadro che non ci metta anno per anno di fronte ad una certa situazione ma che dia una sensazione globale dell'entità del fenomeno e del modo con cui il Governo intende provvedere.

CARRUS. Farò una domanda semplicissima e breve. Ho letto nella relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria che la previsione per il 1986 degli oneri per interessi ammonta a 71.491 miliardi, con una crescita rispetto alle previsioni assestate 1985 di miliardi 10.858, pari al 17,9 per cento. È certamente l'incremento più consistente sia in termini percentuali, il 17 per cento circa, sia in termini assoluti della spesa pubblica posto che, come si dice anche nella relazione previsionale, il debito fluttuante non rappresenta un incremento di spesa per interessi e la spesa per interessi è da imputare prevalentemente al debito consolidato.

Vorrei chiedere al Ministro se in relazione anche ai tassi di inflazione è prevista una diminuzione dello *stock* di debito fluttuante, oppure se è previsto un aumento dello *stock* con una diminuzione dei rendimenti reali del debito fluttuante, e sapere attraverso quale meccanismo il debito consolidato aumenta con questa consistenza.

Mi sembra che una risposta su questo punto sia assolutamente essenziale dato che, rispetto alla logica dell'intera manovra finanziaria, si tratta dell'unica variabile che, lungi dall'essere compressa dal ritmo dell'inflazione, ha influsso maggiore di qualsiasi altra voce.

SACCONI. Il senatore Calice ha anticipato una mia domanda in ordine al debito pubblico e alla spesa relativa prevista. Vorrei solo chiedere, collegandomi all'osservazione relativa ai provvedimenti di accompagnamento del disegno di legge finanziaria che completano la manovra economica, se nell'ambito di essi il Governo, come è più volte trapelato anche da organi di informazione, abbia in animo di compiere un'operazione di ulteriore consolidamento del debito pubblico in cui possa anche rientrare in forme e modi graduati, opportuni, per quanto parziale una tassazione dei titoli. Mi riferisco a quell'ipotesi di programma di intervento sul debito pubblico di cui si è detto e scritto in quest'ultimo periodo, che porrebbe la tassazione avanti nel tempo facendone strumento per incentivare il trasferimento del risparmio su titoli a medio e lungo termine, attivando peraltro contemporaneamente una migliore e più puntuale collaborazione tra Tesoro, Banca d'Italia e sistema bancario.

Ancora, sarebbe utile conoscere i tempi e i possibili contenuti dell'intervento volto ad una parziale defiscalizzazione degli utili reinvestiti dalle imprese. Il conoscere i reali effetti che questa defiscalizzazione comporta ci consentirebbe infatti di riflettere sull'entità dei trasferimenti, dal bilancio dello Stato alle imprese, che sono previsti nei documenti di bilancio.

Desidero poi sottolineare come l'uso di tale leva fiscale e l'introduzione di questo *self-service* di incentivazione all'investimento si pone in alternativa rispetto a quasi tutti i vecchi meccanismi di credito agevolato, eccezion fatta forse per la sola legge 17 febbraio 1982, n. 46, e per la «legge Sabatini» (legge 28 novembre 1965, n. 1329). Se il Governo rende possibile una consistente defiscalizzazione per gli utili reinvestiti è ragionevole supporre che rimarrà il solo scorrimento dei mutui già erogati e niente altro e che la leva fiscale diverrà sostitutiva di quel tipo di strumentazione che nelle sedi parlamentari sia della Camera che del Senato tutti abbiamo ritenuto superata.

SANTINI. Ricordo all'onorevole Ministro che dal 16 al 19 di questo mese si terrà a Bari l'annuale assemblea dell'ANCI. Ritengo che in quella sede l'Associazione che rappresenta i comuni italiani non mancherà di

manifestare le sue preoccupazioni, preoccupazioni che faccio mie, sulla normativa prevista dai documenti di bilancio. Non è necessario ripetere qui che è scaduta la legge per la finanza locale o che sull'autonomia impositiva è iniziato un dibattito che dura ormai da molto tempo e che, sempre sull'autonomia impositiva, si sono avute autorevoli pronunce del Governo; non starò a ricordare che — se le notizie che si hanno saranno confermate — si avrà l'istituzione di una tassa sui servizi che richiederà non poco tempo e non poca attenzione per poter essere utilizzata a pieno ritmo. Mi sembra invece importante sottolineare che, di fronte a questo quadro di incertezza, la previsione di 2.000 miliardi per il 1986 è, a mio avviso, molto opinabile. I dati da cui dovranno partire gli amministratori degli enti locali sono ben altri: tagli per un ammontare di 1.500 miliardi; incertezza per quanto concerne gli investimenti e, infine, l'articolo 30 del disegno di legge finanziaria, che rappresenta una novità assoluta e che non può non creare in tutti gli amministratori preoccupazioni notevoli. Con tale articolo, infatti, si pone in sostanza a carico del bilancio del comune di residenza l'onere corrispondente alle quote di partecipazione alla spesa sanitaria non corrisposte dai soggetti esentati. A ciò va aggiunto che i modi di regolazione di questo sistema, che per la verità si presenta molto complesso e di difficile attuazione, sono rinviati ad un successivo decreto che verrà emanato dal Ministro della sanità di concerto con i Ministri del tesoro e degli interni sentito il Consiglio sanitario nazionale. Senza entrare nel merito del capitolo della sanità, questione ancora aperta e su cui attendiamo un definitivo chiarimento all'interno del Governo, a seguito delle attese dichiarazioni del ministro Degan, non posso non rappresentare che il quadro riguardante gli enti locali che esce dal disegno di legge finanziaria, quadro a cui si accompagna la mancata soluzione del problema dello stato degli amministratori locali, può comportare una serie di reazioni sgradite e spiacevoli per un insieme di amministratori che si apprestano ad espletare nei prossimi cinque anni un mandato difficile e complesso. Da parte mia tengo a puntualizzare che se il disegno di legge n. 1504 non verrà rapidamente suffragato e chiarito dalla legge triennale sulla finanza locale ciò potrà veramente provocare momenti di tensione ulteriore e grave tra Governo ed autonomie o addirittura tra Parlamento e autonomie.

COLONI. Il Ministro poc'anzi ci ha detto che il lavoro fatto è in fase di perfezionamento e io mi auguro che il mio intervento sulla sanità possa contribuire a tale auspicato perfezionamento. Prima di iniziare però mi sembra doveroso sottolineare come, soprattutto per quanto riguarda le indicazioni dei fondi globali triennali, quest'anno disponiamo rispetto al 1985 di un insieme di documenti più leggibili e più in sintonia con l'articolo 11 della legge n. 468. Come ho detto, prima di procedere al mio intervento, mi sembrava doveroso dare atto di ciò al Governo.

Sulla sanità, argomento di cui intendo occuparmi, mi ha già preceduto il collega Valensise, e pertanto non mi soffermerò sui particolari nè starò ad illustrare le discrasie esistenti tra il disegno di legge n. 1504 ed il provvedimento, già approvato dal Senato, che dopodomani la competente Commissione della Camera comincerà ad esaminare. Il punto che mi preme mettere in evidenza è un altro: sempre più si avverte l'esigenza di dare un indirizzo ed un punto di riferimento univoco ai centri di spesa periferici, cioè alle regioni. Mi sembra che l'attuale sia la sede adatta per prendere atto di questa esigenza e chiedo al Ministro se non ritiene che si debba, anche formalmente, riaffermare che il livello massimo di spendibilità non può essere che incluso nella legge finanziaria per poi venir recepito nelle leggi di piano mentre la normativa di merito può essere opportunamente compresa appunto nelle leggi di piano. Se si prenderà una decisione in tal senso si riuscirà probabilmente a mettere fine ad una storia che dura ormai da diversi anni e che è cominciata in Senato con lo stralcio delle norme inserite nella «finanziaria» riguardanti la parte sanitaria. In questi giorni stiamo vivendo un momento molto delicato che però, se prendiamo una decisione definitiva e chiara in ordine alle modalità da seguirsi, potrà rivelarsi felice.

COVI. Molto brevemente, signor Presidente e signor Ministro, vorrei tornare sulla questione degli interessi da corrispondere sul debito pubblico. Secondo alcune fonti giornalistiche si è previsto, rispetto alle previsioni — ritengo sulla base dei tassi attuali — un risparmio di circa 2.500 miliardi. Se ciò corrisponde a verità, vorrei sapere qual è la previsione di diminuzione dei tassi sulla cui scorta questa previsione di risparmio è stata formulata.

La mia seconda domanda riguarda poi le partecipazioni statali. Nella relativa tabella allegata al disegno di legge di bilancio è impostato per il 1986 un trasferimento alle partecipazioni statali di 1.600 miliardi. In proposito vorrei conoscere le modalità con cui questi 1.600 miliardi saranno distribuiti agli enti di gestione.

L'ultima domanda concerne invece l'articolo 31 del disegno di legge finanziaria. Secondo tale articolo il contributo previdenziale dovuto dai lavoratori dipendenti o autonomi con una base imponibile non superiore ai 30 milioni annui è stabilito nella misura del 9 per cento del reddito assoggettabile ai fini dell'IRPEF dell'anno precedente a quello cui il contributo si riferisce. Lo stesso articolo prevede che sulla quota eccedente l'importo di 30 milioni e fino al limite di 100 milioni è dovuto un contributo di solidarietà nella misura del 6,75 per cento. Nessun adeguamento è invece previsto per i cosiddetti *rentiers,* coloro cioè che non sono lavoratori autonomi bensì percettori di reddito da dividendi, da proprietà immobiliari, eccetera e che attualmente pagano il 5,50 per cento. Al riguardo mi chiedo, e chiedo al Ministro, se esista o meno un disegno volto a rivedere le aliquote che si riferiscono alla rendita da capitale.

BOLLINI. Vorrei in primo luogo domandare al Ministro del tesoro se è in grado di fornirci una analisi dettagliata del calcolo eseguito per quanto riguarda la quota di rimborso prestiti prevista per il bilancio 1986, che dai documenti risulta di 46.000 miliardi.

In secondo luogo gradirei avere una spiegazione del perchè in riferimento al bilancio pluriennale risulta che i 46.000 miliardi del 1986 scenderanno a 27.000 nel 1987, per poi risalire a 64.000 nel 1988, mentre la quota del saldo netto da finanziare si aggira all'incirca sui 110.000 miliardi. Vorrei essere informato su come è stata calcolata questa fase ascendente e discendente della quota del rimborso prestiti, anche per poter evitare poi quello che è accaduto quest'anno con l'utilizzo delle cosiddette economie delle spese per il rimborso di questi prestiti.

Desidero inoltre sollevare una questione a proposito del fatto che questa volta le spese relative ai comuni e, in genere, alla finanza degli enti locali non sono definite nell'ambito della legge finanziaria, ma per esse si prevede un accantonamento di fondo globale. Vi è infatti nella relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria l'impegno a presentare un disegno di legge in questo senso. Ciò presuppone che tale disegno di legge sia presentato in tempo ed approvato entro il 31 dicembre, altrimenti mi sembra chiaro che il Governo sarà costretto a ricorrere ad un decreto. Vorrei quindi sapere quando i disegni di legge — sono almeno quattro — preannunciati nella relazione alla legge finanziaria verranno presentati. Ciò è importante per poter avere la possibilità di un minimo di riflessione circa le disposizioni da includere nella legge finanziaria stessa, allo scopo di evitare che domani si possa addebitare al Parlamento la responsabilità di un eventuale ritardo e quindi agevolare il Governo nell'emanazione di un decreto.

L'ultima questione che desidero porre all'attenzione del Ministro — sulla quale si è già soffermato l'onorevole Bassanini — si riferisce all'articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato che fissa in maniera restrittiva la possibilità di svolgere queste indagini solamente con riferimento al bilancio a legislazione vigente. Le mie obiezioni riguardano sia il contenuto di tale articolo sia il fatto che ci troviamo nella impossibilità di svolgere in modo proficuo le udienze in quanto le tabelle grazie alle quali è possibile eseguire certi conti e dalle quali è possibile capire come sono state calcolate le quote fissate nel bilancio a legislazione vigente non sono ancora disponibili. Chiedo quindi cortesemente

all'onorevole Presidente di fare in modo che tale questione sia tenuta presente. La mia richiesta, quindi, è che vi sia una anticipazione di informazioni da parte del Governo — che però, come ha ricordato il Presidente, non è obbligato in tale senso da alcuna disposizione legislativa — o, in subordine, che queste udienze conoscitive siano rinviate di una settimana, con la ovvia conseguenza di far slittare dello stesso periodo tutte le scadenze che riguardano la sessione di bilancio, perchè delle due l'una: o non si fa niente o, se si fa qualcosa, si deve essere in grado di poterla fare bene. Il fatto è che purtroppo in questa circostanza non siamo in grado di poter far niente, se non affidarci alla cortesia del Governo.

PRESIDENTE. Prendo doverosamente atto della sua richiesta, della quale mi farò senz'altro interprete e portavoce.

CAVAZZUTI. Vorrei avere dall'onorevole Ministro una informazione in ordine all'assenza, rispetto ai documenti precedenti, negli attuali documenti di bilancio della distinzione degli effetti del bilancio e di quelli di tesoreria nella formazione del fabbisogno interno, distinzione che costituiva un utile strumento di lavoro per il Parlamento. Vorrei quindi sapere dal Ministro come è ripartito il fabbisogno, previsto in termini di cassa in 113.850 miliardi, nella gestione di bilancio e nella gestione di tesoreria, e se prevede che la tesoreria sarà in attivo oppure in passivo nel corso del 1986.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro chiede di parlare, invito l'onorevole Ministro a voler cortesemente rispondere alle domande che gli sono state poste.

GORIA, *ministro del tesoro*. Risponderò alle domande che mi sono state rivolte cercando di seguire il loro ordine.

Al senatore Pagani, che ha posto un problema di grande spessore politico, devo dire che il Governo non ha mancato di creare le condizioni per una comprensione delle proprie iniziative, nell'auspicio che questa comprensione portasse al massimo di consenso possibile. Sicuramente non potevamo istituzionalmente condizionare le decisioni del Governo ad un accordo preventivo, che nessuno avrebbe mai potuto concederci. Con il sindacato, in particolare attraverso l'operato del Ministro del lavoro, i contatti sono stati frequenti, anche nella ricerca di una articolazione efficace; avremo comunque modo di confrontarci su questo tema nei prossimi giorni.

Per quanto riguarda le domande poste dal senatore Massimo Riva devo dire che non sono purtroppo in possesso degli elementi di dettaglio, ma credo che tutte le richieste di particolari relative al debito estero potranno essere tra poco soddisfatte dal Governatore della Banca d'Italia che affronterà senz'altro questo tema in modo approfondito. Desidero soltanto fare una piccola annotazione: è chiaro che parlare di 30 miliardi di dollari o di 8 mila miliardi significa parlare di cifre arrotondate, ma soprattutto — e mi rifaccio a quanto diceva l'onorevole Peggio — è chiaro che non ci si riferisce all'indebitamento dello Stato, ma al complesso, e quindi evidentemente a tutte le partite o almeno alla maggior parte di queste, perchè, nella realtà, nei 60.000 miliardi a cui ammonta il totale dell'indebitamento — per fortuna abbiamo anche dei crediti — la quota di indebitamento dello Stato è abbastanza modesta. Comunque, per quanto riguarda le questioni relative al debito estero rimando ai dati che il Governatore della Banca d'Italia sicuramente fornirà.

In merito poi alla seconda questione posta dal senatore Riva occorre fare due riflessioni a proposito del livello del dollaro; l'una è relativa a quello che in qualche modo si cerca di incorporare nei conteggi — il Ministro del bilancio, avendo la maggiore responsabilità in merito alla Relazione previsionale e programmatica, potrà essere più preciso in proposito — l'altra riguarda quelle che invece possono essere le previsioni circa i comportamenti che nella politica concertata che ho ricordato possono essere formulati. Sicuramente le previsioni sono nella direzione di un non rafforzamento del dollaro rispetto ai valori attuali, ma di un suo graduale riallineamento al ribasso. Dichiarazioni anche

nordamericane hanno lasciato chiaramente intendere come i valori attuali siano ancora ritenuti eccessivi per contribuire in maniera efficace al riequilibrio della bilancia dei pagamenti.

Su questo però desidero ancora fare una brevissima annotazione: noi consideriamo sicuramente come elemento apprezzabile quanto è successo recentemente, che corrisponde, tra l'altro, ad indicazioni che anche noi avevamo più volte dato negli anni passati. Non dobbiamo però pensare che l'ipotesi dell'indebolimento del dollaro abbia in sè solo ragioni positive perchè se a una riduzione del disavanzo commerciale degli Stati Uniti, dovuta anche ad un diverso andamento valutario, non dovessero corrispondere politiche di rilancio dei Paesi nei quali il processo di aggiustamento ha già fatto passi importanti, noi assisteremmo ad un processo di indebolimento complessivo della domanda mondiale, e quindi a una sorta di recessione che coinvolgerebbe tutti.

Credo che il senatore Massimo Riva abbia chiaramente inteso che quando mi riferivo alla necessità di controllare la domanda interna non mi riferivo soltanto al dato di finanza pubblica, ma, per esempio, nella relazione previsionale e programmatica è indicato chiaramente come una coerenza debba essere ricercata anche in termini di politica salariale.

I 106.700 miliardi di stima del fabbisogno considerano un gettito di 3.000 miliardi del condono edilizio e un fabbisogno dell'INPS non superiore a 31.000 miliardi.

In ordine alle rimodulazioni per circa 5.000 miliardi, vorrei solo sottolineare che, almeno per quello che mi riguarda, non le ho mai presentate come componenti della manovra; trattasi di una operazione che, a mio giudizio, viene fatta correttamente ogni anno sulla base del criterio (mi pare così di rispondere a una domanda) di tenere conto di una situazione normativa e di una situazione di fatto; la situazione normativa, come i colleghi sanno, afferma che gli stanziamenti previsti dalle leggi pluriennali sono tutti impegnabili fin dal primo anno: quindi la rimodulazione nel corso del periodo «non comporta difficoltà» (lo dico tra virgolette perchè si capisca bene il significato da dare all'espressione) cioè non comporta modifiche alla possibilità di assumere impegni da parte delle Amministrazioni o dei soggetti destinatari. La rimodulazione incide soltanto sulle autorizzazioni di cassa, cioè sulla possibilità di effettiva spesa che nell'esercizio considerato può essere fatta; e mi sembra operazione necessaria quella di rimodulare di anno in anno, in modo tale che non appaia una cifra di competenza molto lontana dalle reali capacità poi di spesa, tale per cui il bilancio si gonfia, si formano residui e, in buona sostanza, non rispecchia una presentazione corretta degli andamenti.

E questo lo dico, per esempio, in modo specifico per l'oggetto della più importante rimodulazione che riguarda gli stanziamenti per il Mezzogiorno. Noi, attraverso una serie di leggi (parlo di quelle vecchie e non soltanto di quelle nuove) abbiamo destinato al Mezzogiorno, ovviamente in termini di competenza, una serie di risorse piuttosto importanti; la capacità di realizzazione (che potremmo poi esaminare in un'altra sede) è però quella che è, e pare corretto che per il 1986 si cerchi di avvicinare, lasciando i margini indispensabili per un'elasticità di gestione, competenza e cassa. Comunque i dettagli sono dati e avremo occasione di approfondirli anche in altre occasioni.

Per quanto riguarda la finanza locale (vorrei anche rispondere, con questo, agli altri colleghi), il Governo è ben consapevole delle difficoltà nelle quali si troverebbero gli amministratori nel caso in cui non fosse approvata in tempo utile la normativa relativa al modo di distribuire i trasferimenti dello Stato, al problema degli investimenti e all'autonomia impositiva. Vorrei solo sottolineare peraltro che, stante la scadenza della legge triennale che regolava tutte queste fattispecie, l'ipotesi di un accantonamento in fondo globale è un'ipotesi che è stata ampiamente discussa e condivisa anche con le rappresentanze, perchè tende a non appesantire la legge finanziaria in modo particolare sottraendo alle Commissioni di merito la possibilità di un esame approfondito.

I provvedimenti intanto sono pronti e verranno approvati in tempo utile, credo nella

prossima riunione del Consiglio dei ministri (anche se la gestione del Consiglio stesso è del suo Presidente), certo con una situazione che io mi auguro non debba richiedere a fine anno un provvedimento d'urgenza e quindi che permetta al Parlamento di completare l'esame dei provvedimenti in tempo utile. Ma (siamo nel campo di uno scenario immaginifico) se per ragioni che non toccano la buona volontà di nessuno a questo completamento dell'*iter* non si dovesse giungere, io credo che il Governo dovrà valutare se ricorrere ad un provvedimento d'urgenza: non posso dire quale ne sarebbe la conclusione perchè sarebbe scorretto, ma posso dire che è impossibile lasciare la finanza locale fin dal primo gennaio in una condizione di totale incertezza.

A metà ottobre a Bari sicuramente si avranno anche i termini concreti dei quali peraltro grosse tracce già sono note.

L'area impositiva sulla quale il Governo sta riflettendo, salvo ripensamenti dell'ultima ora, è un'area impositiva diversa da quelle consolidate nella legislazione nazionale e prende invece a base la superficie abitativa con una serie di correttivi e collegamenti alla dotazione di servizi che in ciascun comune è presente.

Per le cessate gestioni agricole, vorrei dire al senatore Massimo Riva che sono sempre le stesse. (*Interruzione del deputato Santini*). Onorevole Santini, ne discuteremo per mesi: che cosa devo fare adesso?

La voce compare nel fondo globale, mi pare, per 464,5 miliardi, che costituivano la *tranche* annuale prevista dal disegno di legge. Per la verità, cercando un minimo di correttezza anche sulle piccole cifre, noi l'abbiamo computata per 447 al netto della quora interessi che non può riguardarla. Quindi nel bene o nel male, al di là della valutazione della singola voce, tale voce è quella che già compariva l'anno scorso.

Circa il dettaglio delle deroghe sulle assunzioni, io purtroppo non sono in grado al momento di offrirlo; però, presidente Ferrari-Aggradi, mi pare che nel programma delle audizioni ci sia anche quella del Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica, Gaspari...

PRESIDENTE. Non è esatto, onorevole Goria.

GORIA, *ministro del tesoro*. Come non detto: allora forniremo questo dettaglio alla Commissione per altre vie brevi.

PRESIDENTE. Signor Ministro, su qualche aspetto particolare, se lei ritiene, può far seguire poi una nota.

GORIA, *ministro del tesoro*. Per questo caso sicuramente sì, signor Presidente, perchè su questo aspetto francamente non ho elementi per rispondere.

Per quanto riguarda l'intervento dell'onorevole Peggio, ancora riferendomi a quanto dirà il governatore della Banca d'Italia, Ciampi, sulla questione dell'indebitamento, lascio alla memoria mia e della Commissione il suggerimento di risparmiare i 180 miliardi: lo valuteremo discutendo dell'articolo 8 del disegno di legge finanziaria.

Vorrei dire all'onorevole Crivellini che l'elenco delle regolazioni debitorie è compreso a pagina 5 del fascicolo riguardante il disegno di legge finanziaria e poi potremmo scendere nei dettagli; però vorrei soffermarmi non tanto su questo, quanto su un'altra piccola questione. È chiaro che l'intenzione che soprattutto lo scorso anno ebbe corpo importante è quella di riordinare la situazione e di rendere trasparenti alcuni aspetti.

Purtroppo non sempre le intenzioni possono avverarsi con un unico atto: quest'anno, per esempio, al di là della compressione delle cifre indicate, la voce relativa all'acquedotto pugliese è emersa soltato all'ultimo momento.

Per quanto poi riguarda la situazione complessiva dell'indebitamento sommerso, è necessario fare una distinzione molto importante. Vi è innanzi tutto un indebitamento che è sommerso in quanto sconosciuto: se enti periferici presentano una posizione patrimoniale a debito, questa, secondo le normali tecniche, non viene censita. In secondo luogo vi è un indebitamento sommerso in quanto non esplicitato: per esempio per quanto riguarda il debito IVA, in realtà, sommando le dichiarazioni IVA presentate

dai contribuenti a fine anno, si ha il calcolo alla lira dell'indebitamento che il sistema ha maturato nei confronti dei suddetti titolari di partite IVA. Dobbiamo tener presente che alcune forme nel bene e nel male sono fisiologiche al sistema nel senso che — riferendoci ancora per un momento al caso dell'IVA — il meccanismo comporta una sospensione di credito che nell'ipotesi più diffusa, e cioè laddove l'impresa non chiede il rimborso, ma decide di riportarlo a nuovo e farlo valere l'anno successivo, comporta un margine di tempo per il recupero.

Non si può poi essere precisi sul fabbisogno, in quanto l'esatta determinazione dipende dai comportamenti di migliaia, di centinaia di migliaia e qualche volta di milioni di soggetti e noi siamo chiamati a stimare tali comportamenti. L'incasso dell'IRPEF dipende, per esempio, dalla somma di sei-sette milioni di singoli comportamenti dei cittadini. Evidentemente abbiamo cercato di spiegare quali ragioni stavano alla base delle stime che ritengo siano credibili. Tenga inoltre presente la Commissione — e spero questo non suoni a giustificazione, ma semplicemente a spiegazione — che almeno da qualche anno a questa parte si deve dar atto al Governo di aver spiegato le ragioni tra previsioni e andamento e soprattutto nell'ultimo anno di averle spiegate in corso d'opera: si prenda ad esempio l'operazione dell'INPS rispetto a cui nel 1985 la differenza si aggira sui 9.000 miliardi di scarto, tra previsione e fabbisogno.

L'onorevole Bassanini ha sollevato il problema della disponibilità dei documenti di bilancio e vorrei assicurare che è stato fatto tutto il possibile per offrire gli strumenti nel più breve tempo, e credo che le tabelle saranno in distribuzione tra pochissimo.

L'accantonamento per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego è previsto nel testo del disegno di legge finanziaria. Si tratta di 350 miliardi e andranno ad integrare quella cifra le eventuali «economie» che dovessero derivare da accordi diversi o per altra via.

Lo stesso discorso vale per il FIO che è presente nel testo del disegno di legge finanziaria. Forniremo un quadro di confronto col bilancio a previsione iniziale anche se non posso dimenticare che poco tempo fa il Governo è stato censurato perchè offriva soltanto confronti con le previsioni iniziali e non con quelle assestate.

Sulla mancanza del comma relativo all'impegno di maggiori entrate dichiaro fin d'ora la disponibilità del Governo a trattare e voglio far presenti due punti specifici. Innanzi tutto non credo vi sia stata disattenzione sui problemi di copertura perchè vi sono elementi di novità che giudico abbastanza importanti e tesi ad evitare — come è accaduto nel passato — che fossero, per errore o per altro motivo, sottostimati i capitoli di spese obbligatorie, che comunque in qualche modo devono essere coperti. Quest'anno abbiamo inserito nell'articolo 1 una norma, che ci auguriamo il Parlamento apprezzi, che non consente l'utilizzo di eventuali economie di spesa relative a capitoli di stipendi e di interessi per esigenze d'altra natura; purtroppo una prassi ricorrente nelle nostre amministrazioni è quella di non offrire una copertura in presenza di specifiche iniziative da assumere in quanto si ritiene che esista, per poi scoprire che non era vero e chiedere l'integrazione. Comunque, questa è materia sulla quale lavoreremo senz'altro di comune accordo.

Per quanto riguarda le autonomie locali credo non sia necessario aggiungere altro a quanto detto in precedenza.

L'onorevole Valensise si è riferito ai problemi sanitari. Lo sforzo è stato quello di ipotizzare che il Fondo sanitario nazionale crescesse nella sua dotazione finanziaria da trasferimento dello Stato in coerenza con quanto si è immaginato crescere il ritmo della spesa, con due novità importanti, salvo discutere sugli aspetti tecnici. La prima novità si riferisce ai dati di fatto: dopo tanti anni di disputa sulla spesa sanitaria, per l'anno 1984 disponiamo di un dato accertato, corrispondente nel trasferimento risultante dal consuntivo ed è su quel dato che abbiamo costruito l'ipotesi per il 1985 e per il 1986. La seconda novità pare a me ancora più importante e consente ai gestori del sistema sanitario nazionale, laddove si ritengano insoddisfatti, di operare sotto la loro

responsabilità in caso di insufficienza dei trasferimenti da parte dello Stato. Tutto questo si riferisce ai 41.600, miliardi di cui una parte da trasferimento dello Stato e una parte da maggior contribuzione dei cittadini, nell'ipotesi di non mettere mano, nella legge finanziaria, a questioni di ordine strutturale sulle quali il Parlamento ci ha censurato per incompatibilità col fondo finanziario.

Circa la questione del Mezzogiorno e della legge n. 651 del 1983, posta dall'onorevole Valensise, vorrei solo ricordare che i 400 miliardi dovrebbero essere integrati con i fondi previsti nel disegno di legge di riforma dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, in corso di approvazione. Pertanto, a me pare che l'aver predisposto questo meccanismo stia proprio a significare la convinzione e l'impegno dell'Esecutivo per una rapida approvazione di quel disegno di legge, e sono altresì dell'idea che questa intenzione del Governo non debba essere interpretata nel senso dell'abbandono delle iniziative, ma significare come senza l'approvazione di quel provvedimento difficilmente la legge n. 651 potrebbe operare.

Al senatore Calice vorrei ribadire che è imminente l'adozione da parte del Governo dei cosiddetti provvedimenti paralleli, che sono poi essenzialmente due e cioè: la revisione delle aliquote IRPEF e la disciplina complessiva della finanza locale.

All'onorevole Carrus, che mi ha posto alcune domande sul problema relativo all'interesse sul debito pubblico, vorrei innanzitutto far presente che le cifre in materia non sono altro che delle stime, mentre i problemi nascono dalla gestione del debito pubblico e dalla copertura del fabbisogno. Noi abbiamo ritenuto di fare una stima prudente, anche perchè non è da essa che deriva la gestione, o meglio, non è scrivendo una cifra più o meno bassa che si determina la gestione, Il problema vero è che solo se la situazione internazionale si consolida, in termini tra l'altro di alleggerimento della politica dei tassi, e solo se nella convinzione degli operatori sorge l'aspettativa favorevole sull'andamento della finanza pubblica (il che significa che lo Stato ha un po' meno bisogno di quello che ha avuto finora) verosimilmente anche la politica dei tassi può corrispondere ad un'attesa disinflazionistica. Il problema è molto delicato e mi limito a questo brevissimo accenno. Nei primi nove mesi del 1985 — il decimo è andato meglio — a fronte di una copertura del fabbisogno del novanta per cento per lo stesso periodo del 1984, attraverso il mercato abbiamo potuto coprire il 78 per cento. Da ciò quindi le accuse, da un lato di imprudenza nell'offrire e dall'altro di accondiscenza ad un andamento della base monetaria — nella prima parte del 1985 — eccessivo. Quindi la stima è quella che è, e vorrei far presente che la riduzione che sarà poi registrata nel bilancio è il derivato non di un abbellimento senza significato, ma di una operazione che a me pare del tutto logica. Quando noi abbiamo redatto il bilancio a legislazione invariata ci muovevamo nel presupposto di un fabbisogno che non teneva conto delle ipotesi contenute nel disegno di legge finanziaria e quindi abbiamo regolato il volume degli interessi ad un fabbisogno molto maggiore di quello che invece vogliamo determinare; riducendo il fabbisogno non solo si riduce il debito in *stock* ma si riducono anche le pressioni sul mercato.

In questa occasione vorrei poi fare nuovamente una precisazione. Io ho esplicitato le decisioni del Governo in termini di manovra, indicando le iniziative assunte o a modifica di normative o con atti amministrativi precisi; non ho mai compreso nella manovra, però, la dimensione degli interessi, la rimodulazione delle spese, la revisione di alcune stime perchè questo a me pare non sia corretto. Dopodichè, l'indicazione per somme delle singole iniziative porta a quei 10-11.000 miliardi di cui ho già detto; se poi vogliamo dire: il disavanzo tendenziale era di 170.000 miliardi, noi l'abbiamo ridotto a 110.000, quindi la manovra è di 60.000 miliardi, lo possiamo dire, però a me, ripeto, non pare corretto.

All'onorevole Sacconi, che pure si era soffermato sul problema del debito pubblico, vorrei dire che le intenzioni del Governo circa la detassazione degli utili reinvestiti sono contenute nel disegno di legge relativo alla revisione delle aliquote IRPEF di imminente presentazione e quindi per la fine del-

la settimana credo che avremo tutti gli elementi per poterlo valutare nel merito e nella forma.

All'onorevole Santini vorrei ribadire l'impegno del Governo a chiarire entro brevissimo tempo la partite relativa alla finanza locale, mentre confermo al senatore Covi che la cifra di 1.600 miliardi prevista per gli enti di gestione corrisponde a quella erogata lo scorso anno.

PELLICANÒ. Ma questi 1.600 miliardi saranno distribuiti secondo gli stessi criteri dell'anno scorso?

GORIA, *ministro del tesoro*. Onorevole Pellicanò, per conoscere nei dettagli il piano di riparto occorre attendere l'apposito disegno di legge che il Governo si appresta a presentare.

In riferimento poi all'altra osservazione fatta dal senatore Covi con riguardo all'articolo 31 della legge finanziaria circa i *rentiers*, mi riservo di dare una risposta nei prossimi giorni.

Al senatore Bollini vorrei far presente che il rimborso dei prestiti si riferisce sempre alle scadenze del medio-lungo periodo, esclusa la gestione di tesoreria, e tali scadenze sono ovviamente definite mese per mese sulla base delle emissioni. Capisco che i dati che ho fornito possano far pensare ad un andamento sorprendente, ma esso non è altro che il frutto della modifica delle scadenze che negli ultimi anni è stata tra l'altro piuttosto rapida. Il passare infatti da un titolo quinquennale o settennale ad un titolo decennale significa lasciare un vuoto di due anni in cui non accade nulla. Ovviamente quello che compare a bilancio per il 1986 e per gli anni successivi non è altro che la somma delle scadenze relative a ciascuna emissione precedentemente fatta; sta poi alla politica di gestione del debito fare in modo di riempire i buchi, cioè tentare di rendere meno facile questo andamento per cui vengono a mancare emissioni, anche se per rinnovo. Noi, per esempio, avremo un buco delle scadenze, causato proprio dal passaggio dei titoli da quinquennali a decennali, intorno al 1989-90, che credo dovremo tentare di coprire con un minimo di cura intelligente e di fantasia. Questa però non è una stima, è un calcolo preciso.

BOLLINI. Si verifica solo nel 1986 questa discesa?

GORIA, *ministro del tesoro*. Alla fine del 1982 avevamo i biennali e quadriennali; i biennali sono già scaduti, i quadriennali scadono nel 1986. I triennali scadono quest'anno e i settennali tra due anni. L'andamento delle scadenze è il derivato del tempo e della durata delle emissioni. Se oggi si emettesse un titolo decennale, scadrebbe nel 1995, un titolo quindicennale nel 2.000; tra il 1995 e il 2.000 non avremmo scadenze di debito pubblico.

BOLLINI. Non è vero. A pagina 30 del bilancio pluriennale per il 1987 sono previsti 27.361 miliardi, mentre nella Relazione previsionale e programmatica a pagina 92 questi 27.361 miliardi sono da ritenere solo una parte.

GORIA, *ministro del tesoro*. Se emettessimo un titolo biennale dopodomani, scadrebbe nel 1987.

BOLLINI. Nel bilancio pluriennale c'è una previsione di 27.361 miliardi; quando però si va a vedere concretamente quale sarà la quota da dedicare ai prestiti, si parla di 54.000 miliardi. Vorrei un chiarimento al riguardo, tanto più che la quota sale a 64.241 miliardi nel 1988. Ci potrà essere qualche difficoltà ma uno sbalzo così grande è contraddetto da ciò che si afferma nella Relazione previsionale e programmatica. Vorrei un chiarimento, signor Ministro.

GORIA, *ministro del tesoro*. Senz'altro.

Vorrei dire al senatore Cavazzuti che la situazione anomala per il 1986 è dovuta al passaggio relativo alla Tesoreria fondato sul fabbisogno dell'INPS. Ma se non lo si ritrova nei documenti, ciò è dovuto al fatto che vi è stata una aggregazione per voci. Ripeto, comunque, che non abbiamo avuto molto tempo a disposizione.

PRESIDENTE. Avremo occasione di esaminare questi problemi. La ringrazio molto, signor Ministro, a nome della Commissione e del collega Pomicino.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Viene introdotto il Governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi, accompagnato dal Vice direttore dell'Istituto, Antonio Fazio, e dal dottor Cesare Caranza.

Audizione del Governatore della Banca d'Italia

PRESIDENTE. Ringrazio il governatore della Banca d'Italia per aver portato documenti di grande interesse sulla materia che maggiormente ci interessa, documenti che saranno distribuiti ai colleghi.

Come lei sa, dottor Ciampi, in queste audizioni gli ospiti dovrebbero fare un'introduzione non lunga, in modo da dare spazio alle domande e da consentire ad ogni collega delle due commissioni di avere informazioni sui punti risultati meno evidenti.

CIAMPI. La ringrazio, signor Presidente e con lei ringrazio il presidente onorevole Cirino Pomicino.

Ho avuto occasione di riferire sui problemi dei flussi finanziari sabato scorso al comitato per la programmazione economica; oggi penso di interpretare il senso della sua lettera esponendo alcuni elementi per quanto riguarda soprattutto la tendenza che si è manifestata nel 1985 e alcune indicazioni per il 1986.

Ho predisposto un testo che vorrebbe essere una specie di introduzione riepilogativa di questi argomenti ed una serie di tavole che potrebbero essere rapidamente scorse in modo da fornire ulteriori elementi per la discussione.

Se lei è d'accordo, signor Presidente, potrei dare lettura di questo testo, ci vorranno dieci o dodici minuti, per poi dedicare un quarto d'ora all'esame delle tavole.

I progressi che l'economia italiana ha conseguito negli ultimi anni sono notevoli. L'inflazione è diminuita dal 21,7 per cento nel 1980 all'8,3 di oggi. Le imprese produttive si sono profondamente ristrutturate e rafforzate rispetto agli anni '70. Il clima delle relazioni industriali è migliorato. I mercati finanziari, interno e internazionale, hanno registrato questi progressi.

Nel 1985, però, il risanamento dell'economia è proceduto con fatica e l'anno si chiuderà con risultati meno buoni di quelli posti ad obiettivo della politica economica tracciata nel settembre 1984. In termini reali il prodotto interno lordo crescerà quasi come previsto; ma l'inflazione sarà maggiore di oltre un punto. Il tasso di crescita degli investimenti supererà quello dei consumi; ma, rispetto agli obiettivi, la differenza fra le due componenti della domanda interna sarà inferiore. La bilancia dei pagamenti correnti registrerà un passivo di circa 12.000 anzichè di circa 3.000 miliardi di lire.

Quali le cause di questi scostamenti?

Il dollaro forte ha frenato la discesa dell'inflazione. La debole crescita delle principali economie europee e i riflessi entro il sistema monetario europeo della posizione del dollaro hanno influito negativamente sulla bilancia dei pagamenti. Questi fattori esterni sfuggono al controllo della nostra politica economica, ma sono anche di importanza relativamente minore di quelli interni.

Tra i fattori interni è stata la finanza pubblica a esercitare il più forte impulso negativo. Lo squilibrio tra le entrate e le spese dello Stato ha fatto crescere la domanda oltre il limite compatibile con l'equilibrio della bilancia dei pagamenti; ha spinto la domanda nel settore dei consumi, dove essa meno contribuisce a creare posti di lavoro; ha esercitato sui mercati finanziari una pressione che ha tenuto alti i tassi di interesse reali e nominali; ha reso più costoso il credito per la produzione e per gli investimenti; ha gonfiato le attività finanziarie e aumentato le disponibilità liquide dell'economia; riversandosi sul debito pubblico, ha gravato di oneri gli esercizi finanziari futuri.

La legge finanziaria presentata l'anno scorso aveva stabilito che nel 1985 il fabbisogno del settore statale avrebbe superato quello del 1984 solo di 1.000 miliardi. Nei primi otto mesi dell'anno il superamento è stato di

16.000 miliardi; secondo il preconsuntivo della nuova legge finanziaria, a fine anno esso dovrebbe ridursi, ma resterà pur sempre di 11.000 miliardi circa. Ai 106.700 miliardi di fabbisogno ora previsti se ne aggiungono altri 13.000 per regolazione di debiti pregressi, che si traducono anch'essi in attività finanziarie che premono sul mercato. Il rapporto tra il fabbisogno e il prodotto interno lordo sarà pari al 15,7 per cento: questo rapporto è di poco superiore al 5 per cento sia nella media dei sette principali paesi industriali sia per l'insieme dei paesi della Comunità economica europea.

Il debito pubblico ha continuato a crescere a un tasso del 21 per cento e il suo ammontare raggiungerà alla fine dell'anno il valore del prodotto nazionale. L'onere per interessi salirà di circa 6.000 miliardi rispetto al 1984, rimanendo stabile in rapporto al prodotto interno lordo; il suo aumento è dovuto allo sviluppo del debito. Sempre secondo il preconsuntivo sopra indicato il fabbisogno statale, al netto degli interessi, risulterà pari a 44.400 miliardi, contro 37.800 nel 1984, riprendendo la dinamica ascendente interrotta nello scorso anno.

Il credito totale interno è la somma del fabbisogno statale e del credito al settore non statale. La prima di queste due componenti è determinata dalle leggi approvate dal Parlamento; per la politica monetaria essa è un dato esterno. Sulla seconda, il credito al settore non statale, la banca centrale può influire attraverso la creazione di base monetaria e i tassi di interesse. Il fabbisogno statale rappresenta oggi l'82 per cento del credito totale interno, mentre era il 34 per cento nel 1973: compensarne appieno la maggior crescita rispetto agli obiettivi, restringendo i finanziamenti al settore non statale è divenuto pressocchè impossibile.

Il credito totale interno trova contropartita nelle attività finanziarie complessive dell'economia e nel debito estero del Paese. Nel corso di questo anno entrambe queste grandezze hanno registrato ulteriori rilevanti incrementi.

Le attività finanziarie dell'economia sono rappresentate dal circolante, dai depositi bancari, dai titoli pubblici e privati. La componente più liquida di esse, costituita dal circolante e dai depositi bancari e postali e comunemente designata come moneta (M2), è quella che la banca centrale è più in grado di controllare perchè direttamente collegata con la base monetaria che essa crea. La politica monetaria cerca di contenerne la crescita: nel quinquennio 1980-84, M2 è aumentata in media del 13 per cento all'anno, mentre le altre attività finanziarie sono cresciute al ritmo del 37 per cento e il prodotto interno lordo a prezzi correnti del 18 per cento.

Nella sua azione la banca centrale ha una pluralità di punti di riferimento: tra questi sono specialmente importanti il credito all'economia, la moneta (M2), i tassi di interesse reali, il cambio. Nessuna di queste variabili è assunta singolarmente come una guida da seguire in modo assoluto. Su nessuna di esse la politica monetaria ha un controllo pieno.

Di tutte la banca centrale segue l'evoluzione graduando i propri interventi al fine ultimo del raggiungimento degli obiettivi posti di anno in anno dalla politica economica.

Come sono state esercitate queste facoltà di controllo nel 1985 e come lo saranno nel 1986?

Nel 1985 il credito all'economia si è sviluppato meno degli obiettivi. Nei primi otto mesi dell'anno lo sconfinamento del fabbisogno statale è stato compensato, per circa metà del suo importo, da una minore crescita del credito erogato al settore produttivo; il quale ha beneficiato di un maggior autofinanziamento, di più ampie emissioni di azioni. La minore disponibilità di credito non ha impedito che continuasse la ripresa degli investimenti in macchine e in attrezzature, che si stima cresceranno nell'anno di oltre l'11 per cento in termini reali. Se la politica monetaria avesse perseguito la completa compensazione del maggior fabbisogno statale, avrebbe dovuto schiacciare la crescita del credito all'economia al di sotto del 5 per cento.

I tassi di interesse reali sono stati elevati, ma in media non più alti di quelli dei principali paesi industriali. Ciò è stato reso necessario dalla forte pressione esercitata dal bilancio pubblico sui mercati finanziari, dal

perdurante squilibrio dei nostri conti con l'estero, ed è nella fisiologia dell'uscita dall'inflazione. Il livello dei tassi di interesse reali non è stato però tale da impedire che nella ripresa economica gli investimenti avessero parte predominante.

La gestione del cambio è stata condizionata dall'andamento del dollaro. Finchè il prezzo del dollaro saliva, la lira tendeva a rafforzarsi nel sistema monetario europeo e la Banca d'Italia è intervenuta per moderarne la spinta al rialzo. Quando il dollaro ha cominciato a registrare una tendenza cedente, la lira ha potuto riguadagnare i margini di competitività persi nei confronti dei *partners* europei. Il riallineamento di luglio ha permesso di recuperare spazio in un momento nel quale l'effetto negativo sui prezzi era praticamente nullo. Le scelte fatte hanno conciliato l'esigenza di contenere l'inflazione importata con quella di preservare la competitività delle merci italiane.

La moneta si è sviluppata, ancora una volta, a un tasso nettamente inferiore a quello delle attività finanziarie complessive, sebbene superiore a quello indicato nel settembre 1984. Soprattutto nei primi mesi dell'anno l'impennata del fabbisogno pubblico, la scelta del Tesoro di far ricorso al conto corrente di tesoreria contenendo l'offerta di titoli di Stato, una politica bancaria di incentivazione della raccolta hanno spinto il pubblico più verso i depositi bancari e meno verso i titoli. Già in aprile, una correzione dei rendimenti offerti sui titoli pubblici e una più attenta considerazione dei costi della raccolta da parte delle banche hanno diminuito il rendimento dei depositi relativamente a quello dei titoli, contribuendo a riportare verso questi le preferenze dei risparmiatori. Se nel corso del quarto trimestre di quest'anno il fabbisogno si ridurrà rispetto alle tendenze finora manifestate per attestarsi a fine anno sui previsti 107.000 miliardi, l'aumento di M2 potrà collocarsi in prossimità del 12 per cento, mentre le altre attività finanziarie saranno aumentate del 22 per cento circa.

Per il 1986 le recenti, sommarie, previsioni macroeconomiche consentono di indicare solo le linee generali della politica monetaria.

Lo sviluppo del credito interno al settore non statale dovrebbe essere mantenuto in linea con quello programmato per il prodotto interno lordo in termini nominali, cioè il 9 per cento circa, continuando la tendenza della seconda metà del 1985. Nell'ipotesi di un fabbisogno statale di 110.000 miliardi, che comporta una espansione del debito pubblico interno del 18 per cento circa, il credito totale interno dovrebbe aumentare di circa il 14 per cento.

Analogo tasso di crescita avrebbero le attività finanziarie dell'economia. Alla fine del 1986 la loro consistenza complessiva salirebbe, in rapporto al PIL, di oltre 7 punti rispetto a quest'anno, toccando quasi il 140 per cento.

Quanto alla moneta, anni di espansione delle attività finanziarie ad un tasso multiplo di quello del reddito hanno reso sempre più arduo mantenerne la crescita nei limiti degli obiettivi posti al reddito nominale. Per raggiungere un tale risultato anche nel 1985 le altre attività finanziarie dell'economia, in massima parte titoli pubblici, dovrebbero aumentare ancora una volta a un tasso pressocchè doppio, superiore al 20 per cento. L'assorbimento da parte dei risparmiatori di un tale volume di titoli richiederà l'aspettativa di un ulteriore calo dell'inflazione e una manovra attiva del differenziale di interesse fra i depositi bancari e i titoli pubblici mirante a favorire il collocamento di questi ultimi.

Lo scenario macroeconomico preso a base della Relazione previsionale e programmatica indica per l'anno venturo un disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti in diminuzione, ma non molto minore di quello atteso per il 1985. Disavanzi così elevati aggravano il già pesante debito estero e sono preoccupanti per la stessa credibilità del Paese sui mercati dei finanziamenti internazionali.

La posizione finanziaria netta dell'Italia nei confronti dell'estero, ancora in avanzo nel 1980, si è progressivamente deteriorata e a fine 1984, al netto delle riserve auree, era negativa per 23,5 miliardi di dollari. Alla fine di quest'anno l'indebitamento netto con l'estero toccherà i 30 miliardi di dollari,

superando il valore di mercato delle riserve in oro che è attualmente di quasi 21 miliardi di dollari.

Rimango convinto che nella presente situazione possono essere accettati limitati disavanzi correnti, finanziati con afflussi di capitale, alla condizione che siano temporanei e che vi corrispondano investimenti volti ad accrescere la competitività e la capacità produttiva.

La via del debito estero sembra inizialmente indolore rispetto a una politica di risanamento, che richiede azioni incisive sia sul fronte della finanza pubblica sia su quello dei costi. Ma l'esperienza recente di molti paesi conferma che essa conduce inevitabilmente a sacrifici più duri e riduce la sovranità nelle scelte.

Nella presente situazione della nostra economia, gli spazi di manovra della politica monetaria sono stretti e limitato è il suo ruolo nell'azione volta a restituire alla nostra moneta la solidità di cui ha goduto in un passato non lontano e che gli altri paesi industriali hanno faticosamente riconquistato. Non è agendo solo sulle leve monetarie che si può completare sul piano finanziario il risanamento che l'economia italiana ha operato nel campo della produzione e così spianare la strada per una nuova fase di sviluppo e di riassorbimento della disoccupazione.

Al cuore del problema sta il crescente disavanzo dello Stato con la conseguente esplosione del debito pubblico. Anno dopo anno lo Stato spende più di quanto incassa, anche se non si tenesse conto del fatto che, come ogni debitore, deve compensare coloro ai quali chiede a prestito. La differenza tra le entrate e le spese viene coperta con nuovi debiti, il cui flusso domina tutto il mercato monetario e finanziario.

Bisogna agire per ridurre il disavanzo pubblico al netto degli interessi, mirando in un orizzonte pluriennale al suo azzeramento. Ciò indurrà l'ulteriore discesa dei tassi di interesse nominali e di quelli reali, innescando un circolo virtuoso. È questa una via difficile da imboccare e in forte pendenza nel tratto iniziale, ma è l'unica che conduce alla progressiva riduzione dell'onere reale del debito pubblico che rischia altrimenti di soffocare le potenzialità di crescita della nostra economia.

Ho concluso la mia relazione ma, prima di passare ad illustrare brevemente le tabelle relative all'analisi degli aspetti monetari e creditizi della congiuntura, desidero rettificare due dati che ho citato nel corso della stessa relazione. La prima correzione riguarda l'affermazione che il fabbisogno statale rappresenta oggi l'82 per cento del credito totale interno, mentre era il 34 per cento nel 1973. Riferendosi a tutto il 1985 si deve invece dire che il fabbisogno statale rappresenta non l'82 ma il 75 per cento del credito totale interno. Non si tratta proprio della correzione di un errore, quanto di una diversa specificazione: il dato dell'82 per cento scaturisce dall'aver fatto il rapporto di composizione con riferimento soltanto ai primi otto mesi del 1985. Ora, poichè vi è una forte stagionalità nel credito all'economia, la proiezione riferita a tutto il 1985 modifica il dato suddetto e quindi l'82 per cento diventa il 75 per cento.

L'altra correzione riguarda un errore di data; laddove, parlando della crescita della moneta, ho detto: «per raggiungere un tale risultato anche nel 1985», si deve invece dire: nel 1986. Mi scuso per questi errori, addebitabili alla scarsità di tempo a disposizione per predisporre il mio intervento.

La prima tavola afferisce all'evoluzione delle componenti del credito totale interno dal 1981, analizzando i dati relativi al fabbisogno del settore statale, ai finanziamenti al settore non statale e al credito totale interno. Dalla lettura dei dati è possibile costatare un incremento del fabbisogno del settore statale che raggiunge i 107.000 miliardi secondo il preconsuntivo 1985 a fronte dei 96.000 della primitiva previsione del settembre 1984 e dell'aggiornamento che fu fatto nel febbraio 1985 a circa 100.000 miliardi. Nella tabella in questione si mette anche in evidenza come invece il finanziamento al settore non statale, che era stato previsto in 43.000 miliardi, scende a 36.000 con una riduzione piuttosto importante rispetto all'importo del 1984. Anche in questo caso occorre interpretare i dati tenendo conto dei fatti economici. Nel 1984, per esempio, i finanziamenti al

settore non statale raggiunsero la cifra di 47 mila miliardi, andando oltre l'obiettivo che era stato fissato, perchè intervennero alcuni fatti come l'abolizione del massimale alla metà del 1983. Pur avendo apportato una correzione approssimativa, probabilmente la correzione effettuata sottostimò l'effettivo credito sommerso durante i dieci anni di massimale. Si ricorderà inoltre come nel 1984 vi furono forti acquisti di titoli di Stato — non essendo questi tassati — da parte delle imprese le quali appunto attingevano al credito perchè conveniva loro contrarre debiti con le banche per acquistare titoli. Questa possibilità, però, è venuta meno con la legge approvata alla fine del 1984 e quindi queste operazioni sono venute meno.

A spiegare, poi, come ho già detto, il relativamente basso tasso di incremento dei finanziamenti al settore produttivo vi è un mutamento delle varie fonti di finanziamento; nel 1985 è aumentato l'autofinanziamento, sono aumentate le emissioni di azioni e tutto questo ha comportato una minore necessità di ricorso al credito bancario.

Comunque è interessante vedere come i tassi di crescita percentuali si riducano; per i finanziamenti al settore non statale c'è appunto una riduzione fra il 1984 e il 1985 dal 15,3 al 10 per cento.

Se si passa, nel documento che ho fornito alle Commissioni, alla tavola 2, riguardante il fabbisogno del settore statale, si vede in essa in evidenza il fabbisogno globale, la spesa per interessi e il fabbisogno al netto della spesa per interessi.

Ho avuto modo di ripetere più volte il mio convincimento che l'aggregato che meglio indica se stiamo procedendo sulla strada del risanamento nella finanza pubblica è l'aggregato che (nella quinta colonna della tavola 2) fa riferimento al fabbisogno al netto della spesa per interessi. Questo aggregato, che era ancora nell'ordine, nel 1980 e nel 1981, rispettivamente di 17.000 miliardi e di 25.000 miliardi ha avuto un accrescimento sensibile nel 1982 (33.739 miliardi) per arrivare nel 1983 a 41.276; ha avuto poi un miglioramento nel 1984 con una riduzione a 37.758 e poi è nuovamente peggiorato nel 1985 (44.390 miliardi).

Ritengo che questo aggregato sarà da seguire con maggiore attenzione anche perchè pur essendoci un problema di tassi di interesse, in un certo senso «depura» la discussione sul tema del bilancio pubblico, ponendo a parte il problema che è pure di grossa importanza dei tassi di interesse.

Nella tavola 3 è messo in evidenza come è stato finanziato il fabbisogno fino al 1984, mentre nella tavola 4 è messo a confronto il finanziamento del fabbisogno statale per il 1984 con quello che già possiamo vedere per il 1985, secondo una tavola divisa per trimestri.

Anche qua i signori commissari vedono come ci sia stata una modifica sensibile per quanto riguarda la copertura del fabbisogno. Il fabbisogno, che era coperto nel 1981 solamente per il 63,2 per cento con titoli sul mercato (come è scritto nella seconda colonna delle composizioni percentuali in tavola 3), ha visto progressivamente crescere la parte coperta con titoli nel 1982 (72,1 per cento) e soprattutto nel 1983 con ben l'84,4 per cento; per le note vicende e difficoltà del mercato finanziario (che, mi pare, in questi ultimi mesi, siano in via di superamento) il grado di copertura è leggermente disceso nel 1984, che ha registrato il 79,1 per cento, una cifra che rimane comunque alta. Vedremo poi nella tavola successiva, la 4, cosa è successo nel 1985.

Si vede anche, nella tavola 3, la modifica della politica monetaria; la base monetaria nel 1980 copriva, con un importo inferiore ai 10.000 miliardi (9.740, come si può vedere nella prima colonna sopra, riferita ai valori assoluti) il 26,3 per cento del fabbisogno, perchè il fabbisogno era in totale di 37.017 miliardi. Poi proprio per fare una politica antinflazionistica, si è cercato di far crescere la base monetaria in maniera sensibilmente inferiore negli anni successivi, mentre, al tempo stesso, cresceva fortemente il fabbisogno finanziario dello Stato: e questo ha comportato che necessariamente la base monetaria è diventata una componente di gran lunga minore nel finanziamento del fabbisogno. Essa ha avuto una cifra minima nel 1983 pari al 5,1 per cento, mentre nel 1984 è stata del 10,5 per cento.

Della base monetaria è poi messo in evidenza (ma lo vedremo in un'altra tavola) anche il gioco del conto corrente di tesoreria.

Nel corso del 1985 (per il quale disponiamo solamente dei dati relativi ai primi tre trimestri perchè l'anno non è ancora finito), come si vede nella parte inferiore della tavola 4, il fabbisogno è stato coperto con una quantità di titoli molto bassa nel primo trimestre (appena il 60,7 per cento), mentre si è avuto un forte incremento nella copertura con base monetaria (che è arrivata al 36,4 per cento); poi la situazione è cambiata nei trimestri successivi con un ritorno alla copertura sul mercato: 91,7 per cento nel secondo trimestre, 82,4 per cento nel terzo trimestre, con una media del 78,3 per cento nei primi trimestri, che si confronta con un 89,6 per cento di media dei primi tre trimestri del 1984 e con un 79,1 per cento di media complessiva dell'anno 1984.

Cosa è successo nel primo trimestre dell'anno 1985? Qui hanno giocato molto due fatti: il primo è il già ricordato provvedimento di tassazione dei titoli di Stato tenuti dalle imprese. Le banche, normalmente, all'inizio dell'anno, cedevano grossi quantitativi di titoli dal loro portafoglio; nel 1985 non avevano più interesse a cedere quei titoli perchè erano titoli esenti e quindi volevano tenerli. Il pubblico non ha avuto quindi titoli da parte delle banche e si è pertanto rivolto al mercato; però cosa è successo sul mercato? È successo che il Tesoro aveva mantenuto, fin dall'autunno del 1984, un margine inutilizzato piuttosto importante sul conto di tesoreria, e inoltre, all'inizio del 1985, per la regola del 14 per cento (da voi stessi approvata), approvati la legge finanziaria ed il bilancio, è aumentato il margine per circa 7.000-8.000 miliardi. Il Tesoro ha ritenuto, per motivi di convenienza anche economica, di risparmio (l'anticipazione della Banca d'Italia ha un basso costo), di utilizzare per le proprie occorrenze sensibilmente quel margine: e su questo la Banca d'Italia non può far niente per imporsi perchè essa ha discrezionalità nel comprare i titoli, ma non può certamente opporsi a che un cliente (in questo caso il Tesoro) tiri su un fido che per legge gli è stato approvato.

Allora si è avuta questa forte copertura di fabbisogno del Tesoro con moneta della Banca centrale e una limitata emissione di titoli. Questo è quanto è accaduto nel primo trimestre del 1985.

La situazione è cambiata nei mesi successivi per due motivi: innanzi tutto perchè il Tesoro, con la fine di marzo di fatto aveva utilizzato quasi interamente il nuovo margine sul conto di tesoreria; e poi perchè essendoci stato, nel frattempo un sensibile abbassamento dei tassi di interesse sui titoli e, al tempo stesso, facendo le banche, che non vendevano i titoli per i motivi sopraddetti una politica di tassi di interesse passivi relativamente alti per acquistare depositi, si è avuto un allontanamento del pubblico dalla sottoscrizione dei titoli che ha portato alle difficoltà poi superate con la politica fatta dall'aprile fino a tutto agosto. Da quest'ultimo mese ha ricominciato a ricrearsi un differenziale tra i rendimenti dei titoli, che erano aumentati in aprile di un punto, e i tassi passivi delle banche. Queste ultime, facendosi molta concorrenza dal lato degli impieghi in presenza di una scarsa domanda di credito e non essendoci quindi convenienza a raccogliere molto risparmio, hanno iniziato a ridurre i tassi sui depositi. Di qui il ritorno (che anche i dati di ieri, relativi all'emissione dei certificati di credito del tesoro, confermano) del pubblico verso i titoli di Stato.

La tavola 5 riporta i tassi di interesse sui titoli di Stato (buoni ordinari del Tesoro, certificati di credito del Tesoro, buoni del Tesoro poliennali); qui nella serie storica abbiamo toccato un tetto di quasi il 20 per cento nel 1981, mentre poi i rendimenti dei BOT sono gradualmente discesi: e proprio a conferma di quanto dicevo prima, voi vedete che se consideriamo il momento che va dall'ottobre del 1984 al marzo 1985, inizia un'accelerazione della discesa dei tassi di interesse che avviene proprio quando il Tesoro ha possibilità di utilizzare il margine del conto di tesoreria: dal 15,60 per cento del settembre 1984 si scende rapidamente fino al 13,54 del marzo (mi riferisco ai BOT a tre mesi, ma lo stesso ragionamento vale per i BOT a sei mesi).

È a quel punto che si perde il contatto con

i risparmiatori e si è costretti ad una temporanea manovra di rialzo dei tassi di interesse, manovra iniziata ad aprile e protrattasi, sia pure con una leggiera tendenza alla riduzione, fino all'agosto scorso; ora a settembre si nota una tendenza alla riduzione che dovrebbe continuare nel mese di ottobre

La figura 1 mette in evidenza il differenziale fra il tasso sui buoni ordinari del tesoro e i tassi sui depositi bancari. Il confronto è stato fatto tra il tasso dei BOT e il tasso normale e il tasso massimo dei depositi. La tendenza è la stessa e come si può notare vi è una continua riduzione di questo differenziale che tocca la punta minima nei primi mesi del 1985, in concomitanza con una piccola crisi del mercato finanziario; dal mese di aprile in poi si riapre il differenziale a favore dei titoli di Stato che dovrebbe favorire maggiori collocamenti di titoli.

La tavola 6 si riferisce alla consistenza dell'indebitamento del settore pubblico. Il totale di questo indebitamento al settembre 1985 ammonta a 646.063 miliardi, praticamente siamo quasi al livello del reddito nazionale. Nella seconda parte della tavola, dove è riportata la composizione percentuale del debito, è interessante vedere come il debito costituito dai buoni del tesoro ha avuto un aumento graduale fino a raggiungere il massimo nel 1982 per discendere poi gradualmente. Il contrario avviene per i titoli a medio e lungo termine per i quali si possono notare oscillazioni che vedono il periodo maggiormente critico negli anni 1981 e 1982 e una forte ripresa di questi titoli fino al 47 per cento del 1985, un valore assai maggiore di quelli del periodo precedentemente considerato.

Il risparmio postale ha avuto una graduale riduzione della sua importanza relativa.

Vi è poi la voce relativa al conto corrente di tesoreria e qui si vede come abbia avuto una crescente importanza: nel 1975 ad esempio vi era un limite di 4.500 miliardi e una utilizzazione di 3.500, oggi quel limite è di 50.688 miliardi e nel mese di settembre, nel mese in cui si era ricreato un certo margine, l'utilizzo era di 48.957 miliardi, in sostanza un margine di circa 1.500 miliardi.

Vi è poi la voce relativa ai debiti esteri, che pur essendo una posta minore, ha avuto una crescente importanza nella copertura del fabbisogno.

Nell'ultima colonna è riportato il totale dell'indebitamento rispetto al prodotto interno lordo, pari al 98,2 per cento.

La figura 2 è interessante per vedere lo sforzo finanziario che si è reso necessario per portare il risparmio del pubblico verso le attività finanziarie. Vi è una prima linea corrispondente al rapporto fra la variazione delle attività finanziarie e il reddito disponibile; ciò indica quanta parte del reddito disponibile le famiglie sono disposte a investire in attività finanziarie. La seconda linea riguarda il tasso reale effettivo di rendimento, al netto cioè dell'inflazione. Come si può notare, quando si è avuta una riduzione, negli anni immediatamente successivi al 1977, del tasso reale di rendimento si è avuto un progressivo minore risparmio del pubblico in attività finanziarie. Vi è stato forse in assoluto un minore risparmio del pubblico, comunque minore soprattutto per quel che riguarda attività finanziarie. Si ricorderà che negli anni 1980 e 1981 il risparmio del pubblico si rivolgeva soprattutto all'acquisto di case, di beni di rifugio e vi fu il *boom* delle quotazioni edilizie. Cambiata la politica e ritornando a dare al risparmiatore un tasso reale positivo di rendimento, è ripresa la formazione di risparmio finanziario. Gli istogrammi mettono in evidenza quanto sia elevata la quota di attività finanziarie delle famiglie sul loro reddito disponibile.

La tavola 7 riguarda gli andamenti degli aggregati monetari e creditizi nel 1984-85. Sono indicati i tassi quadrimestrali di crescita e vorrei soprattutto riferirmi ai prestiti bancari e ai depositi bancari; per questi ultimi, per quanto riguarda il primo quadrimestre 1985, vi è stato un forte aumento, pari al 17,9 per cento, percentuale che si riduce nel secondo quadrimestre; fino ad agosto il tasso di incremento dei depositi bancari annualizzato è stato pari al 13,9 per cento e pensiamo che alla fine dell'anno arriverà ad un valore di circa il 12 per cento. Per i prestiti bancari si può notare un andamento di graduale riduzione soprattutto nel secondo quadrimestre, con un andamento

dell'11 per cento che si riduce al 9,3 per cento se si considera il complesso dei finanziamenti al pubblico, cioè non solamente i prestiti bancari, ma anche il credito speciale ed altri tipi di finanziamenti.

La figura 3 si riferisce ai finanziamenti al settore non statale e si può notare innanzi tutto che cosa accadde lo scorso anno. Nel 1984 ad un certo punto vi fu una accelerazione dei finanziamenti al settore non statale che diventò preoccupante; all'inizio dell'autunno vi fu un intervento con un aumento del tasso di sconto e il graduale rientro della «gobba» rispetto alla tendenza desiderata. Nel corso del 1985, per i motivi in precedenza accennati, vi è stato addirittura uno sviluppo dei finanziamenti al settore non statale al di sotto dell'obiettivo iniziale, che era del 12 per cento. La previsione che si può fare per il 1986 è dell'ordine del 9 per cento, pari al tasso programmato di sviluppo del reddito nominale.

L'onorevole Presidente aveva poi chiesto qualche elemento in relazione alle imprese. Le tavole 8 e 9 sono appunto dedicate a questo argomento. La tavola 8 mette innanzitutto in evidenza il rapporto tra mezzi propri e debiti finanziari. Come si può notare per il totale delle imprese il rapporto è fortemente migliorato dagli anni 70 ad oggi arrivando all'83,8 per cento. All'interno di questa situazione abbiamo avuto gradualmente un miglioramento per ciò che concerne la composizione del debito: il debito a breve, rispetto a quello a medio e lungo termine, è gradualmente diminuito. Questo vale per il totale con alcune qualificazioni: per esempio, nelle imprese pubbliche motivi strutturali fanno sì che i mezzi propri siano minori perchè per lunghi anni vi è stato un limitato accrescimento dei mezzi propri, dovuto sia all'andamento economico non positivo delle imprese, che non consentivano profitti e incrementi patrimoniali, sia ad una assegnazione relativamente contenuta di fondi di dotazione.

Negli ultimi anni, specie nel periodo 1983-84 c'è un salto che flette un forte accrescimento dei fondi di dotazione. Per le imprese manifatturiere direi che l'unico dato anomalo è quello contenuto nell'ultima colonna, da cui risulta che nel 1984 il debito a breve sul debito a medio e lungo termine è aumentato. Questo è un dato che deve essere interpretato alla luce di quanto ho già detto e cioè che nel 1984 le imprese hanno utilizzato molti prestiti a breve per acquistare attività finanziarie. Questa è una situazione che dovrebbe essere ricondotta alla normalità dal provvedimento di tassazione dei titoli d'impresa.

La tavola 9, che si riferisce sempre alle imprese, mette in evidenza il rapporto tra gli oneri e i debiti finanziari, tra i debiti finanziari e il fatturato e tra gli oneri finanziari e il fatturato. Da tale prospetto si vede chiaramente che gli oneri finanziari sul debito sono fortemente aumentati dal 1975 al 1981 e questo denota l'incremento dei tassi d'interesse, mentre vi è una tendenza alla diminuzione nel corso del 1983-84. Nel frattempo però è importante notare che i debiti finanziari sul fatturato tendono a diminuire (dal 54,5 per cento del periodo 1975-76 al 35,8 del periodo 1983-84),cosicchè il totale degli oneri finanziari sul fatturato, che pure nel periodo 1975-82 è aumentato dal 6,6 per cento al 7,3 per cento, si è ridotto negli ultimi 2 anni. Infine da questa tavola risulta evidente la differenziazione esistente tra imprese pubbliche e imprese private.

La tavola 10 riporta la situazione delle partite correnti della bilancia dei pagamenti. Da essa si nota come dal 1980 in poi noi abbiamo accumulato, con la eccezione del 1983, continui disavanzi delle partite correnti: − 8.291 miliardi nel 1980, − 9.225 miliardi nel 1981, − 7.412 miliardi nel 1982, + 1.183 miliardi nel 1983, − 5.188 miliardi nel 1984 per arrivare a − 12.000 miliardi nel 1985. Tale situazione deficitaria si riflette, come risulta dalla tavola 11, nel peggioramento della posizione finanziaria dell'Italia verso l'estero. Nel 1979 infatti avevamo attività, al netto delle riserve auree, per 37,4 miliardi di dollari contro passività per 26,2 miliardi di dollari, con un saldo positivo quindi di 11,2 miliardi di dollari. A fine 1984 invece la posizione si era rovesciata, le passività superavano le attività di 23,5 miliardi di dollari; la previsione che oggi possiamo fare per il 1985 è di un saldo negativo di 30 miliardi di dollari.

PRESIDENTE. Signor Governatore, la ringraziamo molto per la relazione svolta e per l'illustrazione chiara ed esauriente delle tavole che contengono cifre di eccezionale interesse. Possiamo a questo punto iniziare il giro delle domande e a tale proposito rinnovo l'invito ai colleghi ad essere il più sintetici possibile.

SACCONI. Molto brevemente, vorrei chiedere al signor Governatore, premettendo che non può non essere condivisa la chiusa della sua relazione laddove si indica come obbiettivo primario la riduzione del disavanzo pubblico, se rispondono al vero le notizie relative all'esistenza di un piccolo piano di intervento volto ad affrontare il problema del consolidamento del debito pubblico, entro il quale potrebbe trovare spazio anche una tassazione dei titoli di nuova emissione, non solo come perequazione del trattamento fiscale delle rendite finanziarie, ma anche come leva incentivante di una sottoscrizione a più lungo termine. Infatti, evidentemente, fissato un termine a venire nel tempo, molti risparmiatori potrebbero essere incentivati a sottoscrivere titoli a lungo termine, rinviando con ciò il momento della tassazione del loro risparmio.

Pertanto, non le sto a chiedere se è favorevole o meno alla tassazione dei titoli di Stato, ma se vi è un modo — così come è stato fatto per le banche e per le imprese — per introdurre le tassazione dei titoli all'interno di una operazione sul debito pubblico tendente ad un suo maggiore consolidamento. Vorrei sottolineare — e qui levo una voce da parte della politica — che l'aspetto equitativo non è poi solo un valore astratto, ma anche un valore pratico che potrebbe tra l'altro consentire al Parlamento di varare più agevolmente provvedimenti difficili ed impopolari come sono quelli che richiedono un maggior concorso alla spesa. Inoltre, benefici effetti si verificherebbero anche sotto altri profili, non escluso quella della discussione dei documenti di bilancio.

CAVAZZUTI. Innanzitutto vorrei una informazione: se applico il coefficente per il 1986 di crescita del credito totale interno, che si dice essere del 14 per cento, in valore assoluto il credito totale interno verrebbe ad essere nel 1986 di 160.740 miliardi. Ora, poichè il credito totale è dato dalla somma del fabbisogno al settore statale più il credito all'economia, risulta che il credito all'economia passerebbe da 34 miliardi nel 1985 a 50.740 miliardi nel 1986, subendo quindi un incremento molto forte. Pertanto, mi chiedo — ma so che evidentemente non potrò avere risposta — se questo dato in realtà non racchiuda in sè la sfiducia che la Banca centrale ha circa l'effettivo contenimento del fabbisogno in 110 mila miliardi.

In secondo luogo, vorrei conoscere, nell'ipotesi che il limite dei 110 mila miliardi venga rispettato, a quali contropartite in termini di attività finanziarie si perverrà sulla base di tali dati e se la Banca d'Italia in un qualche modo ritiene di assecondare una ipotetica ripresa nel corso del 1986 con una politica monetaria meno rigorosa almeno dal punto di vista del finanziamento all'attività produttiva, che, se capisco bene, dovrebbe invece essere compensata da una politica monetaria che aumenti la differenza dei tassi di interesse tra costo del denaro per attività produttive e prestiti allo Stato. Mi chiedo se questa interpretazione sia possibile e quali siano le attività finanziarie che la Banca centrale ritiene si formino.

L'altra domanda è la seguente: si è portato a termine, come diceva il Governatore della Banca d'Italia, il processo che ha messo nelle mani delle famiglie titoli pubblici, e questo processo lo si vede bene dalle statistiche che lei richiamava, con un progressivo ruolo di finanziatori delle famiglie. Mi chiedo se, a fronte di questa politica che ha avuto successo, non vi sia un'ipotesi di maggiore stabilità del comportamento di questi operatori legata al fatto che numericamente sono molti coloro che offrono fondi allo Stato. Se questo è vero, non vi può essere spazio per una discesa dei tassi di interesse, confidando sulla stabilità di comportamento di questi finanziatori, per questa via cominciando con il circolo virtuoso di cui lei stesso parlava?

CAROLLO. Per legge vigente la Banca d'Italia è stata autorizzata a dare anticipazioni

del 14 per cento rispetto al bilancio dello Stato, tranne l'eccezione di un anno quando furono portate al 15 per cento. Mi chiedo se adesso sia possibile obiettivamente che il 14 per cento sia eventualmente modificato nel 15,50 per cento: ci sono dei pro' e dei contro, vi sono evidentemente ragioni che spiegano perchè non si debba andare al 15,50 per cento come io proporrei per motivi che ritengo validi, ma può darsi che non lo siano e per questo le ho formulato la domanda.

È stato detto che l'indebitamento del nostro Paese sull'estero è di 30 miliardi di dollari. Questi 30 miliardi sono il risultato di una contabilizzazione precisa, oppure non riescono a tener conto del fatto che ci sono attivi sull'estero attraverso anche canali di banche italiane con le solite storie del sopraffatturato e del sottofatturato?

La domanda è la seguente: le banche italiane che operano sull'estero, o con sigla propria o con sigla sotterranea, quale contributo reale danno alla Banca d'Italia perchè si arrivi ai 30 miliardi? Qual è in sostanza il rapporto al di là della contabilizzazione formale?

BASTIANINI. La tavola n. 5 che è stata illustrata e che è molto interessante meriterebbe di essere integrata in parallelo da una colonna che riportasse i tassi di inflazione tendenziali mese per mese. Avremmo così davanti agli occhi questo fatto singolare: in anni in cui l'inflazione era al 20 per cento, si collocavano titoli al 20 per cento, e in anni in cui era all'8,4 per cento si collocavano titoli intorno al 14 per cento.

Vorrei maggiori chiarimenti su questa forbice anche in relazione alle osservazioni fatte dalla Corte dei conti e ad un elemento che continua a stupire: cioè, la permanente eccedenza di domanda sull'offerta ad ogni emissione di titoli.

In relazione a quanto diceva anche il senatore Cavazzuti, non è pensabile l'emissione di titoli con caratteri diversi, cioè che abbiano rendimenti reali predeterminati?

RIVA Massimo. In realtà si tratta di una domanda e di una richiesta di valutazione.

La domanda è la seguente: preso atto di questo salto netto a 30 miliardi di dollari, a quanto ammonta il servizio del debito del 1985? Quanto è prevedibile per il 1986 sempre in dollari?

Attenendomi alla questione del dollaro, vorrei chiedere una valutazione. Nei documenti che stiamo per esaminare, in particolare nella Relazione previsionale e programmatica, si fa molto conto sulla possibilità di raddrizzamento della situazione del Paese, su una certa flessione del cambio del dollaro, anche alla luce di pronunciamenti recenti. A proposito di questi pronunciamenti recenti, vorrei chiedere l'opinione della Banca centrale sulle prospettive di questa flessione, tenendo conto del fatto che se il paese emittente dollari è certamente nella condizione oggettiva di essere favorevole a voler spingere per una flessione del dollaro in relazione ai problemi che il suo valore gli crea dal lato degli scambi commerciali, è però, mi pare, vincolato a chiedere maggior acquisto di dollari per il finanziamento delle sue necessità di bilancio interno. Mi chiedo quindi se, in assenza di una riduzione consistente del disavanzo del bilancio degli Stati Uniti, si possa continuare ad ipotizzare una flessione stabile e consistente del dollaro.

CARRUS. Innanzitutto vorrei chiedere al Governatore della Banca d'Italia se è possibile avere una tabella comparativa, da aggiungere a quelle che ci ha presentato stamattina, in cui siano esposti i tassi reali di rendimento dei titoli del debito pubblico nei paesi dell'Europa occidentale e negli Stati Uniti. Se, come credo, ciò fosse possibile, sono sicuro che si rivelerebbe di grande utilità.

Vorrei inoltre conoscere il giudizio della Banca d'Italia in ordine al grado di efficacia e di efficienza del provvedimento sulla tesoreria unica recentemente adottato.

Riallacciandomi poi a quanto detto poco fa dal senatore Carollo, vorrei rivolgere al dottor Ciampi un'ultima domanda riguardante le modalità di finanziamento del disavanzo. In proposito vorrei sapere se egli non ritiene necessario dar vita ad un più equilibrato *mix* tra anticipazioni della Banca d'Italia sui capitoli di bilancio e ricorso ai titoli a breve.

PEGGIO. Anch'io vorrei rivolgere al dottor Ciampi alcune domande riguardanti le questioni internazionali e il loro impatto sull'economia italiana, è quanto del resto mi ha consigliato di fare il Ministro del tesoro a cui poco fa avevo chiesto dei chiarimenti. Come il senatore Riva sono inoltre interessato a conoscere l'entità in dollari — e se è possibile anche in lire italiane, perchè poi i conti è in lire che li facciamo — dell'onere, connesso all'indebitamento con l'estero, sulla bilancia dei pagamenti. E, sempre a proposito della bilancia dei pagamenti, vorrei fare alcune considerazioni. Giustamente il Governatore della Banca d'Italia afferma che detta bilancia deve tendere ad essere in equilibrio e che gli squilibri possono solo essere di natura eccezionale. Da parte mia vorrei ampliare un po' il discorso ed aggiungere che questa deve essere una norma di carattere generale che deve riguardare il nostro come tutti gli altri paesi. L'avere la bilancia dei pagamenti tendenzialmente in equilibrio corrisponde, a mio avviso, ad un obbligo, sancito dagli accordi internazionali, che ogni Stato deve rispettare per non recare danno agli altri. Il caos che imperversa a livello internazionale è la conseguenza non ultima della violazione di questa norma elementare che, al contrario, deve — come ho appena detto — regolare le relazioni tra Stati. Attualmente, invece, paesi come Giappone e Germania provocano gravi conseguenze con il loro attivo continuo e sproporzionato mentre gli Stati Uniti, con un atteggiamento di segno opposto, creano a loro volta seri problemi di cui tutti, da vari punti di vista, abbiamo avvertito l'acutezza e gravità. L'impatto del caro dollaro sull'inflazione italiana ne è l'esempio più evidente , ma ce ne sono altri che hanno avuto effetti non certo trascurabili. Anche il gravoso onere per gli interessi sul debito pubblico italiano, infatti, viene influenzato dagli Stati Uniti attraverso la politica degli alti tassi d'interesse da essi praticata. Dalla Relazione previsionale e programmatica risulta che nel primo semestre di quest'anno sui titoli a lunga scadenza gli USA hanno corrisposto un interesse reale pari al 7,1 per cento; ora, è evidente che, così facendo, si attraggono capitali e che questo influenzerà la politica dei tassi praticata dagli altri Paesi.

So che l'Italia è stata esclusa dal vertice che ha deciso la manovra per la svalutazione del dollaro, ritengo però che il Governatore della Banca d'Italia sia stato ugualmente informato in maniera adeguata sulle decisioni prese e che sia pertanto in condizione di rispondere alle domande che gli rivolgerò. Innanzi tutto, quindi vorrei sapere se la politica che ora gli Stati Uniti sembrano volere seguire sarà accompagnata o no da una tendenza alla riduzione del tasso d'interesse reale e se questo sarà possibile in conseguenza di una diversa politica di bilancio. Se, infatti, la politica degli Stati Uniti per il bilancio prossimo rimarrà quella del passato, è evidente che per ottenere la copertura del *deficit* nel bilancio dello Stato e quello collegato nella bilancia dei pagamenti sarà necessario continuare a seguire una politica di alti tassi d'interesse. In quest'ultimo caso anche noi saremmo costretti a praticare una politica dei tassi d'interesse non molto lontana da quella seguita dagli USA con oneri piuttosto gravi per la finanza pubblica italiana e per la crescita economica che, proprio dall'alto livello dei tassi d'interesse, finirà con l'essere compressa.

Mi rendo conto di star facendo dei ragionamenti di carattere generale più che porre dei quesiti specifici, ma mi sembra che essi siano impliciti nel discorso. Una domanda vorrei però esplicitarla e chiedere quale sarà la posizione sostenuta dal Governo italiano e dalla Banca d'Italia — che ha un suo ruolo specifico nelle istituzioni collegate al Fondo monetario internazionale — durante la prossima assemblea che il Fondo terrà a Seul. È prevedibile che in quella sede si possa promuovere un'iniziativa italiana ed europea volta a ridurre il livello dei tassi d'interesse e rimettere sotto controllo il disordinato andamento delle bilance dei pagamenti dei vari paesi che, come ho detto poc'anzi, costituisce la causa di tutte le disavventure delle monete e dei pericoli che si delineano anche per il sistema bancario? Ancora vorrei capire come intendono regolarsi le banche italiane che, in conseguenza dell'esposizione che han-

no nei confronti di paesi ormai chiaramente insolventi, si trovano a lamentare situazioni di sofferenza e quali saranno i riflessi di tali situazioni sui tassi d'interesse che queste stesse banche devono praticare nei confronti della clientela. Ritengo, infatti, che un modo per assicurare il proprio bilancio sia anche quello di far pagare parecchio i clienti delle banche a livello interno.

ANDRIANI. Ho ricevuto l'impressione che il Governatore della Banca d'Italia tenda a sdrammatizzare la valutazione delle conseguenze che gli alti tassi d'interesse corrisposti hanno prodotto sull'economia nel suo complesso e sugli investimenti. Mi chiedo se, a suo avviso, gli alti rendimenti non abbiano inciso neanche sull'accentuazione del divario fra Nord e Sud sulla mancata espansione della base produttiva in alcuni settori (quali quello alimentare, energetico e di produzione dei macchinari) che tanta parte hanno nel *deficit* della nostra bilancia dei pagamenti.

Vorrei ancora domandare al dottor Ciampi maggiori precisazioni circa l'affermazione d'inesistenza di divario tra i tassi reali italiani e quelli di altri Paesi industrializzati e sapere precisamente a quale tasso d'interesse si fa riferimento e a quali Paesi.

L'altra questione che vorrei sollevare è questa: alcune fonti affermano che dal 1979 fino alla recente svalutazione si è sostenuto un processo di rivalutazione del cambio reale della lira rispetto alle principali monete europee e, in particolare, rispetto al marco e al franco.

Vorrei sapere se il Governatore ritiene che questa valutazione è esatta o se invece non lo è. Se, a suo avviso, c'è stata o meno una rivalutazione del cambio reale e, in caso affermativo, se essa può avere inciso sulla competitività delle merci italiane in Europa. Vorrei sapere comunque perchè è stata seguìta una politica che ha portato ad un certo apprezzamento del cambio nei confronti di alcuni dei principali *partners* europei.

VALENSISE. Signor Governatore, nella relazione che accompagna il disegno di legge recante le disposizioni per la formazione del bilancio di previsione noi leggiamo questa affermazione: «La previsione 1986 di oneri per interessi è ammontata a miliardi 71.491 con una crescita rispetto alle previsioni assestate 1985 di 10.858 pari al 17,9 per cento. La lievitazione di tali oneri ha riguardato esclusivamente il gravame per l'indebitamento patrimoniale (da 38.635 a 47.811 miliardi, essenzialmente per le maggiori esigenze dei CCT); quello dell'indebitamento fluttuante è infatti diminuito (da 23.699 a 23.680): tale circostanza riflette anche lo spostamento, operato negli ultimi anni, del peso del finanziamento del fabbisogno dai titoli a breve a quelli a medio-lungo termine».

Noi ritenevamo e riteniamo che un andamento ottimale del debito pubblico per quel che riguarda i titoli di Stato vada ricercato nel trasferimento — si tratta di una affermazione che anche il Governo ha fatto più volte — del debito pubblico da titoli a breve a titoli a medio-lungo termine. L'affermazione che ho tratto dalla relazione al disegno di legge di bilancio denunzia viceversa che questo spostamento dai titoli a breve a quelli a medio-lungo termine produce maggiori oneri per interessi, in misura così ragguardevole da produrre una lievitazione della cifra assoluta di 10.858 miliardi, pari al 17,9 per cento.

La domanda che desidero rivolgere al Governatore è la seguente: questo andamento di incremento degli oneri per interessi che accompagna la trasformazione nel tempo dei titoli, dal breve al lungo termine, è un fatto in qualche modo evitabile? Inoltre, la Banca d'Italia lo condivide oppure ha qualche suggerimento per contenerlo? Infatti, noi pensavamo che spostando nel tempo la scadenza dei titoli gli oneri per interessi dovessero diminuire.

CAROLLO. Ma i titoli che sono spostati nel tempo diventano i presenti ad una certa epoca.

VALENSISE. Quindi, se quello che è detto nella relazione è vero, allora questo trasferimento dovrebbe essere disincentivato e si dovrebbe ricorrere ad altri strumenti per ridurre il debito.

Desidero poi rivolgere una domanda a proposito del debito verso l'estero. Nelle preziose tabelle che il Governatore ci ha fornito, delle quali lo ringraziamo sia per la limpidezza con la quale le ha illustrate, sia per l'eloquenza intrinseca alle tabelle stesse, ed in particolare nella tabella 6 leggiamo che per quello che riguarda il debito estero vi è un andamento rischioso di incremento dell'indebitamento del settore pubblico, anche per quanto riguarda il debito estero, talchè si registra un aumento che ci porta per il 1985 ad una stima di 17.848 miliardi. Poichè abbiamo sentito questa mattina che la cifra corrente dell'indebitamento verso l'estero è di 30 miliardi di dollari complessivi, che sono molti di più dei 17.848 miliardi di lire del settore pubblico, vorrei chiedere al Governatore di fornirci un dato disaggregato al massimo della composizione del debito estero, perchè lo Stato è sì colpevole dell'indebitamento verso l'estero — in proposito devo dire che abbiamo l'impressione che tale indebitamento sia dovuto più a spese correnti che a spese per investimenti — ma non ne è l'unico responsabile. Questo dato è necessario per capire come questo debito verso l'estero, imponente, importante e condizionante si compone, al fine di poterne valutare le conseguenze, rilevate anche da altri colleghi, sulla natura e sul calcolo degli interessi anche rispetto alla quorazione del dollaro. almeno quella ordinaria e non, speriamo, da «venerdì nero».

CIAMPI. Tenterò di rispondere in maniera esauriente alle varie domande che mi sono state poste.

Per quanto riguarda la domanda rivoltami dall'onorevole Sacconi a proposito del debito pubblico devo dire che sono d'accordo che non vi sono questioni di principio che ostino al fatto che la tassazione possa riguardare qualsiasi cespite patrimoniale. Vi sono però problemi di opportunità e problemi di tempi. Ricordo che in una audizione che ebbe luogo qualche anno fa — non rammento esattamente presso quale Commissione della Camera o del Senato — sostenni che — come risulta anche dalle tavole che ho illustrato — l'indebitamento al netto degli interessi stava calando e dissi che il momento opportuno sarebbe stato quando questo indebitamento avesse raggiunto quota zero e cioè quando le occorrenze dello Stato si fossero fortemente ridotte. Con la stessa franchezza con la quale ho detto che non ritengo che vi siano questioni di principio per opporsi all'introduzione di una tassazione sui titoli, devo dire che il momento attuale non mi sembra il più opportuno per attuare questa operazione che, a mio avviso, avrebbe probabilmente un effetto negativo e non positivo sul livello attuale dei tassi di interesse. Certo in questa materia nessuno può essere profeta, ma la manovra che personalmente considero possibile è di altro tipo. Infatti, a mio avviso, il problema è quello del rientro per quanto riguarda il disavanzo pubblico, che io sono sempre solito distinguere in questi due aspetti: disavanzo al netto degli interessi e interessi. Come ho avuto occasione di accennare nella esposizione iniziale, l'obiettivo principale deve essere quello di ridurre gradualmente, fino a portarlo a zero, il disavanzo al netto degli interessi. Eravamo a cifre certamente non enormi; infatti se analizziamo la tavola 2 vediamo che anche di recente, nel 1982, nel corso del quale vi è stato un forte salto, l'indebitamento ammontava a 33.739 miliardi. Ricordo che a quell'epoca mi dissi — e nel 1983 ne accennai nella relazione della Banca d'Italia — che se fossimo riusciti ad attuare un programma di rientro di questo disavanzo al netto degli interessi — ripeto che si trattava allora di 33.700 miliardi — per un importo di 10.000 miliardi l'anno, in tre anni saremmo riusciti a ridurre praticamente a zero quel fabbisogno. Questo significa un minore fabbisogno da coprire sul mercato. Contemporaneamente, con la riduzione dell'inflazione si può avere, in presenza di una rallentata domanda di credito dello Stato sul mercato, una corrispondente riduzione dei tassi nominali di interesse prima, di quelli reali dopo. Il ragionamento che faccio è questo: ammettiamo che si abbia una riduzione dei tassi di interesse del 2 per cento in un anno e che si passi quindi, per esempio, dal 14 al 12 per cento; questa riduzione dei tassi varrebbe a compensare un contemporaneo aumento (che

sarebbe probabilmente inevitabile anche in una prima fase di risanamento della finanza pubblica) del debito pubblico, di modo che noi potremmo avere, per un certo numero di anni, un aumento degli oneri globali per interessi assai inferiore all'aumento del reddito nazionale e quindi un graduale «sgonfiamento» di questo problema.

Per questo io trovo che l'anno 1985 sia negativo, perchè nel 1983 si era raggiunto un massimo di 41.276 miliardi di fabbisogno al netto della spesa per interessi, ma l'anno seguente si era scesi a 37.758; quest'anno, invece, risaliamo verso i 45.000 miliardi. Questo della quinta colonna della tavola 2, relativo al fabbisogno del settore statale al netto della spesa per interessi è, secondo me, l'aggregato al quale bisogna portare la massima attenzione.

Il 1986, se saranno rispettate le previsioni di un fabbisogno di 110.000 miliardi, vedrà nuovamente una riduzione di questo fabbisogno al netto della spesa per interessi.

Quindi, vi è una possibilità di rientro; non è che noi siamo ormai su una china irreversibile dalla quale non si può risalire; ma, a mio avviso, l'indicatore più importante per vedere se abbiamo imboccato la strada del circolo virtuoso è proprio il fabbisogno del settore statale al netto della spesa per interessi.

Quindi non faccio questioni di principio contro la tassazione, ma temo che, in un momento come questo, un'operazione del genere porterebbe inevitabilmente il pubblico, che si trova nelle condizioni di poterlo fare, a negare credito allo Stato, e negandolo in misura importante potrebbe...

SACCONI. Mi perdoni, dottor Ciampi: io parlavo di un programma pilotato.

CIAMPI. Ma il programma pilotato deve partire da questo.

Oggi come oggi, temerei che nelle entrate dello Stato (cioè quanto si aumentano i tassi nominali di interesse, tanto si guadagna via tassazione) si potrebbe arrivare ad un ulteriore innalzamento del livello totale dei tassi di interesse anche per l'economia.

PEGGIO. Scusi, dottor Ciampi, ma se ci fosse questo aumento del fabbisogno al netto della spesa per interessi dovuto a investimenti, questo non potrebbe avere un effetto sul prodotto interno lordo tale da compensare l'aggravio sugli interessi stessi?

CIAMPI. A parte il fatto, onorevole Peggio, che lei mi insegna che intanto nel bilancio dello Stato il distinguere nettamente la spesa corrente dalla spesa in conto capitale non è del tutto facile, oggi poi il grosso della spesa è corrente e quindi la spesa per investimenti purtroppo è piccola parte e per di più, in una situazione come l'attuale, che non vorrei definire drammatica, ma che è certamente grave, l'obiettivo principale è proprio, se vogliamo ridurre il disavanzo esterno, ridurre l'inflazione, ridurre l'onere per interessi, quello di contenere il fabbisogno complessivo. Quindi non faccio più distinzione tra spesa corrente e spesa per investimenti, pur riconoscendo che, per il futuro di un paese, la differenza esiste: ma dal punto di vista finanziario, io penso che se noi vogliamo proporci una riduzione degli interessi la strada passi per una riduzione del fabbisogno al netto degli interessi. In tal caso la voce degli interessi, essa stessa, si sgonfierà e così potremo avere un certo numero di anni (finchè si raggiungerà un'inflazione più o meno uguale a quella degli altri paesi industriali, cioè del 4 per cento) in cui si ridurrà l'inflazione e si ridurrà l'interesse nominale di altrettanto; portata poi l'inflazione al 4 per cento cioè arrivati ad un risanamento del paese, si potrà e si dovrà puntare anche ad una riduzione degli interessi in termini reali: a quel punto si potrà avere questo «sgonfiamento» della spesa per interessi.

Il senatore Cavazzuti ha parlato del credito totale interno e io devo dire che francamente non mi son ritrovato sui suoi dati perchè noi prevediamo, per il 1986, 110.000 miliardi di fabbisogno; per quanto riguarda il finanziamento del settore non statale, noi prevediamo un aumento del 9 per cento sullo *stock* che, alla fine del 1984, era circa 357.000 miliardi. Mi riferisco alla tavola 1: in fondo è indicato lo *stock*, e se noi facciamo

il 9 per cento dello *stock*, più il flusso relativo al 1985, dovrebbe esserci un aumento del finanziamento al settore non statale all'incirca di 35-36.000 miliardi; il che comporterebbe un totale del credito interno di 141.000 miliardi.

Mi spiego meglio. In base ai dati che abbiamo, se prendiamo la tavola 1 e la aggiorniamo, dovremmo avere, per il 1986, quanto segue. Fabbisogno del settore statale complessivo: 110.000 miliardi; fabbisogno interno del settore statale: 106.000 miliardi; finanziamenti al settore non statale: 35.000 miliardi; totale: 141.000 miliardi. Ora, 141.000 miliardi dà un aumento del 14 per cento rispetto allo *stock* di 849.509, più il flusso di credito del 1985, che è indicato alla tavola 1.

CAVAZZUTI. La ringrazio per il chiarimento, dottor Ciampi: tutto è chiaro.

CIAMPI. Lieto di averle fornito questo chiarimento.

Lei poi ha fatto un'altra domanda dicendo che oggi il debito pubblico è collocato soprattutto presso le famiglie, quindi è più stabile e quindi possiamo essere più coraggiosi: questa mi pare sia la sostanza del discorso da lei fatto.

CAVAZZUTI. Esatto.

CIAMPI. Io rispondo con l'esperienza e ricorro ad un'immagine che ho fatto altre volte, cioè quella del corridore chiamato *stayer*. C'è un motociclista e c'è un ciclista che deve stare attaccato al motociclista; il successo maggiore si ha quando chi sta in motocicletta riesce a comprendere la forza del ciclista che traina e conduce la motocicletta ad una velocità tale da sfruttare al massimo quella forza: se va oltre «perde il rullo», come si suol dire, e il ciclista perde di velocità e perde la gara, mentre se va troppo piano non permette al ciclista di realizzare appieno le sue capacità e quest'ultimo perde ugualmente la gara. Ecco, noi ci troviamo in questa condizione con il risparmiatore. Avemmo una prima esperienza nel 1982; i signori commissari ricorderanno che ci fu già allora un tentativo di ridurre rapidamente i tassi di interesse e perdemmo il contatto con il risparmiatore e fummo costretti per sei mesi a dovere...

CAVAZZUTI. Ci furono altre cause che guidarono il distacco.

CIAMPI. Allora, se mi consente, mi riferisco ad una esperienza più recente, quella del 1985. Se lei prende la tavola 5 vede appunto che il tentativo che è stato fatto di accelerare questa discesa dei tassi ha portato, alla fine di marzo, a perdere il contatto con il risparmiatore. Alla fine di marzo il Tesoro si è trovato a dovere chiudere il mese con l'utilizzo, direi quasi «alla lira», del conto corrente di tesoreria, altrimenti si sarebbe trovato nuovamente in rosso, come accadde nel 1982.

Dal marzo ad oggi, esattamente fino ad agosto, c'è stato un tentativo ripetuto di riprendere contatto con il risparmiatore aumentando i tassi in aprile, spingendo le banche a ridurre i loro tassi e ricreando quindi il margine tra il rendimento dei titoli di Stato e quello dei depositi bancari; e finalmente possiamo dire, oggi, che abbiamo nuovamente ripreso il contatto con il risparmiatore, mentre è ripresa nel mese di settembre la discesa dei tassi.

Tra l'altro è stato detto che vi è sempre una eccedenza di domanda di titoli rispetto all'offerta e a questo proposito vorrei dire che secondo me non è così: se si prendono in considerazione i mesi tra il marzo e l'agosto si può notare che è accaduto esattamente il contrario e cioè che il Tesoro ha emesso una quantità di titoli superiore a quella sottoscritta. Solamente alla fine di agosto sui CCT e poi sui BOT di settembre si è avuto un eccesso di domanda che è stata utile in quanto ha permesso al mercato di sanzionare una riduzione dello 0,20 per cento, molto importante dal punto di vista psicologico. Ieri si è avuto un successo ancora maggiore con i CCT e credo che il Ministro del tesoro e la Banca d'Italia terranno conto di questo fatto.

Il mercato è indubbiamente strano: quando si sparge la sensazione di una domanda

elevata vi è la corsa, al di là della domanda effettiva, ad acquistare i titoli perchè si crea la psicosi del riparto e possiamo dire di avere le indicazioni di banche, rappresentanti dei risparmiatori, che ad una richiesta iniziale per esempio di 100, con il diffondersi di questa sensazione, fanno seguire una richiesta diciamo di 150. C'è quindi la possibilità di una domanda gonfiata. Noi ci auguriamo di avere un periodo piuttosto prolungato nel quale la domanda ecceda anche di poco l'offerta di titoli, in modo che la riduzione dei tassi sia frutto non di valutazioni, che possono risultare sbagliate sia del Tesoro sia della Banca d'Italia, ma del mercato stesso che indica tale tendenza.

CAROLLO. Se è vero quanto è scritto nelle tabelle e cioè che le industrie dispongono oggi di mezzi propri pari all'83 per cento dei propri investimenti con un crescendo negli ultimi anni per certi aspetti veramente confortante, da quell'area che ha potuto far crescere — speriamo fisiologicamente e non patologicamente — i mezzi finanziari propri, difficilmente potrà venire una maggiore domanda. E allora quale sarà l'altra area? Quella della speculazione bancaria? Qualla della speculazione dei titoli di alcune industrie?

CIAMPI. Le imprese stanno destinando questo maggior finanziamento agli investimenti. La domanda maggiore non può venire che dalle famiglie, cioè dal risparmio.

CAROLLO. Questa soluzione per me è sconfortante in quanto l'operatore famiglia attraversa una crisi incentrata soprattutto nell'artigianato e nel commercio. Non si tratta più di un operatore che deve comperarsi la casa, ma dell'artigianato, del commerciante che non vive questa realtà, non ha più questa possibilità di guadagno o di reddito fisiologico come negli anni passati e dal punto di vista sociale questo fatto mi sconforta.

CIAMPI. Il senatore Carollo ha rivolto una domanda relativa all'anticipazione ordinaria. Su questo punto ci troviamo agli antipodi: come banca centrale vorremmo che l'anticipazione ordinaria fosse ridotta; nessun paese ha una situazione del genere: o vi sono anticipazioni con importo fisso che varia di tanto in tanto, oppure anticipazioni con aliquota percentuale normalmente più bassa e ancorata non alle spese, ma alle entrate. Qual è il pericolo? È che si crei moneta al di fuori di ogni controllo della banca centrale. Questo conto nacque come può nascere un conto per una impresa normale, come un conto che doveva permettere al Tesoro di sopperire alle esigenze dovute agli sfasamenti tra entrata e spesa. Negli anni 60 questo conto era a zero o addirittura in attivo per lo Stato; da un certo punto in poi è diventato un conto di finanziamento, ma non più di finanziamento momentaneo bensì di finanziamento continuativo dello Stato.

Se una banca che dà un fido per questo motivo ad un cliente privato si accorge che il fido è utilizzato per nove decimi come finanziamento fisso e solamente per un decimo per quello che era lo scopo originario, dovrebbe togliere il fido. Questa è la logica bancaria. Per noi la realtà è diversa, la logica è diversa; comunque il sistema di commisurare l'anticipazione alla spesa, che negli ultimi anni ha avuto una evoluzione molto maggiore dell'entrata, da cui il disavanzo, a mio avviso aggrava ulteriormente il problema.

CAROLLO. Non è più calmante comunque rispetto ai BOT o ai CCT?

CIAMPI. Per quanto riguarda l'indebitamento estero possiamo anche scendere nel dettaglio, comunque per ciò che attiene le banche tale indebitamento è indicato specificamente nella tavola 11. Il debito netto delle banche era alla fine del 1984 di circa 15 miliardi di dollari.

Posso rispondere al senatore Bastianini sui tassi reali dicendo di non avere nessuna difficoltà nel fornirli. Però, visto che anche nella Relazione previsionale e programmatica è inserita una tabella posso già dire che in ordine questi tassi l'Italia è in media con gli altri paesi per quanto riguarda i tassi reali che più interessano e che sono quelli a me-

dio e lungo termine, mentre abbiamo un livello più alto per quanto rigurda i tassi a breve termine. È vero che un tempo si riusciva a collocare i titoli a tassi reali più bassi, ma anche la domanda di credito era molto più bassa. Se si ha riguardo al grafico che abbiamo presentato su quanta parte del reddito delle famiglie deve essere impiegato in attività finanziarie, si può notare che un tempo bastava una quota piccola del reddito per far fronte alla domanda di credito dello Stato e delle imprese, mentre oggi si è arrivati a livelli altissimi; purtroppo più si chiede e più si deve pagare.

Per quanto riguarda l'eccesso di domanda sui titoli emessi ho già detto trattarsi di casi limitati. Per i buoni del tesoro con rendimento reale è nota la mia posizione contro le indicizzazioni e su questo aspetto non ritengo di dover cambiare la mia opinione.

La mia non è una posizione pregiudiziale, ma deriva esclusivamente da una situazione di fatto.

Circa le questioni sollevate in ordine alle posizioni in sofferenza delle banche verso i paesi insolventi, non vi è dubbio che le banche, quelle americane più di quelle europee ed italiane, si trovano in una situazione difficile. A mio avviso, è chiaro che una politica di bassi tassi costituirebbe uno dei modi per cercare di uscire dalle difficoltà in cui si trova l'econimia internazionale, ma a questo osta la politica americana.

Il senatore Riva mi ha posto alcune domande sul vincolo estero e l'esposizione netta di 30 miliardi di dollari. Ebbene, a questo proposito posso dire che per il servizio del debito è stato raggiunto nel 1984 un onere per interessi netti pari a circa 6.800 miliardi di lire, che stimo per il 1985 salirà a 8.000 miliardi.

RIVA Massimo. Che cosa mi può dire circa i ratei di rimborso previsti per l'anno?

CIAMPI. Mi scuso, ma in questo momento non ho sottomano i dati relativi.

Per quanto riguarda la valuta americana, indubbiamente il suo andamento è flettente; stamattina essa era ulteriormente scesa e quando ho lasciato la Banca alle ore 11 la sua quotazione si attestava sulle 1.780 lire, mentre discende ancora di più nei confronti dello yen.

All'onorevole Carrus, che mi ha chiesto informazioni circa la tabella dei tassi reali degli altri paesi, rispondo che provvederemo ad inviargliela al più presto.

Per quanto riguarda poi il provvedimento che ha istituito la Tesoreria unica, sono convinto che esso darà luogo sia a vantaggi operativi che ad un certo risparmio quantificabile intorno ai 2.000-3.000 miliardi.

Per i motivi già espressi al senatore Carollo, ribadisco la mia contrarietà ad un più elevato ricorso alle anticipazioni della Banca d'Italia al Tesoro e all'emissione dei BOT. Noi dobbiamo puntare infatti a contenere il più possibile tale emissione; solo allungando la scadenza media del debito, spostandoci quindi verso i CCT, è possibile creare le premesse per la riduzione dei tassi a breve.

Ho già risposto all'onorevole Peggio sull'entità dell'onere del debito estero e sulla bilancia dei pagamenti. Per quanto riguarda invece il «Gruppo dei cinque», questa è una iniziativa che risale ad oltre 10 anni fa ed in cui purtroppo, nonostante le nostre proteste, non siamo stati compresi. Posso comunque dire che nell'ultima riunione, evidentemente dopo aver constatsto le difficoltà in cui si trova la bilancia dei pagamenti americana e quanto stava accadendo in tutto il mondo, è cambiato in senso positivo l'atteggiamento degli USA nei confronti della politica degli interventi. Questa è una posizione che la Banca d'Italia ha sempre sostenuto, non a caso infatti siamo stati fautori dell'intervento operato in febbraio che è stato poi quello che ha messo in movimento la discesa del dollaro. Certo, siamo convinti che gli interventi non possono modificare gli andamenti fondamentali, ma siamo anche del parere che possono evitare oscillazioni inutili e in un certo senso accelerare quelli che devono essere gli andamenti delle valute in corrispondenza agli andamenti delle condizioni fondamentali delle varie economie. Per tali motivi, abbiamo visto con favore la decisione assunta dal Gruppo dei cinque e la realtà, che si manifesta fina da questi primo giorni,

ci mostra soprattutto l'intervento rilevante da parte del Giappone. Infatti, è proprio il tasso di cambio dollaro-yen, in misura maggiore anche del rapporto tra dollaro e marco, che si'intende far calare in quanto gli squilibri maggiori della bilancia americana riguardano soprattutto il Giappone. Ci auguriamo che questo processo vada avanti e faremo quanto in nostro potere per partecipare a questa manovra che riteniamo corrisponda alle esigenze dell'economia italiana. Non a caso, appena il dollaro si è indebolito è stato possibile assumere quella politica del cambio che ha visto la Banca d'Italia pilotare lo stesso dal 15 febbraio al luglio, deprezzando gradualmente la lira.

Nel mese di luglio poi abbiamo proposto al Governo, che ha fatto propria questa iniziativa, il riallineamento e gli avvenimenti successivi hanno confermato quanto sia stato opportuno aver operato in quella direzione proprio allora e non aver rinviato tale operazione, ad esempio, ai mesi autunnali.

Nel prossimo vertice di Seul sosterremo queste cose; il problema estremamente grave del debito internazionale che non può essere sottovalutato. La politica americana deve farsi carico della riduzione del disavanzo di bilancio in quanto questa è la condizione fondamentale perchè ci possa essere in America una politica di riduzione dei tassi d'interesse, a vantaggio di tutto il mondo e *in primis* dei paesi debitori, che a loro volta diventano essi stessi causa di difficoltà gravi che possono intervenure nel sistema bancario internazionale.

Il senatore Andriani chiede se la presenza di alti tassi non ha aggravato la situazione strutturale italiana per quanto riguarda sia l'aspetto territoriale, sia quello della struttura produttiva. A tale proposito, posso dire che il miglioramento della situazione delle imprese italiane è cominciato quando nel 1980 abbiamo iniziato a praticare una politica del cambio meno permissiva. Abbiamo spinto infatti, attraverso la politica del cambio e quella degli alti tassi d'interesse, le imprese italiane a fare meno affidamento su un indebitamento a buon mercato ed ad affrontare al loro interno il tema del riaggiustamento che è costato, che è doloroso per il Paese in termini di occupazione, ma che è la base per un periodo di definitiva ripresa. Pertanto, la politica del cambio è stata volutamente quella di tenere le imprese italiane nella condizione di non poter sperare di trovare attraverso una svalutazione competitiva della lira una facile via di aggiustamento temporaneo al loro interno. Al tempo stesso, però, non si può non prendere atto che il differenziale dell'inflazione è tale da non poter essere compensato pienamente dagli aggiustamenti interni delle imprese e quindi a un certo punto bisogna intervenire operando un deprezzamento della lira, ma non tale da compensare tutto ciò che è avvenuto in passato rispetto alle altre monete e da dare quindi la sensazione alle imprese che solo attraverso il cambio si possa risolvere la situazione critica in cui versa la nostra bilancia commerciale.

L'onorevole Valensise mi ha posto alcune domande in ordine agli aggravi degli oneri per interessi. Ebbene, i dati da lei citati sono esatti, ma corrispondono al fatto che spostare il debito a breve verso il debito a lungo termine comporta contabilmente un aumento degli oneri per interessi. Qualunque curva dei tassi in situazione normale mostra come i tassi di titoli a lunga scadenza sono più alti di quelli a breve. Il vantaggio che si ricava da questa operazione è che non c'è da rinnovare mese per mese un enorme quantitativo di titoli per cui i tassi a breve, che lei avrebbe avuto se non avesse fatto lo spostamento dal breve al lungo periodo, sarebbero molto maggiori; invece di emettere 20.000 miliardi al mese di BOT, se ne dovrebbero emettere 40.000. La sua osservazione è corretta dal punto di vista della realtà vista *ex post*; bisogna però valutarla tenendo conto della necessità di prolungare le scadenze del debito pubblico.

VALENSISE. È costoso.

CIAMPI. È costoso se lo vede in termini contabili.

Le fornirò senz'altro i dati relativi all'indebitamento sull'estero.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il dottor Ciampi e i suoi collaboratori, e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14.

GIOVEDÌ 3 OTTOBRE
(Antimeridiana)

Presidenza
del Presidente FERRARI-AGGRADI,
indi del Vice Presidente BOLLINI

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 125-bis del Regolamento, il ministro delle finanze Visentini e il presidente dell'ISTAT Guido Maria Rey, accompagnato dal consigliere Mauro Scarfone e dal primo dirigente Maria Giovanna Pedullà.

I lavori hanno inizio alle ore 9,55.

Presidenza
del Presidente FERRARI-AGGRADI

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1986.

Sono in programma oggi le audizioni dei rappresentanti dell'Istituto centrale di statistica e del Ministro delle finanze.

Se non vi sono osservazioni, verrà ascoltato innanzitutto il senatore Visentini.

Audizione del Ministro delle finanze

PRESIDENTE. Signor Ministro, le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato le rivolgono un saluto molto cordiale e un vivo ringraziamento. Tengo soprattutto a sottolineare che siamo tutti concordi nel dare molta importanza a questo incontro, che consideriamo essenziale proprio per illustrare i punti fondamentali della legge finanziaria, della politica economica e della finanza pubblica.

A me dispiace che stamattina iniziamo i nostri lavori un po' in ritardo; capisco che sono giorni di grandissimo impegno (l'Aula si è riunita fino a tardi; si inseriscono molti lavori, eccetera), però avendo un lavoro da svolgere dobbiamo cercare di rispettare i tempi.

Ricordo che oggi abbiamo quattro udienze: questa fondamentale col Ministro delle finanze; poi dobbiamo ascoltare il Presidente dell'ISTAT; e, nel pomeriggio, i rappresentanti della Corte dei conti e della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

Mi raccomando quindi di avere pazienza nell'affrontare questo sacrificio.

Pertanto, prima di cominciare i lavori mi permetto di rinnovare una preghiera: di mantenerci sull'essenziale e di rispettare in pieno la natura di questo incontro.

Siamo in una fase preliminare della sessione di bilancio, nella quale abbiamo il compito di raccogliere notizie, informazioni, dati e chiarimenti che ci consentano di esprimere meglio le nostre valutazioni.

Questo vuol dire che il dibattito, le valutazioni politiche, le osservazioni di politica economica le faremo quando cominceremo la sessione di bilancio.

BOLLINI. Sempre che il Ministro si limiti a fornirci dei dati, perchè se farà un discorso politico anche noi faremo altrettanto.

PRESIDENTE. Senatore Bollini, con questo mio invito credo di interpretare anche la sua posizione.

BOLLINI. La ringrazio, signor Presidente, ma ieri il Ministro del tesoro non ha fatto così.

PRESIDENTE. Noi abbiamo rivolto preghiera all'ospite, in questo caso al rappresentante del Governo, di iniziare una sua rela-

zione di sintesi, alla quale sarebbero poi seguite le nostre domande: è a questo punto che mi riferisco, perchè devono restare nell'ambito dell'informazione, limitandosi ai dati ed evitando di entrare nel campo delle valutazioni di carattere politico.

Signor Ministro, nel rinnovarle il nostro ringraziamento, la prego di prendere la parola.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Ringrazio molto il presidente Ferrari-Aggradi per le espressioni cortesi. Ringrazio lui e il presidente Cirino Pomicino per la cortesia di avermi invitato a questa riunione.

In conformità al richiamo tenterò di rimanere — spero brevemente — alle cifre, senza quindi commenti di ordine più generale, che del resto credo non spettino a me. Il Ministro del bilancio provvederà a dare le informazioni di carattere più generale.

Vengo quindi ad alcune cifre, anche in relazione — lo dirò poi — ad una affermazione non del tutto esatta che ho trovato nella relazione al disegno di legge n. 1504. Comunque, i fatti sono quelli che sono e non c'è bisogno nè di polemiche nè di commenti.

Nella previsione del 1985 fatta nel settembre 1984 il gettito erariale era di 166.500 miliardi. Dopo di che c'erano una tabellina ed una nota che diceva «possibile aumento del gettito di 9.600 miliardi» (gettito tributario, perchè la cifra comprendeva poi anche 6.000-7.000 miliardi di maggior gettito extra tributario, ma io devo parlare di quello tributario). Questi 9.600 miliardi dovevano quindi portare a 176.000 miliardi di gettito; i 9.600 miliardi dovevano derivare per 5.600 miliardi dal provvedimento che era stato presentato in quei giorni al Senato, quello che poi determinò tante tensioni e tante vicende, che così come era scritto si riteneva — sono calcoli ed ipotesi molto difficili — che potesse dare circa 5.600 miliardi tra effetti diretti ed effetti indiretti. Va sempre detto che gli effetti indiretti sono molto importanti, perchè attengono a fatti psicologici: ad esempio, contribuenti che di fronte a tali provvedimenti si mettono in regola e cominciano ad essere più preoccupati.

Per quanto riguarda gli altri 4.000 miliardi, era scritto che sarebbero dovuti derivare da «provvedimenti da individuare».

Circa i 5.600 miliardi ho fatto presente in occasione delle diverse richieste di modifica — se avessi accolto tutte le modifiche che erano state richieste, da quel provvedimento avremmo perso 10.000 o 20.000 miliardi, perchè tutti volevano qualche riduzione — che il provvedimento, così come è uscito, tenendo conto di alcune indicazioni che venivano dal Parlamento, quelle più pressanti, vedeva ridotto il suo gettito per il 1985 a 4.000 miliardi circa.

I cosiddetti «provvedimenti a individuare» — naturalmente il Governo se ne prende la sua responsabilità — la maggioranza, il Governo e in genere anche una certa diffusa opinione pubblica ritennero di non doverli prendere. Una parte di questi, o quasi tutti, dovevano riguardare imposizioni di tipo indiretto, qualche altro astrattamente poteva riguardare anticipazioni — alle quali sono contrario essendomi anche recentemente rifiutato — di gettito futuro portato nell'anno 1985.

Nell'assestamento si teneva quindi conto dell'avvenuta approvazione del provvedimento nel limite presunto e possibile di gettito di 4.000 miliardi. La previsione saliva così da 166.500 a 170.500 miliardi, con l'aggiunta per altre voci per cui si poteva riscontrare un sicuro miglioramento di altri 500 miliardi circa, andando così a 171.000 miliardi circa. In questo modo si riassorbivano anche alcune riduzioni abbastanza consistenti che derivavano, per esempio in materia di imposta di registro, dalle leggi che avevano rinnovato e reintrodotto le agevolazioni per un importo di circa 400-500 miliardi di minor gettito. Quindi in sede di assestamento si era andati a 171.000 miliardi avvertendo, non tanto per ragioni di prudenza quanto per realismo, che questa era una cifra che si poteva considerare sicura, evitando le sorprese di anni lontani e non lontani che avevano dato luogo alle vicende delle «comari» di difformità negative tra il gettito reale e le previsioni.

Successivamente ho fatto presente che l'andamento del gettito a tutto luglio con

elementi abbastanza sicuri, sempre con alcune incognite che rimangono nel nostro gettito, si poteva valutare in 174 mila miliardi negli accertamenti provvisori per cui, pur con il provvedimento molto attenuato, ma senza prendere altri provvedimenti nè di carattere occasionale nè di anticipazione, si poteva arrivare nei consuntivi a quei 176 mila miliardi indicati nelle note. Spero tra l'altro che quest'anno le note siano scomparse, visto che hanno poco significato.

Parlo come Ministro delle finanze e cioè del mio settore estremamente limitato, circoscritto, molto tecnico e amministrativo che mi impegna proprio per la sua settorialità. Naturalmente condivido le responsabilità generali di Governo, in particolare quelle difficilissime del Ministro del tesoro che svolge in maniera così egregia il suo compito.

Ho trasmesso ogni mese un fascicolo che alla Camera, ma spero anche al Senato (dico alla Camera perchè mi è stato fatto presente con molta cortesia), viene molto apprezzato per la larghezza e la completezza delle informazioni.

BONAZZI. Lo abbiamo chiesto anche al Senato.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Lo forniamo ogni mese.

BONAZZI. Sa quanto si è insistito per averlo?

PRESIDENTE. Il senatore Bonazzi intende dire che anche in Senato il documento è molto apprezzato.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Poichè alla Camera mi è stato già detto e adesso me lo dice il senatore Bonazzi, gliene sono grato. Gradirei che anche le altre amministrazioni fornissero, per utilità mia e nostra, dati completi. Naturalmente accetto e chiedo suggerimenti per completare gli elementi che già forniamo. Ho dato istruzioni che nel fascicolo di agosto ci sia una tabella in più, secondo me di un certo interesse, e questo spiega il ritardo nell'uscita dell'ultimo fascicolo che in genere pubblichiamo ai primi del mese.

POLLASTRELLI. «Il Sole-24 Ore» già ce l'ha.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. La tabella è pubblicata su tutti i giornali, è evidente, ma non il fascicolo e la tabella aggiuntiva perchè questa l'ho appena elaborata e l'ho data perchè la trasmettano con il fascicolo. I giornali hanno i risultati perchè questi glieli abbiamo forniti noi; il fascicolo, molto analitico, viene trasmesso a tutti e i giornali prendono gli elementi che ritengono.

La nuova tabella indicherà la percentuale realizzata, come avviene nelle aziende in materia sia di fatturato, sia di spesa, sia di costi, sia di risultati; ogni mese sapremo qual è la percentuale della meta finale che si è realizzata in confronto a quella dell'anno precedente. Naturalmente occorre sapere, e chi lo legge è intelligente e ha capacità di valutazione, che l'importante non è il singolo mese perchè non possiamo cadere nel dramma in cui si riflette persino questa relazione al Parlamento dove si parla di minor gettito solo perchè la fine di un mese, cioè il 30 giugno, è venuta di domenica, per cui le ritenute sugli interessi bancari non sono più avvenute a giugno ma sono slittate al 1° luglio. Naturalmente queste sono cose che sappiamo valutare.

Il gettito di tutto luglio era dell'11 per cento circa superiore a quello dei corrispondenti mesi dell'anno precedente, il 10,8, quindi assolutamente in regola e anzi superiore a quello che è l'andamento sia dell'inflazione, sia del presunto e sperato incremento del prodotto interno lordo. Non c'è quindi nessuna flessione in rapporto a quest'ultimo elemento, sulla cui labilità parlerò poi perchè altrimenti questo riferimento al prodotto interno lordo diventa meno che scolastico.

Il mese di agosto, di cui trasmetterò il fascicolo ma i cui dati sono stati comunicati al pubblico, perchè è giusto che sia così, ci indica elementi molto positivi. Nel mese di agosto abbiamo avuto un incremento complessivo del 22 per cento in confronto al mese di agosto dell'anno precedente il che porta l'incremento dei primo otto mesi dell'anno, da gennaio ad agosto, in confronto a

quelli dell'anno scorso, al 12,4 per cento, che è un incremento di gettito piuttosto consistente.

Che cosa ci indica questo? Nelle cose tributarie, si può sbagliare o fare giusto, però bisogna vederle con una certa calma. Il mese di agosto ha avuto questo notevole incremento anche perchè finalmente sono arrivati i dati del Tesoro sulle ritenute del lavoro dipendente statale. È il solito argomento e chi prende l'andamento dell'anno, ad esempio il 1984, nota che ci sono difficoltà obiettive da parte del Tesoro che ci fornisce i dati e che l'andamento annuale è un po' singolare; in certi mesi ci sono 300 miliardi di ritenute, il mese dopo 1.100 miliardi, il mese successivo 200 miliardi mentre in realtà dovrebbe esistere una rigorosa continuità. Vuol dire che le rilevazioni avvengono con qualche difficoltà e ne risentiamo anche noi che acquisiamo i dati dal Tesoro. Questo avviene anche per i versamenti bancari i cui dati ci vengono forniti con notevole ritardo; sappiamo quanti sono al centesimo perchè ce li facciamo dire dal settore però, prima che questi diventino gettito ai fini statistici, il Tesoro ha qualche difficoltà di rilevazione con qualche spostamento da mese a mese.

In ogni modo fino a tutto luglio le ritenute IRPEF sul lavoro dipendente statale non avevano avuto alcun incremento, mentre c'era stato un incremento del 13 per cento sulle ritenute del lavoro dipendente non statale. Nel mese di agosto, anche per qualche vivace reazione venuta da parte delle Finanze, sono arrivati gli arretrati e abbiamo avuto ben 1.800 miliardi in più di contabilizzazione delle ritenute sul lavoro dipendente statale; questo ha gonfiato la cifra relativa al mese di agosto portandola a quel 22 per cento del quale parlavo prima.

Ma l'importante non è l'andamento di un singolo mese, l'importante è l'andamento generale, purchè entro la fine dell'anno si ritrovi l'equilibrio e sia contabilizzato tutto il gettito che effettivamente si è avuto. Quindi l'andamento ci dice, ripeto, che per i primi otto mesi dell'anno abbiamo avuto il 12,4 per cento di aumento. Allora qualcuno potrà rilevare che l'indicazione dei 174 mila miliardi — è la cifra rettificata rispetto a quella di 171 mila miliardi delle previsioni assestate — è ancora insufficiente: io spero che possa essere superata, almeno nei consuntivi, ma non ne sono ancora sicuro, anche se, indubbiamente, l'andamento di agosto ci lascia ben sperare. E non ne sono sicuro perchè — da qui nasce una delle ragioni che impone non dico prudenza ma realismo — il nostro gettito (chiedo scusa se mi ripeto ancora una volta) dipende per un quarto dagli ultimi due mesi, cioè negli ultimi due mesi realizziamo un quarto del gettito tributario perchè le leggi sono strutturate in questo modo. Allora, poichè il gettito di novembre lo conosciamo alla fine di dicembre o ai primi di gennaio — e sono tempi normali anche in altri paesi, non c'è niente di singolare in questo — ed il gettito di dicembre lo conosciamo alla fine di gennaio o ai primi di febbraio, se il gettito degli ultimi due mesi ha un andamento negativo e precipita o flette, non abbiamo a disposizione alcuno strumento di intervento perchè ne veniamo a conoscenza dopo che è superato l'anno. Se noi conoscessimo il gettito per il 25 per cento nei primi due mesi dell'anno, avremmo poi i nove mesi successivi per intervenire. Invece dobbiamo subirne le conseguenze. Da qui deriva l'indicazione al realismo ed alla prudenza, perchè notevole parte di questo gettito deriva dai versamenti in acconto e questi ultimi non sono del tutto automatici. È vero che il contribuente deve versare il 92 per cento (parliamo di ILOR, IRPEF e IRPEG), però può anche, in base a quanto dice la legge, versare meno se prevede che l'imposta sul reddito previsto effettivo (ed a novembre oramai dovrebbe essere possibile conoscere questo reddito) sia inferiore alla misura del 92 per cento. Allora avviene che i soggetti che hanno un reddito superiore alla cifra del 92 per cento si limitano, giustamente perchè la legge glielo concede, a versare solo tale percentuale dell'imposta dell'anno precedente. I contribuenti che invece hanno flessioni nel reddito e che devono imposte in misura minore, versano meno. Per questo motivo, in media, i versamenti in acconto di novembre sono fra il 65 ed il 70 per cento di quello che è il reddito globale quale si manifesta con l'autotassazione o con le dichiara-

zioni ed i versamenti IRPEG. Probabilmente in qualche caso giocano anche altri elementi, come ad esempio il rinvio dei pagamenti perchè il contribuente preferisce pagare dopo con gli interessi, sperando talvolta addirittura che nessuno li accerti.

Tutto questo dipende molto dall'andamento economico e quindi tocca anche le previsioni per l'anno successivo. perchè noi oggi possiamo ritenere che l'andamento economico del 1985 è stato tale da non crearci flessioni nei versamenti in acconto. Ma quando dobbiamo fare la previsione per il 1986, se questo sarà un anno negativo, o comunque con un andamento economico più incerto per le aziende e per il reddito delle diverse categorie, avremo una flessione nei versamenti in acconto del novembre 1986 senza possibilità di intervenire. Per tale ragione non dobbiamo farci illusioni, esprimendo cifre non reali, proiettate sulla base dell'anno precedente. Questo da un punto di vista di informazioni e sempre con questo riferimento: che il gettito dovrebbe inseguire e corrispondere in percentuale al prodotto interno lordo. A tale proposito devo far presente alcuni rilievi. Nel 1983 siamo quasi riusciti a raggiungere questo obiettivo, grazie ad alcuni provvedimenti presi nel mese di settembre, quando avevo appena assunto il Ministero. Nel 1984 siamo riusciti ad avere 1.700 miliardi in più rispetto alla previsione: la previsione era di 160.000 miliardi, a consuntivo il gettito è stato di 161.700 miliardi. Questo rappresenta, in rapporto a quello che si ritiene essere stato il prodotto interno lordo del 1984, circa il 26,4 per cento; ora si dice da parte di qualcuno che bisogna mantenere la stessa percentuale in rapporto al prodotto interno lordo del 1985. Io non rifiuto affatto questa eventualità. Ma non si tratta di un fatto aritmetico nè automatico, perchè il gettito tributario non si determina con il regolo calcolatore: se aumenta la previsione del prodotto interno lordo non è possibile avere automaticamente l'adeguamento del gettito tributario. Prima di tutto perchè occorre verificare se le previsioni riguardanti il prodotto interno lordo sono esatte, e in secondo luogo perchè, quando nei mesi di luglio o di agosto leggo sui giornali, o mi si comunica, che il prodotto interno lordo dovrebbe superare i 16.000 miliardi, la cifra prevista nel settembre dell'anno precedente, il Ministro delle finanze — nè in Italia nè altrove — non può improvvisamente reperire il 26,4 per cento di gettito per far fronte a questa modificata previsione effettuata da autorevoli istituti. Questo cambiamento di previsione ha un doppio valore. Innanzitutto spiega perchè nei mesi precedenti il gettito è stato superiore rispetto a quanto si pensava: evidentemente ciò deriva anche dal fatto che il prodotto interno lordo è maggiore di quanto era stato inizialmente previsto. In difformità a quello che avevamo supposto, oggi registriamo addirittura il 12,4 per cento che è di gran lunga superiore all'aumento del prodotto interno lordo. In secondo luogo questo ci fa mettere in moto, per quanto possiamo, alcuni congegni amministrativi, controlli, e soprattutto alcune previsioni, e cioè che anche nei mesi successivi dell'anno, se i dati si riveleranno esatti, il gettito dovrebbe aumentare in confronto alle previsioni. Con questo limite però: che una parte notevole di quello che noi ricaviamo dal gettito tributario è a consuntivo dell'anno precedente. Quindi non basta che nel mese di agosto si preveda un positivo aumento del prodotto interno lordo. Tutta l'IRPEF a consuntivo è in base all'anno precedente, l'IRPEF sulle ritenute da lavoro dipendente ovviamente si adegua più facilmente anche se con il ritardo di un mese (in gennaio abbiamo i versamenti di dicembre), l'IVA si adegua con due mesi di ritardo e per quanto riguarda i trimestrali con cinque mesi di ritardo. C'è quindi una difformità nei tempi che crea una certa vischiosità.

Detto ciò io considero che i 174.000 miliardi vi siano. Se la cifra sarà superiore — ma non mi preccupo nè di gonfiarla perchè sarebbe artificioso, nè di sottolineare i vari aumenti — dovrà andare a ridurre i disavanzi. Cioè noi non possiamo comportarci come in una situazione normale e adeguare spese e gettito tributario, l'uno con l'altro reciprocamente, e in un certo senso partire dal prelievo che vogliamo fare per regolare le spese, o fare una politica di disavanzo perchè voluta e nella misura voluta, come avviene in paesi

più ordinati o che perlomeno presentano una situazione finanziaria meno difficile della nostra. Abbiamo una spesa che è al di fuori da ogni rapporto con il gettito tributario, al di fuori da ogni rapporto con il prodotto interno lordo e con l'economia del paese. Per cui il gettito tributario — come ho ripetuto più volte e ripeterò finchè sarò ministro — non inseguirà una spesa che non potrà mai coprire e non è neanche disponibile a inseguirla parzialmente, creando nuove entrate per spese incontrollate. Se vi sarà maggior gettito tributario ritengo che si debbano ridurre i fabbisogni e i disavanzi, che corrispondono a cifre di cui non occorre sottolineare l'entità. Questo per quanto riguarda il 1985, che si presenta in maniera abbastanza favorevole.

Per quanto riguarda l'IRPEF, sempre per il 1985, il maggior incremento percentuale lo abbiamo avuto nell'autotassazione e non nel lavoro dipendente. Il che indica, a mio parere, che il noto provvedimento ha già sortito qualche effetto psicologico — perchè in materia tributaria vale molto anche l'orientamento psicologico dei cittadini — di preoccupazione, anche per tanto clamore sollevato intorno al nostro provvedimento, per gli accertamenti induttivi e con tutto ciò che in qualche modo siamo riusciti a difendere. Di conseguenza nel mese di maggio i cittadini hanno dichiarato di più per cominciare a mettersi in regola. Questo è uno degli effetti del provvedimento.

Un aspetto che riteniamo estremamente difficile è quello riguardante l'incremento dell'IVA, incremento che abbiamo riscontrato soprattutto nei mesi di luglio e di agosto con una certa progressione. Io annettevo maggiore importanza all'incremento che poteva verificarsi in agosto con il secondo dei versamenti trimestrali. Va però considerato che è sempre presente un elemento che viene a mutilare l'IVA: l'enorme massa dei crediti di imposta esistente. Possiamo osservare infatti — soprattutto per ciò che concerne agosto — che l'IVA lorda è aumentata, ma a causa della presenza di enormi masse di rimborsi, l'IVA al netto viene pregiudicata notevolmente. Noi indichiamo nelle informazioni anche l'IVA lorda, ma nel gettito tributario viene indicata l'IVA al netto dei rimborsi.

Come tutti saprete, i rimborsi avvengono in due forme: la prima è che dal versamento dell'anno in corso, il contribuente può fare la deduzione dei crediti che ha maturato nell'anno precedente; nella seconda forma invece il contribuente chiede i rimborsi a credito e via via li ottiene. Dai rapporti dei vari uffici risulta che i rimborsi stanno aumentando. Quindi, ripeto, mentre vi è un aumento dell'IVA lorda, l'aumento dell'IVA netta è di minore consistenza perchè vi è questo fenomeno gravissimo di indebitamento occulto o sommerso dello Stato che è rappresentato dai crediti IVA. Non siamo ancora riusciti a raccogliere dei dati statistici precisi, ma da alcuni calcoli fatti risulta che la cifra relativa ai rimborsi oscilla tra i 15 mila e i 17 mila miliardi, e questi dobbiamo scontarceli.

Per di più quest'anno, nel provvedimento al quale mi sono già più volte richiamato, abbiamo ridotto sensibilmente le aliquote a monte. Questo perchè era inutile continuare a mantenerle alte — lo abbiamo ripetuto più volte — se l'aliquota terminale è bassa. In tale modo si creano elevati crediti d'imposta. Tipico è l'esempio dell'energia elettrica per molti settori industriali (allumini, acciai speciali, eccetera): prima infatti, con aliquota al 18 per cento, dava luogo a grossi crediti d'imposta. Ora l'abbiamo portata al 9 per cento e di conseguenza nei primi mesi dell'anno abbiamo avuto qualche effetto negativo nel gettito, che però probabilmente recupereremo nel periodo in cui vi saranno le vendite e i passaggi finali, e quando si faranno le nuove detrazioni con le aliquote a monte diminuite. È solo un esempio, perchè i prodotti che hanno avuto simili riduzioni di aliquota sono molti. È una questione importante, perchè in questo caso ciò che conta è il risultato finale, lo abbiamo ripetuto più volte. Questa è la linea seguita per l'anno 1985.

Per l'anno 1986 le previsioni non sono state fatte con proiezioni meccaniche, ma abbiamo tentato di valutare tributo per tributo (come del resto si è fatto nell'anno precedente) quello che si ritiene possa essere

il gettito. Questo comporta, a legislazione vigente, 183 mila miliardi, cui occorre aggiungere l'effetto del disegno di legge finanziaria (il che significa ILOR e addizionale dell'8 per cento, anche se ne è previsto il conglobamento), pari ad altri 8.700 miliardi, con un risultato complessivo di 192 mila miliardi, anzi per essere precisi di 191.765 miliardi. Quindi, la percentuale di aumento è sensibilmente più alta di quella che si ritiene essere la percentuale d'inflazione più l'incremento del prodotto interno lordo 8,5 — 9 per cento nel complesso. Infatti, la percentuale di aumento, se commisurata ai 171 mila miliardi della previsione assestata per l'anno in corso, è quasi il 12 per cento; se invece viene commisurata ai 174 mila miliardi della previsione aggiornata e non formalizzata (che ritengo però sicuramente realizzabile) rappresenta più del 10 per cento. Si ha quindi un punto e mezzo o un punto e tre quarti in più rispetto all'aumento dell'inflazione più il prodotto interno lordo, supposto che questi due elementi costituiscano un ferreo vincolo da tenere sempre presenti e non soltanto un semplice orientamento.

L'aumento più sensibile della previsione, o uno dei più sensibili, lo ritroviamo nell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Questo sia per la riduzione dell'area di evasione sia per un maggior apporto da parte dei contribuenti — tenendo conto che una parte del fenomeno lo abbiamo già registrato con l'autotassazione per il 1985 — sia per le ritenute da lavoro dipendente e sia, infine, per l'andamento dell'inflazione, che incide molto, mantenendo ferme le aliquote progressive, che va oltre l'impostazione inizialmente concepita dal legislatore.

Questo ci porta ad adempiere ad un punto programmatico importante, anche per un impegno preso nei confronti dell'opinione pubblica e delle organizzazioni di categoria: ridurre le aliquote IRPEF nelle varie forme in cui ciò è possibile e ristrutturarle nel complesso, eliminando anche la notevole confusione esistente attualmente per le detrazioni fisse.

Questo è il provvedimento che verrà presentato alla riunione del Consiglio dei Ministri che si terrà sabato. In proposito desidero osservare che nei giorni scorsi il provvedimento era circolato solo negli ambienti governativi e non era trapelata alcuna indiscrezione; ora invece, che è stato fatto circolare anche in altri ambienti, ho visto che un quotidiano ha divulgato alcuni dati contenuti nel provvedimento. Può darsi che non sia necessaria tanta segretezza, però, come dicevo anche all'amico Cirino Pomicino poco fa, in alcuni punti ho volutamente inserito degli errori ed in base a questi si potrà forse risalire alle fonti dell'indiscrezione.

Tornando a quanto affermavo poco fa, devo dire che analogo andamento favorevole nel gettito si prevede per l'IRPEG, che risente di due effetti: dell'aumento dell'aliquota che abbiamo determinato alla fine del 1983, con effetto di gettito dal 1984, e del buon incremento dell'imposizione di conguaglio che, per quanto ci manchino i dati completi, credo sia rappresentato non da decine ma da centinaia di miliardi, imposizione introdotta con il provvedimento da me proposto nel settembre del 1983 e benevolmente approvato dal Parlamento senza modifiche su questo punto.

È difficile valutare, ma i dati che ho a disposizione si aggirano sui 500 miliardi circa. Come loro sanno, ormai da diversi anni c'è il credito di imposta degli azionisti ma quando il reddito della società che distribuisce i dividendi non è soggetto o non è interamente soggetto ad imposta, non ha senso attribuire un credito di imposta agli azionisti. Il senso sarebbe di mantenere le esenzioni, se non fossimo un paese che ha 70.000 miliardi di redditi esenti per titoli di Stato. Quindi, almeno in quella forma, un pò li abbiamo colpiti, come in precedenza negando la deducibilità proporzionale degli interessi passivi e nelle spese generali per la parte — parlo sempre di persone giuridiche — afferente ai redditi esenti. L'imposizione di conguaglio non gioca però per i versamenti di acconto.

Finalmente, funziona di nuovo l'ILOR, dopo lo scasso che ha avuto con la SOCOF. Certamente, a mio parere l'ILOR ha perso più di quello che è stato il gettito della SOCOF. Avendo compreso ciò anche senza

fare tanti conti, mi sono opposto alla ripetizione della SOCOF per l'anno successivo. Ho pertanto molte perplessità a ritoccare l'ILOR che sta di nuovo dando gettito, prima di essere ben sicuri in mano di chi la mettiamo e con quali strumenti, in modo che qualunque trasferimento di competenze non determini disfunzioni nel ricavo.

L'imposta sugli interessi corrisposti dalle banche e dalle obbligazioni sta dando risultati positivi, anche se meno dell'anno scorso, perchè nel 1984 avevamo chiesto un acconto del 115 per cento ed era l'unico punto di forzatura del bilancio 1984, come anticipazione di qualcosa che viene dopo. Devo dire che nonostante richieste abbastanza pressanti, mi sono rifiutato di portare per il 1985 al 100 per cento i versamenti di acconto in questa materia che ci avrebbero dato 1.800 miliardi di gettito in più per quest'anno. Mi sono rifiutato in primo luogo perchè sono convinto che non ne abbiamo bisogno; in secondo luogo perchè mi pare ridicolo — uso questo termine — anticipare ad ottobre un gettito che deve venire a gennaio. Se si trattasse di un gettito che dovesse venire nel dicembre dell'anno dopo, capirei perchè almeno si guadagnerebbero degli interessi, ma fare una finzione, gonfiando il gettito di un anno anticipando di due mesi e compromettendo il gettito per l'anno successivo, non posso accettarlo. Così come gli aumenti dei versamenti d'acconto dal 92 al 95 per cento che in pratica non avrebbero dato quasi niente. In ogni caso, comunque non ne abbiamo bisogno.

Per quanto riguarda l'IVA abbiamo previsto un incremento abbastanza tenue e intendiamo sperimentare cosa avviene. Se continua come questi ultimi mesi l'aumento sarà molto maggiore. Non abbiamo alcuna ragione di forzare le previsioni: ci sarà poi un bilancio assestato sul quale correggeremo gli eventuali errori o previsioni eventualmente troppo prudenziali. In generale, le altre imposte indirette rendono poco, cioè hanno poco incremento perchè non sono a percentuale ma a cifre fisse. Facciamo l'esempio di quella sulla benzina: essendo *tot* per litro di benzina, è chiaro che il miglioramento del gettito avviene solo se aumenta il consumo e questo non sta incrementandosi, anzi abbiamo delle flessioni in qualche mese. Ciò deriva da molte ragioni, prima fra tutte, come basta leggere su tutte le pubblicità dei giornali, il fatto che le case automobilistiche puntano alla riduzione dei consumi mediante alcuni accorgimenti tecnici. Quindi, è vero che la gente corre ancora in automobile e che queste aumentano, però sono automobili più piccole e che consumano meno. Questo non vale certo per lo zucchero e la birra, prodotti sui quali vi sono imposte assolutamente marginali, ma per tutte le imposte che sono a cifra fissa e non proporzionale.

Come dicevo prima, il registro ha avuto flessioni per le agevolazioni. Se queste non vengono prorogate recuperiamo quelle cifre di 400 — 500 miliardi. L'imposta sulle concessioni governative presenta un'annata eccezionale pur nelle sue piccole cifre, perchè nel provvedimento di cui ho più volte parlato abbiamo messo l'imposta annuale sulle società di capitale (5 milioni) e sulle società a responsabilità limitata (un milione) che sta dando il suo gettito anche se temporalmente con la nota vischiosità in quanto ha iniziato in sordina a luglio e in modo più sensibile in agosto. Si tratta di versamenti in conto corrente postale che poi devono essere rilevati dal Tesoro e da questo trasferiti a noi. Comunque, i 350 miliardi che prevedevamo di raccogliere verranno sicuramente raggiunti.

Concludendo, credo di aver fornito — il senatore Bollini me ne darà atto — delle cifre, senza alcuna genericità. Desidero fare una sola riaffermazione circa la linea seguita dal Governo, che è quella di evitare i cosiddetti «decretoni» per quanto riguarda l'entrata. Loro ricordano che nel passato verso luglio, agosto o settembre arrivava un bel «decretone» tributario che aveva dentro di tutto: le patenti sulle automobili, le tasse sulle concessioni governative, le figlie nubili, l'IVA, e ci hanno fatto trovare in situazioni incredibili. Questi provvedimenti hanno provocato anche la caduta di Governi (ad esempio il Governo Cossiga nel 1980) e poi venivano ripresentati.

Il Governo attuale non intende presentare provvedimenti del genere, ma fa una propria politica tributaria. Il noto provvedimento,

ancora molto parziale rispetto a quanto occorrerebbe, nonostante le opposizione che ha trovato, sta dando i suoi frutti; forse dovremo prendere qualche altro provvedimento di carattere strutturale, anche in vista della provvisorietà di questo. Il problema è che nei prossimi anni si dovrà passare dal regime transitorio di quel provvedimento da cui si ricavano alcuni effetti, a strutture permanenti per la determinazione del reddito delle piccole e medie imprese, per stabilire criteri di determinazione del reddito che erano completamente scomparsi per i contribuenti cosiddetti «minori», anche se le cifre del «minore» erano diventate molto alte.

Quindi, i problemi sono di amministrazione e di ordinamento legislativo; non si tratta di un'improvvisazione: è chiaro che qualche decisione sulle imposte indirette per aumentare le accise dovrà essere presa, ma non con il carattere che una volta assumevano i cosiddetti «decretoni». Ricordo che nel 1980, un decreto del genere essendo partito dalla volontà di accorpare le aliquote IVA uscì dal Parlamento con cinque nuove aliquote IVA, di cui una era la gran trovata dell'aliquota zero, per cui non bastava più l'esenzione. E questa aliquota zero dava diritto a tutti i rimborsi a monte. Di qui il formarsi di quell'immensa massa di indebitamento sommerso dello Stato che noi oggi stiamo scontando un pò alla volta e che dovrebbe venire riassorbito.

CAROLLO. Il Ministro ha spiegato quanto sia difficile il raccordo tra la previsione di gettito tributario e la previsione del prodotto interno lordo. Quanto egli ha detto è vero perchè tutto ciò che è oggetto di previsioni non è un dato aritmetico.

Premesso quindi che mi trovo perfettamente d'accordo con le considerazioni autorevoli del professore (oltre che ministro) Visentini, mi permetto di far presente una circostanza che a suo tempo, sia pure molto marginalmente, venne presa in esame. Il prodotto interno lordo del 1984 era già un dato certo, vale a dire aritmeticamente definibile, alla fine di quell'anno, perchè quando il 30 settembre si presenta il progetto di legge finanziaria si può dire che ci troviamo quasi alla fine dell'anno. Per il 1985 la percentuale di gettito tributario riferita al prodotto interno lordo venne calcolata su percentuali minori rispetto al PIL del 1984; il 26,4 per cento del 1984 — che è la percentuale di raccordo con il PIL — diminuisce all'incirca di 3 punti per quanto attiene alla previsione del 1985.

Ecco allora la domanda. Visto che il PIL del 1984 non era un dato di previsione, ma già un dato di consuntivo e quindi certo, come è stato possibile calcolare una diminuzione per il 1985 del gettito tributario di circa 3 punti percentuali in meno rispetto alla percentuale del 1984, tenuto conto del fatto che, almeno in termini monetari e quindi anche in termini fiscali, il reddito del 1985 non avrebbe potuto essere inferiore — come poi in effetti non fu — a quello del 1984?

Rivolgo questa domanda al ministro Visentini perchè avremmo dei miglioramenti nelle entrate a consuntivo del 1985 rispetto alle previsioni, ma le previsioni erano già state indebolite rispetto a quelle che mi sembravano potessero essere fisiologiche qualora il raccordo con il PIL reale (già calcolabile) e il gettito tributario fosse stato meglio indicato e rispettato.

RIVA Massimo. Vorrei porre soltanto dei brevi quesiti, senza fare considerazioni.

Nella manovra economica che è alle porte sono previste o annunciate alcune novità tributarie. Vorrei, se possibile, maggiori chiarimenti e desidererei conoscere anche l'opinione del Ministro delle finanze a tale riguardo.

Per quanto concerne in particolare l'autonomia impositiva degli enti locali, in quale direzione ci si muove? Si tratta di una redistribuzione della gestione della titolarità delle imposte presenti tra lo Stato e gli enti locali o si tratta di nuove forme di imposizione gestite dagli enti locali stessi?

Vi è inoltre la questione relativa alla detassazione degli utili reinvestiti. Che cosa pensa di questa ipotesi il Ministro delle finanze?

Sul 1985, poi, vorrei chiedere alla cortesia del ministro Visentini di aiutarmi a com-

prendere, alla luce dei dati che egli ci ha appena esposto, la seguente frase tratta dall'ultima relazione sulla stima del fabbisogno di cassa al 30 giugno presentata il 26 settembre. La frase, che vorrei essere aiutato a capire alla luce dell'esposizione fatta dal Ministro, è la seguente: «La stima del gettito tributario in particolare trova riferimento con le valutazioni comunicate dal Ministero delle finanze, valutazioni che, ove confermate dai risultati consuntivi, indicherebbero una riduzione degli introiti tributari in rapporto al PIL rispetto al 1984».

L'ultima domanda invece riguarda il 1986. Se sono stato diligente nel prendere nota delle cifre che ci ha fornito il Ministro, il gettito complessivo dovrebbe aggirarsi attorno ai 192 mila miliardi, così suddivisi: 183 mila miliardi a legislazione vigente e 8.700 miliardi come effetto della manovra prevista dalla legge finanziaria. Tuttavia il Ministro ci ha riconfermato poco fa che nel frattempo — ossia sabato — sarà presentato al Consiglio dei Ministri un provvedimento per la restituzione progressiva (che io preferirei chiamare piuttosto l'allentamento) del *fiscal drag*. Quale risultato quantitativo avrà questo provvedimento sul gettito previsto di 192 mila miliardi?

Mi riferisco ovviamente al progetto previsto dal Ministro e non ai diversi progetti che egli molto sagacemente ha diffuso tra i suoi colleghi.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Si tratta di differenze minime.

POLLASTRELLI. Da più parti, signor Ministro, viene avanzata la necessità di procedere ad una diversa razionalizzazione dell'imposizione fiscale sui redditi da capitale. Noi, per esempio (ma anche altri), avanziamo l'ipotesi di una imposizione fiscale sui titoli pubblici. Lei sull'argomento ha avuto più volte modo di pronunciarsi ma in ultima analisi, senza scartare questa prospettiva, ha detto che non è un problema che riguarda il Ministro delle finanze e ha rimandato la questione al Ministro del tesoro.

Vorrei richiamarla ancora su questo argomento perchè ritengo che una razionalizzazione di tale settore, per gli effetti positivi che avrebbe, non riguarda solo il Ministro del tesoro per le conseguenze a cui lei ha accennato più volte, circa la emissione e l'eventuale sottoscrizione di titoli, ma anche il Ministro delle finanze proprio per la necessità da noi individuata di una migliore regolamentazione del regime fiscale delle rendite finanziarie.

Sull'entità delle previsioni delle entrate equivalenti a 174.000 miliardi per il 1985 — previsione che lei ha considerato con molta cautela, in quanto potrebbero esserci dei risultati più positivi — facendo delle proiezioni meccaniche, tributo per tributo, così come anche lei ha fatto per arrivare a tale conclusione, alcuni, tra cui lo stesso sottosegretario per le finanze Susi, hanno quantificato una maggiore previsione di entrata per il 1985. Essa non è lontana da un risultato possibile e potrebbe arrivare a 181.000 miliardi.

Lei ha parlato di un'entrata a consuntivo del 1984 certa per 174.000 miliardi, ma ha anche accennato che si potrebbe e si può raggiungere un risultato positivo ancor maggiore. La quantificazione di altri 6.000 miliardi di maggiore entrata è conseguibile a suo avviso facendo queste proiezioni, anche se meccaniche, tributo per tributo? Oppure la maggiore previsione che Lei ha avanzato, a quanto potrebbe ammontare rispetto ai 6.000 miliardi delle previsioni fatte dal suo sottosegretario, onorevole Susi?

Uno dei dati che riguarda le entrate del 1984, così come si stanno formando, conferma che la parte del leone in fin dei conti la fa l'IRPEF. Dalle notizie in merito alla riforma della curva delle aliquote IRPEF già anticipata e che il Consiglio dei Ministri esaminerà sabato prossimo, si desume un minor gettito IRPEF di 6.000 miliardi annui a regime. La mia domanda è la seguente: non le sembra che la riduzione della progressività IRPEF per eliminare il drenaggio fiscale che si è verificato negli ultimi tre anni come una sovrimposta occulta mai votata dal Parlamento, quantificandola per quella che si è sviluppata in questi tre anni, sia superiore ai 6.000 miliardi previsti nel pro-

getto di riforma dell'IRPEF che il Governo si accinge a varare?

A nostro avviso l'entità della eliminazione del drenaggio fiscale è largamente superiore ai 6.000 miliardi di minor gettito previsti nel disegno di legge. Il lato più negativo nelle previsioni di entrata del 1984 si ha sul fronte delle imposte indirette e perciò sull'IVA. Proprio il tenue aumento, come lei lo ha chiamato, di questa voce di entrata, inferiore anche al tasso di inflazione — almeno fino ai dati di luglio di quest'anno — ci fa pensare che su questa imposta persista ancora oggi, malgrado lo stesso provvedimento «Visentini-*ter*» varato dal Parlamento, una macroscopica evasione.

Molto probabilmente proprio sull'IVA una cosa non riusciamo ancora a spiegarci: per esempio, la «Visentini-*ter*» lei ha affermato che, anche per gli effetti psicologici indiretti che avrebbe provocato, avrebbe sicuramente permesso di recuperare la larga evasione che esisteva nel settore.

Dall'indagine fatta in Emilia-Romagna i versamenti trimestrali dell'IVA dei forfettari, ossia di coloro che sono stati costretti a rimanere nel regime forfettario o comunque che non hanno optato per la contabilità ordinaria, danno dei gettiti maggiori che nella stragrande maggioranza raggiungono anche percentuali elevatissime di aumento (si parla dell'800-900 per cento di aumento) rispetto al 1984. Si tratta di un'indagine che la stampa ha portato a conoscenza di tutti.

Da questo punto di vista sono convinto che ci sia stato effettivamente un recupero evidente di evasione; ma come si dimostra, se c'è un aumento così considerevole di versamenti trimestrali IVA dei forfettari, che l'IVA aumenta però fino a luglio con un tasso così basso rispetto agli stessi versamenti fatti nello stesso anno del 1983? Questo significa che se i forfettari sono passati ad un atteggiamento fiscalmente più corretto, sicuramente coloro che sono invece rimasti o hanno optato per l'ordinaria hanno continuato ad evadere come prima o più di prima.

È una domanda che voglio porre al Ministro perchè sul fronte dell'IVA i risultati a consuntivo del primo semestre del 1985 sono tutt'altro che soddisfacenti, anche se è intervenuto a regime il decreto «Visentini-*ter*».

Un'ultima domanda: lei ha parlato più volte di dati erratici se si considera il gettito delle entrate dell'IRPEF per quanto riguarda le ritenute sui lavoratori dipendenti, in modo particolare sui lavoratori pubblici. Questi dati erratici derivano — come lei ha già riconfermato — dalla contabilizzazione posticipata effettuata dal Tesoro di queste ritenute. Se per i lavoratori dipendenti privati c'è una puntuale contabilizzazione del gettito mese per mese, che può costituire anche un termometro ravvicinato di come si sviluppa l'entrata IRPEF e quindi come si sviluppa il *fiscal drag*, e ciò non avviene però anche per i lavoratori pubblici, si ha come risultato che i dati effettivi dell'entrata dell'IRPEF vengono falsati.

Che cosa è possibile fare per consentire di contabilizzare tempestivamente, con puntualità, così come avviene per il settore dei lavoratori privati, da parte del Tesoro le ritenute dei lavoratori pubblici per poter garantire una precisione maggiore delle entrate dell'IRPEF?

Faccio questa domanda perchè è vero che per il 1984 abbiamo contabilizzato in ritardo le ritenute di dicembre, dove si sconta anche la tredicesima o la quattordicesima, ma le ritenute a dicembre 1985 sconteranno un maggior *fiscal drag* rispetto al 1984.

Presidenza del Vice Presidente BOLLINI

(*Segue* POLLASTRELLI). Questo falsa anche i dati di previsione del gettito IRPEF per il 1985 almeno da parte di coloro che tendono a perseguire la strada di falsarli per scopi diversi, che possiamo anche concepire quali possano essere.

Cosa si può fare per rendere più puntuale e tempestiva la contabilizzazione del Tesoro?

RUBINACCI. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, innanzi tutto ringrazio il Ministro delle finanze per la sua esposizione; francamente fa piacere, lo abbiamo già detto

alla Commissione finanze e tesoro della Camera, sentire il Ministro dire di non voler rincorrere la spesa pubblica con le entrate. È un concetto che abbiamo avuto modo di esprimere al Ministro delle finanze nel 1981, ma non fummo ascoltati.

Cosa intendiamo, signor Ministro, per entrate: solo quelle tributarie o anche le altre? Non mi sembra che la legge finanziaria di quest'anno non aumenti le entrate; purtroppo le aumenta perchè non si tratta di una riduzione di spesa e quindi il principio enunciato dall'onorevole Visentini non mi sembra essere osservato dall'intero Governo se è vero, come è vero, che andiamo incontro ad un aumento di entrate che indubbiamente non tosano il reddito alla fonte, e quindi sulla busta paga, ma lo tosano all'uscita. Il ministro Visentini coerentemente, e credo lo farà, dovrebbe opporsi a quei ministri che aumentano indiscriminatamente, al di là di ogni tetto inflattivo, queste entrate con tasse, *tickets*, tariffe pubbliche.

Altro punto che ci ha fatto piacere sentire dal Ministro è quello che la spesa deve essere adeguata all'entrata. Anche questo è un sano principio che indubbiamente quel «taluno», al quale prima si riferiva, purtroppo non può perseguire perchè, secondo dichiarazioni rilasciate alla stampa, anche la sua famiglia è portata a spendere più quelle che sono le entrate. Queste sono state le dichiarazioni del «taluno» al quale si era riferito; credo che in nessuna famiglia dotata di buon senso questo possa avvenire.

Onorevole Ministro, ci troviamo al di là di quelli che sono i trucchi di bilancio o le malizie contabili. Ho conosciuto questa mattina il senatore Carollo e il termine che adottò due anni fa nella relazione alla legge di bilancio, se ben ricordo, fu proprio quello di «malizie contabili». Si tratta di trucchi contabili che non fanno onore al Parlamento e al Governo.

In virtù di quali norme corrette di contabilità i rimborsi dei prestiti non devono entrare nelle spese correnti e in virtù di quale correttezza contabile-amministrativa cominciamo ad escludere addirittura gli interessi dalle spese correnti per fare apparire minore l'incidenza del disavanzo corrente sul prodotto interno lordo? Mi creda, queste, oltre che malizie contabili, sono dissociazioni psichiche sconvolgenti e preoccupanti.

Per quanto riguarda sempre la sua tesi di non voler rincorrere la spesa con le entrate; il senatore Riva ha posto delle domande che vorrei porre anch'io. In quale direzione si darà una capacità impositiva agli enti locali? Attraverso un trasferimento ai comuni delle imposte che attualmente percepisce lo Stato o attraverso addizionali o nuove imposte? Penso che per coerenza con quanto ha affermato, e noi condividiamo, di non voler rincorrere la spesa con le entrate ci sia una solo possibilità cioè quella di trasferire le attuali entrate dello Stato agli enti locali. Diversamente non c'è nessuno spazio per nuove imposizioni e nuovi tributi, nè la possibilità di eventuali addizionali che sarebbero ancora una volta un trucco contabile che credo lei assolutamente non condividerà.

Ricordo le sue affermazioni sia in Parlamento che in altre sedi dove ci si ritrovò d'accordo anche per quanto riguarda la SOCOF; al convegno dell'ANCI di Sorrento, peccato che sia andato via il senatore Triglia, lei arrivò il giorno dopo alcuni nostri interventi nei quali dicemmo che le entrate della SOCOF sarebbero state inferiori ai costi, che del resto non sono ancora stati definiti. Sinceramente lei vede una imposizione degli enti locali e di che tipo? Dico questo per mantenerci nella coerenza del non voler rincorrere la spesa con le entrate.

Ultima domanda. Onorevole Ministro, le varie «tabelle sulla povertà» che riguardano i redditi, secondo lei sono attendibili? Questo è molto importante perchè, a secondo dell'attendibilità di queste tabelle, vengono parametrate le erogazioni di determinati servizi e di conseguenza viene coinvolta l'attendibilità della legge finanziaria, per noi assolutamente incredibile.

PRESIDENTE. Vorrei fare al Ministro quattro piccole domande.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Che di solito sono malignette!

PRESIDENTE. Ho letto in una relazione

che il Ministro del tesoro ha presentato al Ministro delle finanze due proposte alternative per risolvere la questione delle cosiddette regolazioni contabili delle Regioni a statuto speciale, che abbiamo scoperto, dal bilancio di assestamento, ammontare ad una bella somma e nel bilancio la somma si ripete ancora e forse si ripeterà in seguito. Vorrei sapere quali sono quelle proposte e, indipendentemente da esse, come intende il Ministro delle finanze risolvere tale questione, che dà luogo ad un grosso equivoco, ad una incertezza e ad una irregolarità.

Seconda domanda: nella relazione al disegno di legge finanziaria c'è scritto che per arrivare ai famosi 110 mila miliardi del fabbisogno occorre reperire altri 4 mila miliardi. Non è detto in che modo, quando e da chi questo debba essere fatto, ma poichè la relazione è fatta per chiamare in causa qualcuno, certamente non chiama in causa me, ma chiamerà in causa probabilmente il Ministro delle finanze. Cosa pensa di questi 4 mila miliardi che si dovrebbero trovare?

Terza domanda: se non ho capito male, nell'introduzione del Ministro del tesoro, che abbiamo ascoltato ieri, veniva espressa una piccola malignità, come lei, onorevole Ministro, ha fatto a sua volta nei confronti del Tesoro quando si è detto che non dovrebbe essere molto difficile fare il conto di questi crediti di imposta per poter sapere quanti sono, quando maturano, quando devono essere pagati, quanto incidono sul gettito. Vorrei sapere, se è così facile fare questi conti, perchè lei non li fa e se li fa perchè non cerca di farne una stima, perchè non ci presenta insieme ai vantaggi e ai meriti di una gestione della finanza anche le incertezze e gli aspetti del debito sommerso che qua e là si presenta?

Ultima questione: io ho presentato a tutti i Ministri delle finanze del tempo, ed anche a lei, un ordine del giorno che era stato approvato e che partiva da questo semplice presupposto: poichè la spesa pubblica è soggetta a controllo, è registrata nel bilancio, ogni volta che si arriva al bilancio si colpisce la spesa pubblica ed allora si è inventata una soluzione che è quella delle esenzioni fiscali. Si tratta cioè di non far entrare nel bilancio dello Stato agevolazioni che i singoli, le collettività ed i gruppi percepiscono e che sfuggono radicalmente ad ogni controllo. Il ministro Forte mi aveva promesso che avrebbe portato la questione al Consiglio dei Ministri, lei ha detto che anche se la cosa si presentava difficile, avrebbe tentato uno studio in tal senso. Gli studi del ministro Forte non si sono visti, i suoi tentativi non li ho conosciuti: si potrebbe fare in modo che anche nel bilancio dello Stato si presenti una stima ragionevole per alcune di queste spese fiscali in modo che, quando si devono decidere dei tagli, si può anche decidere di eliminare certe agevolazioni? L'altro giorno, in Commissione bilancio, è iniziato l'esame di un provvedimento che riguarda la categoria degli arbitri sportivi che, forse con diritto, cerca di non pagare certe tasse. Certamente avranno ragione, ma tutto questo serve a fare in modo che una parte delle entrate non viene registrata e quindi quella parte viene acquisita per sempre, tanto più che resta indicizzata e nessuno va a controllare perchè questi soggetti non pagano. A mio avviso qualche volta — lei lo sa meglio di me — il beneficio può essere concesso a ragione, ma poi passano gli anni e il beneficio stesso non ha più ragione di essere e la revisione di questi benefici può essere fatta soltanto dal Ministro delle finanze.

RIVA Massimo. Con l'aggravante che la copertura di quel provvedimento veniva effettuata con i fondi destinati alla ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria.

PRESIDENTE. Invito ora il ministro Visentini a rispondere alle domande che sono state rivolte.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Ringrazio i colleghi intervenuti e rispondo ai diversi quesiti ed interrogativi che mi sono stati rivolti.

Ringrazio il senatore Carollo di condividere le considerazioni che ho fatto per quanto riguarda i rapporti tra prodotto interno lordo e gettito tributario, intesi come un fatto programmatico tendenziale che bisogna poi via via attuare. Fra l'altro il prodotto interno

lordo ha un significato parziale perchè una parte notevole delle imposte si percepisce sui redditi netti e non sugli ammortamenti. Pertanto non vi sono quegli automatismi ai quali qualcuno, con una certa ingenuità, pensa di poter ricorrere; perchè se in un certo mese si suppone che il prodotto interno lordo sarà di 10 mila miliardi superiore alle previsioni, con questo non si può dire di poter disporre di 2.600 miliardi se il rapporto è del 26 per cento. Detto questo io credo di avere già risposto.

CAROLLO. La logica della diminuzione della percentuale di entrata, a fronte di un prodotto interno lordo pari a zero, deve esistere. Non è una logica considerare l'aumento, le mutate previsioni, ma a fronte della realtà, qual è la logica che ha spinto ad un 3,2 per cento in meno?

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Non c'è affatto un 3,2 per cento in meno; se inventiamo cifre possiamo anche dire il 14, anzichè il 3,2 per cento!

CAROLLO. Io non sto inventando cifre!

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Mi consenta, sono cifre inventate.

CAROLLO. Allora le porto il dato della Ragioneria generale dello Stato.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Non mi interessa il dato della Ragioneria generale dello Stato. Alla percentuale del 26,4 per cento, che del resto ho raggiunto io nel 1984, si arriverebbe con 178 mila miliardi di gettito; quindi i 174 mila miliardi rappresentano il 25,4 per cento e non si tratta comunque di tre punti di differenza ma eventualmente di uno solo.

CAROLLO. Ma anche se si trattasse dello 0,01 per cento il raffronto tra il 1984 e il 1985 mostrerebbe una differenza.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Lasciamo perdere queste percentuali ipotetiche. Ho compreso benissimo la domanda, ma mi consenta di dirle che è sbagliata perchè il tre per cento di differenza non esiste.

CAROLLO. D'accordo, si tratterà soltanto dell'un per cento, ma c'è pur sempre una differenza; qual è la logica che ha portato a questa differenza?

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Non c'è una logica, perchè non deve esserci. Mi consenta, se parla lei non posso parlare io, è lei che risponde a me ed allora non c'è più interesse.

CAROLLO. A me interessava quello che lei avrebbe detto, se a lei non interessa quello che dico io allora me ne vado.

CIRINO POMICINO. La prego, senatore Carollo, non faccia una scortesia alle Commissioni riunite.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Io la prego soltanto di lasciarmi rispondere, perchè se lei mi interrompe ad ogni parola non posso farlo. Mentre lei poneva le sue domande io non ho parlato ed ora che le sto rispondendo la prego di ascoltarmi.

CIRINO POMICINO. Io prego il ministro Visentini di comprendere la domanda del senatore Carollo e di rispondere con la massima serenità possibile perchè siamo qui tutti per capire.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Come dicevo prima, la percentuale di differenza indicata non ha nessuna realtà. Il senatore Carollo non deve offendersi. La differenza ha un rilievo quando è quantitativamente significativa e non quando è espressa da frazioni. Evidentemente un anno non può essere identico a quello precedente.

Negli anni precedenti determinati risultati di gettito erano stati raggiunti anche con forme straordinarie: basti pensare che il condono ha significato per l'anno 1983 il quattro per cento del gettito tributario e l'1,5 per cento del prodotto interno lordo dello stesso anno. È chiaro quindi che è stato necessario

sostituire al gettito del condono tributario, che è un gettito pseudo-tributario di tipo assai discutibile (io all'epoca ho parlato e votato contro il condono tributario), altre entrate. Se quest'anno raggiungeremo, come credo avverrà, l'obiettivo dei 174 mila miliardi, saremo di circa tre quarti di punto al di sotto del rapporto col prodotto interno lordo dell'anno scorso; un qualsiasi eventuale maggior gettito che ci permetta di elevare questa cifra non dico che ci porterà a superare, ma senz'altro ci avvicinerà maggiormente al rapporto con il prodotto interno lordo dello scorso anno. Quindi la tendenza, in rapporto al PIL, viene mantenuta entro queste oscillazioni. A gennaio, quando avremo anche i risultati sia pure provvisori degli ultimi due mesi, potremo renderci conto se questo aumento vi è stato effettivamente e in quale misura e meglio ancora lo sapremo sui dati di consuntivo. Tutta la polemica sorta in questi ultimi tempi intorno all'argomento, nasceva dalle pressioni intese ad introdurre nuovi tributi o a creare anticipazioni di tributi. Ma io non sono e non sarò mai disposto ad introdurre dei tributi improvvisati, magari con i consueti «decretoni», perchè non mi sembra questa la via giusta da seguire. In fondo sarebbe semplice rastrellare 2.000 miliardi, basterebbe ad esempio anticipare al 100 per cento il versamento degli interessi corrisposti dalle banche; 2.000 miliardi in rapporto al prodotto interno lordo rappresentano lo 0,3-0,4 per cento, ma sarebbe, come diceva anche l'onorevole Rubinacci, una percentuale con i buchi. Anticipare una cifra simile dall'anno prossimo a quest'anno è un qualcosa che potrebbe fare anche un bambino, ma proprio per questo non si deve fare. Perciò, preferisco continuare a gestire le finanze come ho fatto finora: continuando a non intervenire se non ve ne è bisogno. A febbraio, e più ancora a maggio, con i consuntivi, quando tireremo le somme, se vi saranno difformità di una certa consistenza in queste percentuali, sarò il primo a riconoscerlo e a dimettermi. Anzi, senatore Carollo — mi dispiace per il piccolo battibecco che abbiamo avuto poco fa, che spero non incrini la nostra amicizia — lei è autorizzato a chiedere le mie dimissioni da Ministro delle finanze se dovessero esservi delle grosse difformità.

CAROLLO. Questo potere ancora non l'ho.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Lo ha senatore Carollo, perchè data la stima che nutro per lei sarei molto sensibile ad una sua eventuale critica', quindi potrebbe anche persuadermi di non essere adatto a continuare in questo compito.

CAROLLO. Mi reputo un alunno, non un maestro.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Per quanto riguarda il quesito del senatore Massimo Riva — che coincide anche con quelli posti da altri suoi colleghi in questa sede — sulla detassazione degli utili reinvestiti, devo dire che anche questo tema è stato preso in considerazione nel provvedimento che il Governo intende adottare in materia di aliquote IRPEF. Pur essendo molto cauto in materia, lo propongo benchè in forma piuttosto contenuta, perchè da ogni parte politica, senza distinzioni, sono giunte pressioni a questo riguardo. Ricordiamoci che una siffatta normativa va in direzione esattamente opposta rispetto a quella che si sta seguendo negli Stati Uniti; Reagan infatti ha abolito l'*investment tax credit,* cioè la defiscalizzazione degli utili reinvestiti rapportata all'entità degli investimenti e corrispondentemente ha ridotto le aliquote. Con questa politica Reagan toglie alcune agevolazioni alle imprese a forte investimento di capitale (siderurgia, automobili, eccetera) localizzate soprattutto sulla costa atlantica e nel centro degli Stati Uniti; riducendo le aliquote agevola invece le imprese che hanno investito in ricerca e *software,* cioè quelle della costa californiana e del Texas. Nel complesso il prelievo fiscale sarà leggermente superiore, ma avrà un significato economico che dovremmo anche noi tenere presente. Invece siamo ancora nella fase in cui si chiedono agevolazioni per gli investimenti di tipo patrimoniale, cioè in beni materiali.

Qualcuno giustifica gli Stati Uniti dicendo che se oggi possono seguire questo metodo è

solo perchè per molti anni vi sono state robuste agevolazioni sugli investimenti in immobilizzo.

Dunque, nel provvedimento viene prevista una defiscalizzazione parziale; ciò significa che ho superato alcune perplessità iniziali, ma con questo limite che ritengo invalicabile: defiscalizzazione di quella quota di investimenti che superi l'ammontare degli ammortamenti. Certo, nei provvedimenti del 1968 e di alcuni anni successivi, l'agevolazione era rapportata all'entità degli investimenti. Ma — come ho ripetuto più volte — finchè un'impresa reinveste i suoi ammortamenti fa semplicemente il suo dovere, cioè conserva la sua struttura patrimoniale; quando invece investe in misura maggiore di quello che è l'ammontare degli ammortamenti, non dico che meriti la medaglia d'oro, perchè evidentemente fa i suoi interessi, però in questo caso può ricevere un incoraggiamento perchè investe più di quello che è il logorio patrimoniale espresso dagli ammortamenti.

Con il vecchio sistema inoltre vi erano due esenzioni: una perchè l'ammortamento è interamente deducibile e quindi sulle corrispondenti somme non si pagano imposte; la seconda, perchè quella stessa cifra nel momento in cui si reinvestiva veniva esonerata da imposte. Quindi il provvedimento risponderà a questo criterio: esenzione parziale, ossia abbattimento di quella parte di reddito che corrisponde all'eccedenza rispetto agli ammortamenti reinvestita nel corso dell'anno in beni strumentali.

RIVA Massimo. Alla luce delle sue considerazioni vorrei esprimere una perplessità: è utile e opportuno alimentare in questo modo quella tendenza che si sta manifestando nella borsa valori?

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Senatore Riva, il beneficio sulla borsa valori è del tutto indiretto. Se lei si riferisse a certe richieste fatte nei giorni scorsi, cioè ad un esonero d'imposta, totale o parziale, per gli acquisti di titoli azionari avrebbe perfettamente ragione. Visto anche come sta andando la borsa non mi sembra il caso di accordare agevolazioni a chi compra azioni. Per quanto riguarda i beni strumentali e aziendali il beneficio è indiretto e riguarda gli esercizi futuri, perchè se questo beneficio deve valere come incentivo, non può riguardare l'esercizio in corso. In effetti l'incentivo non è di grande portata, lo dico per esperienza, e le aziende serie guardano soprattutto se l'investimento è produttivo e necessario. Probabilmente, con l'esenzione, all'azienda rimane qualche lira in più (in taluni casi qualche miliardo) per fare maggiori investimenti. Se quell'utile invece lo distribuisce incorre nell'imposizione di conguaglio.

Per quanto riguarda il cosiddetto drenaggio fiscale e l'IRPEF, nella previsione di gettito è come se la revisione che vogliamo proporre non esistesse, perchè è a legislazione invariata. La nuova normativa non la ritroviamo neppure nel disegno di legge finanziaria, ma dovrà essere un provvedimento a sè. C'è invece l'accantonamento di una cifra (non so in quale fondo, se in quello comune o in quello speciale, ma che ha nome e cognome) che è a questi fini. La perdita di gettito del provvedimento a regime, cioè considerando tutti i redditi prodotti nel 1986, viene prevista in 6.400-6.700 miliardi circa: un margine del cinque per cento è necessario nelle stime. Nell'esercizio 1986 la perdita del gettito sarà minore in parte per ragioni fisiologiche di normale legislazione ed in parte a seguito di una norma che intendo introdurre proprio per non penalizzare l'esercizio 1986 come tale. In gennaio il gettito è costituito dalle ritenute di dicembre, mentre la perdita di gettito del dicembre 1986 va nei versamenti del gennaio 1987. Siccome dicembre ha qualche significato perchè rappresenta se non una mensilità doppia circa un 1,5 (cioè, dividendo l'anno per 25, rappresenta tre venticinquesimi e non due ventiquattresimi) questo sposta già una certa perdita di gettito all'anno dopo.

Secondo elemento: per tutti i redditi tassati a consuntivo, cioè i soggetti diversi dai lavoratori dipendenti e quindi anche questi per i redditi diversi da quelli di lavoro dipendente, mantenendo fermi i versamenti d'acconto ed eventuali ritenute d'acconto diverse da quelle del lavoro dipendente, la perdita di gettito si verifica a consuntivo

nell'autotassazione del maggio 1987 e quindi anche questo sposta una cifra abbastanza ragguardevole.

VISCO. A quanto dovrebbe ammontare questa cifra?

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Tra il 20 e il 25 per cento: sta aumentando perchè stiamo recuperando gettito dalle categorie diverse dal lavoro dipendente. Una volta era sul 20 per cento; quest'anno si aggira intorno al 30 per cento e questo è dovuto all'aumento dell'autotassazione: per questa ragione possiamo indicare la cifra attorno al 25 per cento, con tutte le approssimazioni necessarie.

Proporremo al Parlamento una norma per cui le nuove aliquote e le nuove detrazioni fisse si applichino dal marzo o dall'aprile, continuando per due o per tre mesi su quelle vecchie, il che in parte, certamente per un mese o due, corrisponde all'*iter* fisiologico del provvedimento di fronte alle Camere e al fatto che non si possono mettere le imprese da un giorno all'altro ad applicare la nuova disciplina. Questo rinvio, facendo il conguaglio, va a dicembre e quindi come gettito va all'anno dopo.

L'onorevole Rubinacci dice che questi sono trucchi. Non è vero: a parte che tutto viene detto chiaramente. Sono misure correttive per evitare che l'intera perdita di gettito ricada su questo esercizio; ma c'è anche da dire che questa operazione è connessa con l'eventualità che ci sia una rinuncia di gettito per il 1985 in relazione ad una riduzione con effetto retroattivo per il 1985. Ricorderete che in sede di discussione per evitare il *referendum*, era stata prevista una riduzione dell'IRPEF di una qualche entità come elemento modificativo della legge sulla quale era stato richiesto il *referendum*. Ciò non è avvenuto, però è rimasto il problema sostanzialmente abbastanza reale, connesso quantomeno con l'accordo che dovrebbe portare alla semestralizzazione. In questo senso si è pronunciato anche il Presidente del Consiglio in dichiarazioni al Senato di qualche mese fa e nel comunicato del luglio scorso del Consiglio dei Ministri.

Presidenza
del Presidente FERRARI-AGGRADI

(*Segue* VISENTINI, *ministro delle finanze*). Quindi, per evitare che il 1986 soffra di tutta questa valanga di cifre, si attua, oltre allo spostamento naturale per le due ragioni che ho detto poc'anzi, anche uno spostamento maggiore con un rinvio dell'iniziale applicazione e con conguaglio nel mese di dicembre. Di qui l'accantonamento di 3.700 miliardi che si trova nelle previsioni.

Per quanto riguarda gli enti locali, non sono contrario all'autonomia impositiva di essi, pur avendo dichiarato più volte che non nutro neanche l'illusione, illuministica a mio parere, di un rapporto tra valutazione del cittadino sulle sue amministrazioni e oneri fiscali che sopporta. Non credo che il cittadino nel votare per le amministrazioni comunali valuti molto quali sono le imposizioni del comune, anche perchè non distingue molto fra imposte locali, imposte di carattere erariale, contribuzione obbligatorie ed altro. Non sono contrario, ma, come ho detto più volte, a due condizioni: in primo luogo che non si tratti di fatti aggiuntivi — sostanziali, perlomeno — ma che si tratti di una diversa ripartizione tra Stato ed enti locali della medesima materia impositiva. Questo non è del tutto facile a studiarsi, perchè se può apparire facile mettersi a scrivere un qualunque testo legislativo, certo non lo è invece nel districarsi in una materia del genere. In secondo luogo che non si crei una burocrazia comunale, cioè che non si ritorni ai 7.000 dipendenti addetti alle imposte comunali di consumo, che mangiavano quasi tutto il gettito delle imposte stesse. Che non si torni a tutta la burocrazia che gli enti comunali avevano in materia fiscale, che si mangiava quote imponenti del gettito di tali imposte. È necessario che esista un automatismo di accertamenti che si appoggi su quella che è l'attività dello Stato. Se creiamo altre decine di migliaia di dipendenti comunali, agiamo contro il problema della disoccupazione ma non andiamo certamente incontro alla situazione dei comuni.

A questo punto c'è una questione che coincide con una domanda del senatore Pollastrelli. Il collega Pollastrelli pone ancora una volta (non c'è alcun apprezzamento critico in questa mia affermazione) il problema della tassazione dei redditi derivanti dai titoli pubblici. Non posso che rispondere, non tanto rinviando alla responsabilità prima, che pure esiste e che io condivido in modo solidale, cioè alle valutazioni del Ministro del tesoro, quanto richiamando l'attenzione sul problema preminente che troviamo in materia di debito pubblico. Esso è quello della sua entità, dei suoi rinnovi e della eventualità — necessità, direi — di individuare un tipo di gestione che ci faccia uscire da questa sorta di «macchinetta mensile» che accumula le scadenze nei mesi più tutto quello che è necessario. In questo modo negli ultimi anni abbiamo quasi triplicato il debito pubblico. L'entità delle scadenze dell'anno prossimo è enorme: per di più è una cifra che per alcune voci si triplica, perchè, essendo buoni trimestrali, bisogna che siano collocati tre volte. Si tratta di cifre di una tale imponenza che dicono quanto grave sia la nostra situazione. Il problema preminente anche in questo caso rispetto a quello fiscale è quello della massa di titoli che va diventando sempre più mastodontica e sulla quale occorre trovare una politica (lavorando assieme se è possibile) che non ci metta nella situazione estremamente fragile di dover trovare queste enormi cifre ad alti tassi, in concorrenza sul mercato. Lei può — e lo dico anch'io — rilevare quanto sia anomalo (altri direbbero mostruoso) che tutto il gettito dell'IRPEF, ossia circa 70.000 miliardi, sia destinato alla corresponsione di interessi sui titoli pubblici che, lei soggiunge, sono esenti da imposta.

COLELLA. Intanto però non si fa niente.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. E ciò sta a dimostrare quale sia la situazione deforme. È questo il problema grosso: il problema fiscale, per importante che sia, è relativamente accessorio in confronto a tale aspetto che mi sembra di estrema gravità.

Si è ritenuto, anche in precedenza, di dare il via libera al mercato in questa materia. Ebbene, non so se sia possibile raccogliere su un mercato libero, in concorrenza con altri, cifre come queste, che diventano sempre maggiori.

Il problema della tassazione dei titoli di Stato è grave perchè lei sa meglio di me che a questa esenzione si accompagnano necessariamente altre forme di tassazione forfettaria. Infatti se il titolo di Stato è esente, l'obbligazione degli istituti speciali di credito non può essere nominativamente accertata e portata a tassazione progressiva; rimane pertanto ad una tassazione forfettaria del 12,50 per cento, come le obbligazioni private e come gli interessi bancari che hanno l'aliquota molto più alta del 25 per cento ma che sono anch'essi tassati in via forfettaria. Si tratta di un trascinamento che è l'effetto dell'esenzione dei titoli di Stato.

Per quanto riguarda il gettito, lei si richiamava ai 174.000 miliardi e parlava di proiezioni. Forse mi sono spiegato male: sia nella determinazione di questi 174.000 miliardi, in confronto ai 166.500 inizialmente previsti (diventati 171.000 in sede di assestamento), che nelle previsioni per il 1986, non abbiamo fatto proiezioni. Abbiamo svolto valutazioni specifiche, tributo per tributo e categoria per categoria nell'ambito dei singoli tributi; pertanto per quanto riguarda l'IRPEF si sono esaminati i vari articoli, le ritenute, l'autotassazione, vale a dire le varie specificazioni. Ciò anche perchè — lo dicevo prima — per alcuni tributi indiretti non si possono fare proiezioni: nonostante l'imposta sui petroli e sulla benzina i consumi sono gli stessi, tendono piuttosto ad aumentare che a diminuire. Bisogna tener conto di tale situazione e non fare una proiezione, moltiplicando la cifra dell'anno X per il tasso di inflazione per l'incremento del prodotto interno lordo.

POLLASTRELLI. Per l'IRPEF però è diverso.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. È ovvio. Pertanto, svolte queste considerazioni, il giorno in cui ho letto la cifra di 181.000 miliardi l'ho smentita in termini piuttosto rudi, dopo di che si è detto che ho cattivo temperamento e che sono maleducato. A

quel Sottosegretario che aveva riportato tale cifra ho detto che egli non ne sapeva niente e che non era di sua competenza parlare di tali argomenti. A tutto il mese di agosto siamo a 111.700 miliardi, mentre l'anno scorso, nello stesso periodo, eravamo all'incirca a 99.000 miliardi. Nel 1984 siamo arrivati a 159.700 miliardi con gli accertamenti provvisori e nel consuntivo — avvenuto nei se mesi successivi — siamo arrivati a 161.800 miliardi; ciò significa che nei mesi di settembre, ottobre, novembre e dicembre dell'anno scorso si sono realizzati — arrotondo la cifra — 60.000 miliardi.

Quest'anno il livello delle entrate tributarie è già a 111.700 miliardi. Qualora si verificassero le stesse condizioni dell'anno scorso (prevedendo cioè gli stessi 60.000 miliardi in più), andremmo a 172.000 miliardi circa. Ma sappiamo che ci sarà qualche miglioramento per cui potremo arrivare ai famosi 174.000 miliardi di entrate tributarie e a 176.000 a consuntivo. Da ciò deriva anche l'altra valutazione relativa alla possibilità di migliorare tale dato, ma non per cifre spropositate. Ne spiego i motivi.

Settembre, chissà perchè, è un mese «morto»; tutti gli anni si ha un gettito bassissimo e uno scarsissimo incremento in confronto all'anno precedente. Ciò non dipende tanto dall'IVA perchè è l'IVA di luglio quella che viene versata in settembre. Eppure ogni anno è così. Su tale situazione incidono le ritenute sul lavoro dipendente non statale perchè in agosto non vengono fatti straordinari; le fabbriche lavorano meno e quindi viene erogato solo lo stipendio base e non i compensi per gli straordinari che, ad esempio, sono stati molto importanti quest'anno (luglio ha riscontrato un notevole numero di ore di straordinario nell'industria). Ottobre è ugualmente un mese non molto importante, dal nostro punto di vista. Dei 60.000 miliardi di entrate tributarie negli ultimi quattro mesi dell'anno scorso, 40.000 sono dovuti alle entrate dei mesi di novembre e dicembre, come negli anni precedenti, ossia — come dicevo prima — di quei mesi in cui ormai non si può più intervenire. Quella somma è stata raggiunta con le cifre rigide, cioè con le ritenute bancarie che sappiamo al centesimo quali potranno essere e di ciò abbiamo tenuto conto. Infatti, poichè si tratta di un versamento di acconto che corrisponde ai versamenti d'accordo dell'anno scorso più il saldo che è stato versato a gennaio, sappiamo cosa significa il 45 per cento delle ritenute complessive del 1984. Pertanto in questa voce non possiamo prevedere un incremento in confronto alle previsioni di 14.000 miliardi, che rappresentano la cifra assestata rispetto a quella prevista di circa 12.500 miliardi.

Allora tutto il gioco — se così potesse chiamarsi — è basato sui versamenti d'acconto. Infatti se volessi far tacere qualche protesta sulle percentuali, potrei essere ottimista sui versamenti d'acconto; ma in questo modo ci faremmo delle illusioni e forse spenderemmo di più pensando di aver risolto i problemi, mentre invece occorre spendere meno anche se il nostro gettito dovesse essere superiore alle previsioni.

Spero di aver risposto compiutamente alle domande che mi erano state poste dal senatore Pollastrelli.

I dati relativi ai versamenti dello Stato dovrebbero essere sicuri e costanti, perchè il dipendente statale subisce le ritenute ogni mese e queste hanno carattere essenzialmente contabile. L'anno scorso abbiamo avuto un incremento del 13 per cento sui versamenti derivanti dalle ritenute da lavoro dipendente diverso da quello statale e del 7,1 per cento sulle ritenute del lavoro statale.

La cosa mi meravigliò molto; naturalmente feci delle proteste presso il Tesoro con vivacità. La spiegazione che mi venne data — e che poteva essere ragionevole — è che l'anno precedente, il 1983, aveva avuto un incremento del 38 per cento, in quanto il 1983 aveva recuperato delle quote del 1982.

Si partiva perciò da una base alta e quindi l'anno 1984, una volta messo a posto, non avrebbe potuto avere aumenti simili perchè il 1983 era viziato da recuperi relativi all'anno precedente.

Lei potrà rispondere come ho risposto io, che questo indica come siano occasionali queste cifre; comunque la spiegazione era logica. Ma quando nel 1985 ho visto che non c'era alcun incremento e fino a tutto luglio

eravamo sotto dello 0,7 per cento di incrementare, gli strilli sono stati piuttosto elevati. Nel mese di agosto vi sono stati i recuperi, per cui siamo arrivati al 14 per cento circa.

Basta guardare i dati dell'anno scorso per rendersi conto della erraticità di questi dati: a gennaio 337; a febbraio 428; a marzo 1046; ad aprile 193; a maggio 1190; a giugno 688; a luglio 1176; ad agosto 986; eccetera. Ciò vuol dire che ci sono delle difficoltà di contabilizzazione: forse qualcuna di quelle perfettissime macchine che vennero comprate per questi calcoli avrà avuto qualche ragione per incepparsi.

Lei mi può dire che qualunque azienda, anche la più complessa, al 25 del mese, prima ancora di pagare salari e stipendi, sa fino all'ultimo centesimo la cifra globale, qual è quella che verserà al fisco, quale per i contributi sociali, mentre lo Stato purtroppo queste cose non le sa.

Quest'anno però abbiamo recuperato finora a tutto agosto e questo è uno degli elementi che ha sostenuto il gettito. Il calcolo delle aliquote e delle detrazioni è stato fatto prendendo il reddito del 1983, applicando le imposte del 1983 (quindi le aliquote appena introdotte in quell'anno con le detrazioni fisse del 1983, perchè poi sono aumentate del 10 per cento nel 1984 con il decreto di dicembre), adeguando il reddito all'inflazione — qui ci può essere qualche opinabilità ma l'inflazione è quella: l'11 per cento nel 1984, circa l'8 per cento è prevista per il 1985 e circa il 6-7 per cento per il 1986 —; abbiamo moltiplicato quel reddito per 1,28 e abbiamo calcolato quanta imposta potrebbe pagare in lire svalutate (perchè le lire con cui si paga sono svalutate). A quel punto è venuto fuori il maggior prelievo derivante dal fatto che l'inflazione ha gonfiato nominalmente i redditi, essendo rimaste immutate le aliquote. Esso è di una certa consistenza, specialmente per certe categorie di redditi: non per i minori, perchè il provvedimento del 1983 ai minori ha dato di più dell'inflazione (per quelli fino a 10-12 milioni). Quel provvedimento ha penalizzato invece i redditi superiori a partire dai 12 milioni in su.

Sapendo che ci sono dei limiti, perchè non si può fare un'aliquota per ogni cittadino, abbiamo cercato di rinunciare interamente al maggior onere derivante ai contribuenti dal cosiddetto drenaggio fiscale. Di queste tabelle daremo conto, le mostreremo: posso dire anche che c'è qualche margine di più di quello che è il recupero del drenaggio fiscale nel provvedimento che mi auguro il Consiglio dei Ministri approvi nella giornata di sabato.

Quindi, c'è interamente, tranne che per qualche reddito, la rinuncia al drenaggio fiscale e un qualche beneficio in più per i contribuenti, specialmente per i redditi compresi tra i 13 e i 30 milioni. D'altra parte, facendo delle fasce più larghe evitiamo anche per l'avvenire questo fenomeno; portando la seconda fascia a 30 milioni salviamo tutti i redditi di quelle categorie che interessano tanto le organizzazioni sindacali (specialmente il lavoro operaio e impiegatizio) dal drenaggio fiscale.

All'onorevole Rubinacci ho già risposto per quanto riguarda la finanza locale. Circa le tabelle sulla povertà, non spetta a me rispondere ma al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Indubbiamente — il Governo ne è ben consapevole e ha cercato una certa norma correttiva che c'era già l'anno scorso ma che era stata poi svuotata — diventa difficile determinare i livelli di reddito quando ci sono masse di redditi esenti o soggetti ad una tassazione forfettaria. Questo è il vero punto difficile e quindi bisogna in qualche modo cercare di acquisire la conoscenza anche delle parti di reddito esenti o assoggettate a tributo sostitutivo.

Al senatore Bollini non sono in grado in questo momento di rispondere e dare precisazioni perchè è una cosa che è in corso di esame da parte del Tesoro per quanto riguarda i regolamenti contabili delle Regioni a statuto speciale.

Circa i 110.000 miliardi di fabbisogno — che sono una meta — il senatore Bollini mi darà atto che non c'è la dizione dell'anno scorso «misure da individuare»: è una tendenza di un impegno politico che può determinarsi o con qualche aumento di entrate —

e ne vedremo eventualmente l'andamento — o con una riduzione ulteriore di spesa.

Ha il carattere di un impegno politico e non di un fatto giuridico formale.

Per i crediti di imposta IVA, basta prendere questi nostri fascicoletti dove ogni mese viene indicata qual è l'entrata lorda, e cioè prima dei rimborsi dei crediti di imposta, e qual è l'entrata netta. Quello che non è scritto è il credito dell'anno precedente, che il contribuente sconta nel momento stesso in cui paga. Egli infatti ha due modi per pagare: o paga nel 1985 e quindi ha un credito nel 1986 e lo sconta quando versa l'imposta, oppure domanda il rimborso — con tutta la procedura dei rimborsi — e allora questo gli viene pagato successivamente.

Quello che portiamo è al netto dei rimborsi, anche se i soggetti possono non coincidere, perchè noi sappiamo che quell'anno al lordo di 100 dovendo rimborsare o avendo rimborsato 20, il nostro gettito IVA è quello. Anche perchè, come lei sa, con un provvedimento che introdussi proprio io nel 1975, i rimborsi IVA si fanno sui fondi della riscossione, perchè altrimenti i rimborsi diventerebbero un elisir di lunga vita, peggio ancora di quello che è oggi. Per noi il gettito è al netto oltre che dei rimborsi anche di quanto va alla Comunità europea, il che l'anno scorso ha significato un sacrificio del gettito IVA complessivamente di oltre 10.000 miliardi. Quindi, per vedere il gettito dell'IVA bisogna vederlo prima di questi crediti — per i crediti che fanno valere dall'anno precedente il calcolo diventa molto complicato — al netto dei rimborsi anzidetti e al netto di quello che va alla Comunità europea (che sono cifre oramai di una certa consistenza).

La valutazione dei crediti IVA in sospeso l'anno scorso era tra i 15.000 e i 17.000 miliardi mentre alla fine di quest'anno dovrebbe essere inferiore per il provvedimento che abbiamo adottato. Accennavo prima al 18 per cento portato al 9 per cento per quanto riguarda l'energia elettrica, per cui alcune categorie non avranno più credito di IVA; questo vale per l'alluminio, gli acciai speciali e altre attività. Alcune materie prime minerarie e alcune fonti di energia sono state portate ad un'IVA del 9 per cento e quindi dovremmo avere minor formarsi di crediti; inoltre affrontiamo mensilmente un maggiore ammontare di rimborsi. L'IVA ha avuto un discreto incremento nei mesi di luglio e agosto e soprattutto, lei lo vedrà dai dati, lo ha avuto in agosto anche per quanto riguarda le entrate lorde, cioè prima dei rimborsi, e per effetto dei versamenti trimestrali.

Non ho elementi, ma mi permetto di dire al senatore Pollastrelli che non credo, e i dati non dovrebbe averli neanche lui perchè non esistono come raccolta di dati se non come voci, che i maggiori versamenti siano avvenuti proprio da parte dei trimestrali nei confronti degli altri contribuenti. Non ho però elementi per rispondere precisamente a questo riguardo.

Chiedo scusa per la lungaggine ma spero in questo modo di aver risposto a tutti e di aver fatto il mio dovere.

PRESIDENTE. Signor Ministro, non deve chiedere scusa; colga il mio vivo ringraziamento per la chiarezza, la puntualità e il grande interesse della sua esposizione. Credo i poter dire, interpretando il pensiero del collega Cirino Pomicino e della Commissione, che il suo contributo è stato particolarmente utile e proficuo.

Viene quindi introdotto il presidente dell'ISTAT Guido Maria Rey, accompagnato dal consigliere Mauro Scarfone e dal primo dirigente Maria Giovanna Pedullà.

Audizione del Presidente dell'ISTAT

PRESIDENTE. Passiamo ora all'audizione dei rappresentanti dell'ISTAT. A nome del collega, presidente Cirino Pomicino, e delle due Commissioni desidero rivolgere un cordiale ringraziamento al presidente Rey che non solo ha accolto il nostro invito di venire qui ma ha inviato un'ampia risposta scritta alle domande che gli abbiamo rivolto perchè, data la complessità dei problemi e l'importanza di alcuni elementi informativi, abbiamo fatto precedere a questo incontro una richiesta scritta di documenti.

Il presidente Guido Maria Rey è accompagnato dal consigliere Mauro Scarfone e dal primo dirigente Maria Giovanna Pedullà. Siamo in sede preliminare alla sessione di bilancio e non si discute di politica economica o del provvedimento di bilancio ma vogliamo soltanto mettere a fuoco i punti essenziali dell'economia e della finanza pubblica in modo da poter affrontare la varia problematica con piena cognizione di situazioni di fatto e di conoscenze.

Sarei molto grato al presidente dell'ISTAT se potesse aprire la sua relazione facendo un quadro sintetico e illustrando in modo particolare i punti essenziali dei documenti che ci ha inviato.

REY. Comincerei col dire a che punto siamo, come si presenta e si evolve il 1985. Come ISTAT abbiamo elaborato, per conto dei Ministeri del bilancio e del Tesoro, il preconsuntivo 1985 che vi espongo in maniera molto sommaria perchè lo avete tra i documenti che vi ho consegnato.

Ci sono alcuni fatti che vale la pena mettere in evidenza. Il primo è il lieve rallentamento, rispetto all'anno precedente, dell'attività industriale; il secondo, più interessante, è la forte crescita degli investimenti, in particolare quelli in macchine e attrezzature. Le due cose naturalmente vanno valutate con una certa cautela perchè stiamo lavorando su dati medi annui, e questi possono distorcere il quadro d'insieme.

L'altro problema che abbiamo di fronte è quello del disavanzo della bilancia dei pagamenti che certamente nel primo semestre di quest'anno ha avuto un forte peggioramento. Fra gli elementi positivi c'è la riduzione di due punti circa del tasso di inflazione, in qualsiasi modo venga calcolato, sia con i prezzi impliciti, sia con gli indici dei prezzi al consumo.

Questi sono gli elementi di fatto rispetto ai quali però vorrei fare ulteriori precisazioni ricavabili dal calcolo fatto in sede di elaborazione dei dati trimestrali. Mi auguro di poter pubblicare entro 15 giorni i conti trimestrali dove si può osservare che c'è stata una fortissima ripresa dell'attività economica nel secondo trimestre del 1985 e quindi, rispetto al preconsuntivo che abbiamo dato, scontiamo un netto rallentamento nella seconda parte del 1985 dipendente da un rallentamento del processo di investimento, che invece è continuato per tutto il primo semestre, e in relazione alle difficoltà incontrate nella gestione del disavanzo della bilancia dei pagamenti del primo semestre.

Altri elementi di un certo interesse che vale la pena sottolineare sono il «clup» (costo del lavoro per unità di prodotto) che si prevede che aumenti nel 1985 ad un tasso leggermente superiore al 6,1 per cento, contro il 5,3 per cento del 1984; un'occupazione in diminuzione nell'industria; una produttività in rallentamento con un aumento del 4,1 per cento contro il 6,9 per cento del 1984; salari che aumentano del 10,5 per cento contro il 12,5 per cento dell'anno precedente.

Le tendenze di fondo sono abbastanza evidenti. La prima è che il *boom* di investimenti è legato chiaramente ad una forte crescita dei profitti connessi al differenziale che si è venuto a creare tra andamento dei prezzi e andamento del costo del lavoro per unità di prodotto. Naturalmente il fenomeno si manifesta quest'anno perchè gli investimenti seguono i profitti e quindi scontiamo l'andamento positivo dell'anno scorso.

A questo bisogna aggiungere due considerazioni. La prima è che molti investimenti sono legati ad attività pubbliche nel senso che sono state soprattutto le telecomunicazioni a generare la forte crescita dei beni di investimento e delle importazioni di beni di investimento (non dobbiamo dimenticare che il contenuto di importazione dei nostri beni di investimento è molto elevato). Seconda considerazione che sembra battuta ma lo è solo fino a un certo punto, perchè rientra nell'attività della Pubblica amministrazione, l'obbligo del registratore di cassa per definizione ha creato una forte espansione non solo degli acquisti di questo tipo di macchina, ma anche degli investimenti nelle fabbriche che producono registratori di cassa, esiste questo aspetto indotto dall'attività pubblica. Questo per quanto riguarda gli elementi salienti.

Sul piano della bilancia dei pagamenti, che è il secondo nodo sul quale attiravate l'attenzione mia e dell'ISTAT, c'è da registrare una nettissima crescita delle importazioni di prodotti alimentari. Anche questo direi che rientra tra i casi tipici dell'analisi economica, perchè registriamo da un lato un forte aumento nelle importazioni di beni di investimento a prezzi sostanzialmente elevati, ossia le nostre importazioni non sono elastiche rispetto al prezzo, mentre abbiamo un forte aumento dei generi alimentari ma con una forte elasticità rispetto al prezzo. Si tratta di una importazione a prezzi relativi decrescenti, almeno guardando dal nostro punto di vista, nel senso che il prezzo all'importazione dei generi alimentari aumenta solo del tre per cento, molto meno dei prezzi della produzione nazionale. Questo è l'effetto di due fattori: il primo è l'andamento sfavorevole, dal punto di vista agricolo, del 1984 e in parte del 1985, il secondo è che forse incominciamo a subire i contraccolpi dell'entrata nel Mercato comune europeo di Grecia, Portogallo e Spagna. Occorre fare un riflessione su questo punto perchè ci saranno forti cambiamenti nel settore. Direi che il caso più ovvio è quello dell'olio di oliva: il problema delle gelate che hanno interessato alcune Regioni non dovrebbe avere riflessi sui consumatori finali perchè aumenterà l'*import* dai paesi mediterranei. Questo è un problema strutturale che va analizzato e affrontato come tale.

Sul piano dell'occupazione direi che continua la diminuzione nei settori agricolo ed industriale e continua l'aumento nel settore terziario. Ormai siamo su un *trend* continuo che non presenta particolari difficoltà di interpretazione.

Per quanto riguarda i conti della Pubblica amministrazione ho preparato le tavole, ma come voi potete vedere si fermano al 1984, non ho fatto un preconsuntivo per il 1985, ho fatto soltanto il consuntivo dell'anno precedente nel mese di marzo per l'attività della Pubblica amministrazione. Forse sarà un problema che dovremo rivedere, ma che ha una natura fondamentalmente politica: noi prepariamo questi documenti sulla base della relazione previsionale e programmatica e non spetta a noi stabilire se bisogna o meno fare un preconsuntivo di contabilità nazionale della Pubblica amministrazione.

In allegato troverete le tavole di passaggio dai conti del bilancio dello Stato alla contabilità nazionale. Vi sono alcune poste che devono essere modificate in relazione alle diverse definizioni di contabilità nazionale. La sintesi, che poi è il fabbisogno e l'indebitamento netto dello Stato, naturalmente resta quella che è perchè ci deriva dalla contabilità di Stato e dai conti della Pubblica amministrazione.

Ultimo elemento strutturale sul quale invece vale la pena di mettere un accento, è certamente legato al fatto che i conti della sanità, dell'assistenza e della previdenza — che presentano una notevole crescita in questi anni — se mi consentite, debbono essere istituzionalizzati in maniera più coerente. Ossia questo meccanismo di fiscalizzazione, trasferimenti, anticipazioni, tutta la legislazione che ha a che fare con l'attività finanziaria legata alla previdenza e alla sanità, secondo me andrebbe rivista. A mio avviso, infatti, è inutile continuare a parlare di fiscalizzazione contabilizzando contributi fittizi: si abbassino i contributi a carico dei datori di lavoro e aumentino i trasferimenti a carico dello Stato a tutto vantagio della chiarezza. Questo vale per la sanità, ma vale anche per altri settori. La poca chiarezza in questo campo obbliga i contabili nazionali a forzare in qualche modo le definizioni, perchè ci ritroviamo in presenza di una divaricazione fra le regole che sono alla base della contabilità nazionale e la sostanza, per cui quelli che vengono chiamati contributi, di fatto sono trasferimenti. Questa è la parte che io sottopongo alla vostra attenzione: un esempio concreto lo ritrovate nella sanità, settore in cui i contributi sociali effettivi, che una volta ammontavano al 73 per cento, scendono al 54 per cento e le contribuzioni diverse passano invece dal 23 per cento al 44 per cento. A questo punto diventa difficile definire il conto della sanità: questo è soltanto un esempio, e se ne potrebbero fare molti altri.

Per quanto riguarda il resto direi che le cifre parlano da sole nel senso che registriamo i *trends* di crescita che conosciamo tutti per quanto riguarda questa parte della spesa pubblica.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Rey per la sua puntuale esposizione ed invito i colleghi a porre i quesiti.

CIRINO POMICINO. Vorrei iniziare io le domande chiedendo all'ISTAT se è possibile affrontare una questione che sta molto a cuore alla Commissione bilancio della Camera dei deputati e che presumo interessi anche la Commissione bilancio del Senato. Noi abbiamo avuto, nel 1985, un aumento del prodotto interno lordo che è stato sostenuto da un forte incremento della domanda interna, il che è poi causa dello squilibrio della bilancia commerciale e della bilancia dei pagamenti. Questo fatto è legato sia alla domanda di beni di investimento che alla domanda di beni di consumo. A noi interesserebbe sapere se l'ISTAT può avviare uno studio in questo senso in tempi rapidi, riguardante esplicitamente i quesiti cui siamo interessati.

La manovra economica, che si avvale delle norme del disegno di legge finanziaria appena presentate dal Governo e del disegno di legge sulla revisione delle aliquote IRPEF annunciato dal Ministro delle finanze qualche minuto fa, quale effetto avrà sul reddito disponibile delle famiglie? Mi rendo conto che forse andranno studiate famiglie-tipo per diversi scaglioni di reddito. A noi interessa capire, dato che dobbiamo affrontare il disegno di legge finanziaria non tanto come strumento di contenimento della finanza pubblica, ma come uno degli strumenti della manovra economica più in generale, in quale modo è possibile contenere la domanda interna? Qual è l'effetto del combinato disposto dei due provvedimenti sul reddito? E in quale maniera è possibile mantenere la previsione di un incremento del prodotto interno lordo con una oscillazione del 2,5-3 per cento dato che si prevede uno spostamento verso la domanda estera? I beni di consumo e in qualche modo l'incremento della domanda interna verranno ad essere calmierati?

Non so se a queste domande l'ISTAT potrà rispondere, comunque sono convinto che dovrebbe esservi un rapporto di maggiore collaborazione tra noi ed il vostro istituto; soprattutto per quanto riguarda la Commissione bilancio credo che potreste fornire un aiuto notevole nel risolvere alcuni problemi.

Le sarei grato se potesse rispondere a queste mie domande e se il suo istituto potesse fare uno studio su tale materia e in quanto tempo si potrebbero avere dei risultati.

PRESIDENTE. Se altri colleghi non intendono intervenire desidero prendere la parola per dare atto al presidente dell'ISTAT di avere compreso l'urgenza e l'importanza delle informazioni richieste, essenziali ai fini che dovevano perseguire, e per avere alcuni chiarimenti, al di là di quelle che sono le domande particolari, in ordine ad alcuni aspetti fondamentali.

Dottor Rey, ho letto il suo rapporto e le tabelle allegate, ho ascoltato le sue dichiarazioni e devo dire che mi ritengo ampiamente soddisfatto.

Mi permetto però di porle ancora una domanda. Nel nostro tentativo di mettere ordine nella finanza pubblica, in altre parole di riprenderne il controllo, dobbiamo purtroppo costatare che tre settori in particolare ci sono sfuggiti di mano: gli enti locali, la previdenza e la sanità, cioè quei settori che danno luogo a trasferimenti, quei soggetti di spesa che procedono o in base ad automatismi o in base ad un insieme di decisioni che sono al di fuori del nostro controllo e che, comunque, non siamo in grado di seguire in modo completo e preciso. Nei conti della previdenza e della sanità è molto difficile fare chiarezza in quanto vi è una divaricazione tra forma e sostanza, non solo ma vi sono degli andamenti di spesa che turbano e rischiano di rendere più complicata la situazione. Ora, a questo riguardo si pone il problema e la necessità di fare chiarezza (quali sono i contributi, cosa rappresentano rispetto ad un insieme di proventi, quali sono i trasferimenti e quale incidenza hanno sull'insieme delle disponibilità), insomma trovare il modo di avere dei dati che consentano di comprendere anche gli orientamenti.

Se il suo istituto potesse aiutarci al riguardo ci sarebbe di grande utilità. In attesa di questi dati vorrei chiederle se potete fornirci, in previsione del nostro lavoro, delle indica-

zioni utili per le decisioni che dovremo prendere. Noi possiamo controllare la spesa, possiamo anche essere molto critici su una parte di essa, su tutto quello che è il bilancio dello Stato e su ciò che quest'ultimo spende in maniera diretta: non vi è dubbio che tutto questo è legato a scelte fatte dal Parlamento e dal Governo. Ma ciò che più ci preoccupa è tutto quel settore dei trasferimenti che è al di fuori della nostra volontà e delle nostre scelte. Infatti, si fanno gli stanziamenti per i vari settori, poi a fine anno risulta che qualcuno di questi, per non sospendere i pagamenti, ha fatto debiti occulti, debiti a cui poi dobbiamo provvedere noi: questa è la situazione più preoccupante. Attendo una risposta pur essendo cosciente che anche per quanto riguarda le rilevazioni statistiche questo è un settore di difficile comprensione.

La ringrazio, dottor Rey, per ciò che ha già fatto e mi permetto di rivolgerle questa ulteriore richiesta di aiuto che, sicuramente, richiederà un impegno non indifferente. È inutile che le dica che se queste cose le chiediamo all'INPS o ai vari Ministeri forse troveremmo anche buona volontà, ma senza quella correttezza di metodo e quella tempestività di risposte razionali che solo voi potete fornirci.

REY. Le richieste che mi vengono fatte sono di estremo interesse, ma soprattutto vanno all'essenza del problema, che non è solo vostro ma anche mio e dell'ISTAT. Questo significa due fatti sostanziali. Per quanto riguarda gli effetti sul reddito disponibile della manovra finanziaria 1985, devo dire con tutta franchezza che non siamo in grado di fare delle previsioni, e non siamo in grado di farle per due motivi: uno sostanziale ed uno istituzionale. Sul piano sostanziale perchè non abbiamo gli strumenti analitici per fare questi calcoli, ma non nego che potremmo anche acquisirli con un pò di lavoro e di impegno in più.

Ma è sul piano istituzionale che ho dei problemi, nel senso che pur essendo certamente d'accordo con l'ipotesi di dare tutta la mia collaborazione ad una struttura che faccia questi calcoli, queste sono decisioni e calcoli di eminente valore politico ed economico. L'Istituto centrale di statistica nel bene o nel male (ed io ritengo nel bene) ha preso una posizione che è di definizione di aggregati *ex post*, cioè non fa delle previsioni e non fa simulazioni di politica economica. Le ragioni sono molte e diversi istituti centrali di statistica hanno comportamenti diversi: l'INSEE fa simulazioni e previsioni, altri non fanno nè l'una nè l'altra; credo che il Central Statistical Office sia uno di questi.

Ritengo che entrare in questo ambito richieda una profonda riflessione a livello politico, al di là dell'aspetto congiunturale del calcolo, perchè, secondo me, mentre è indispensabile che il Parlamento abbia la possibilità di valutare queste simulazioni di politica economica e quindi ritengo più che legittima la sua domanda di capire di che cosa si tratta, con altrettanta franchezza io debbo dire che l'ISTAT attualmente non è in grado di fare questa simulazione. Se il Parlamento ritiene che l'ISTAT debba fare altre cose, è bene che prenda una decisione in materia.

PRESIDENTE. Per il consuntivo li abbiamo, però.

REY. Esatto.

Per quanto riguarda la domanda sulla finanza pubblica, ritengo che il problema cui lei ha accennato sia fondamentale. Su di esso le decisioni da prendere sono di sostanza, oltre che formali. L'esempio più concreto in questo campo è chiaramente quello dei trasferimenti: un solo capitolo di bilancio comprende dei trasferimenti che hanno dimensioni molto più rilevanti delle cifre che vengono poi poste in discussione con altri capitoli di bilancio. In altre parole, i capitoli di bilancio trattano indifferentemente di centinaia di milioni e di migliaia di miliardi. Credo che i trasferimenti appartengano a questo campo: si parla di migliaia di miliardi e non c'è alcun punto di riferimento formale oltre al destinatario che può essere la previdenza o la sanità: in pratica, sappiamo chi spende e quanto, ma non come e perchè.

Quindi secondo me, il problema è istituzionale e va affrontato a livello di bilancio dello Stato ed in sede di documentazione di esso.

Per quanto attiene all'Istituto centrale di statistica, l'unica cosa che io posso dire è che stiamo entrando a fondo sul problema della tesoreria che è lo snodo fondamentale dei rapporti tra il bilancio dello Stato e gli enti che sono esterni all'amministrazione statale. Ritengo che in questo campo possano essere fatti passi avanti sostanziali. Vi è la legge che è stata approvata recentemente sulla ristrutturazione della Ragioneria e della Direzione generale del tesoro. Credo che questo provvedimento obblighi in qualche modo le suddette amministrazioni a tener conto di tali aspetti che non sono più strettamente contabili ma sono genericamente di politica economica e finanziaria.

Ritengo che — come ho avuto modo di dire in più occasioni — una riforma della legge n. 468 debba essere affrontata al più presto perchè nonostante tutto non ha risolto il nodo cruciale, cioè quello dei rapporti tra Stato e amministrazioni periferiche. C'è un punto di fondo del quale onestamente devo dire che è necessario che la classe politica si renda conto: il passaggio da un bilancio dello Stato tradizionale ad un bilancio di trasferimenti modifica nella sostanza la politica economica oltre che la politica *tout-court*. Non è pensabile che il bilancio dello Stato e la contabilità statale rimangano gli stessi nel momento in cui di fatto è cambiato fondamentalmente il bilancio dello Stato. Attualmente c'è una finanza di trasferimento che richiede strumenti di analisi e di controllo completamente diversi, altrimenti si rischia di fare una approfondita analisi su un capitolo di centinaia di milioni e non averne alcuna su un trasferimento di migliaia di miliardi.

Per quanto riguarda l'ISTAT, in questo campo stiamo facendo dei passi avanti. Uno riguarda la Tesoreria e uno gli enti locali. Con il Ministero degli interni, quello del Tesoro e con la Corte dei conti stiamo creando un sistema unitario di conti degli enti locali, per cui mi aspetto che in un prossimo futuro — cioè l'anno prossimo — cominceremo ad avere un insieme coordinato e coerente di dati che hanno a che fare con l'attività degli enti locali. Resta la parte legata alla sanità e quella legata alla previdenza.

Circa la sanità credo che piano piano le cose stiano andando a posto. Per la previdenza si tratta di un problema solo di INPS.

PRESIDENTE. C'è un bilancio consolidato anche per quanto riguarda la sanità tra i documenti che ci ha fornito?

REY. C'è la tabella n. 6.

Il problema grosso è che la sanità e la previdenza si differenziano su due punti fondamentali. La sanità ci presenta le unità sanitarie locali che hanno quattro filtri diversi intermedi di informazione, che sono rappresentati dal Ministero della sanità, dalle Regioni e dai comuni e dal Ministero del tesoro. C'è quindi un flusso di informazioni enormemente complicato e questo alimenta una differenza tra le informazioni, nel senso che se non si sta molto attenti alle definizioni le cose possono cambiare sostanzialmente. Non è soltanto un problema di competenza e di cassa, che è a voi ben noto, ma è anche un problema di definizioni in senso stretto, perchè alcuni chiamano redditi da lavoro cose che altri invece chiamano trasferimenti.

Per quanto concerne la previdenza, il problema sostanziale è costituito dall'INPS: sistemato l'INPS tutto il settore della previdenza sociale viene sistemato sul piano dell'informazione. Chiaramente con ciò non si entra nel merito della previdenza in quanto tale, ma credo che non vi sia nessuna ragione al mondo per cui tale soluzione sul piano informativo non venga raggiunta al più presto.

PRESIDENTE. Signor presidente, la ringraziamo molto perchè il suo aiuto è stato doppiamente prezioso: innanzi tutto per il materiale che ci ha fornito e in secondo luogo per le risposte e per il lavoro che ella ci ha prospettato.

Sono convinto di quanto ha detto. Lei ha fatto un'affermazione estremamente importante: passare da un bilancio di tipo tradizionale ad un bilancio nel quale il 20 per cento è rappresentato da oneri di interessi passivi sul debito pubblico e il 50 per cento è legato ai trasferimenti richiede un mutamento radicale di comportamento e per quanto riguar-

da l'impostazione da seguire e per quanto riguarda i controlli. È proprio su questa strada che noi possiamo marciare per riassumere il controllo della spesa pubblica.

Spero che lei al riguardo possa dare un importante contributo, anche se giustamente afferma che l'ISTAT non fa previsioni nè calcoli di valutazioni. Tuttavia potrà sicuramente fare degli accertamenti.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro conclusa l'audizione.

Se non si fanno osservazioni, il seguito della procedura informativa è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13.

GIOVEDÌ 3 OTTOBRE
(Pomeridiana)

Presidenza
del Presidente FERRARI-AGGRADI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, i presidenti della Corte dei conti Onorato Sepe ed Emilio di Giambattista, accompagnati dai consiglieri Riccardo Bonadonna, Manin Carabba, Vincenzo Bonassisi, Francesco Battini e Bartolomeo Manna; nonchè, per la Commissione tecnica per la spesa pubblica, il presidente Emilio Gerelli, i commissari Luigi Colombini, Giampiero Falciai, Giancarlo Morcaldo, Rino Onofri, Luigi Spaventa e il segretario Paolo Roberti.

I lavori hanno inizio alle ore 16,40.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1986.

Sono in programma oggi le audizioni dei rappresentanti della Corte dei conti e dei rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

Se non si fanno osservazioni verranno ascoltati innanzitutto i presidenti della Corte dei conti Sepe e di Giambattista.

Vengono quindi introdotti i presidenti della Corte dei conti Onorato Sepe ed Emilio di Giambattista, accompagnati dai consiglieri Riccardo Bonadonna, Manin Carabba, Vincenzo Bonassisi, Francesco Battini e Bartolomeo Manna.

Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti.

PRESIDENTE. In primo luogo vorrei rivolgere un saluto particolarmente cordiale e un grazie convinto, a nome delle Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato, ai rappresentanti della Corte dei conti qui convenuti. Non rivolgo solo questo ringraziamento per il contributo che oggi confidiamo di avere, ma soprattutto per il contributo prezioso che in modo continuo i componenti della Corte dei conti stanno dando, rendendo un grande servizio allo Stato ed un grande aiuto a noi stessi. Ci siamo da tempo prefissi di trovare gli strumenti con cui riprendere in mano il controllo di organi fondamentali e di fatti fondamentali del nostro Paese; purtroppo ci troviamo sempre di fronte ad una serie di difficoltà. Il grosso problema di oggi è quello della finanza pubblica; discutiamo di come contenere le spese, di come adeguare le entrate e di tanti aspetti particolari. Ma il fatto fondamentale che va rilevato è che il bilancio dello Stato è sostanzialmente cambiato. Il bilancio di oggi non è più il bilancio tradizionale; il bilancio di oggi per il 20 per cento riguarda oneri per il debito pubblico; per il 30 per cento spese dirette dello Stato; per il 50 per cento trasferimenti. Gran parte del bilancio, quindi, è di trasferimenti. Non c'è dubbio che il modo di gestire e di controllare un bilancio di trasferimenti è e deve essere diverso. Noi consideriamo il problema del recupero di tale controllo e l'acquisizione di una gestione adeguata, l'impegno fondamentale del Parlamento e di noi che ne facciamo parte. Riteniamo i componenti della Corte dei conti nostri alleati in questo compito e siamo qui per ascoltarli con molta attenzione, nella fiducia di continuare in seguito tale collaborazione nel modo migliore.

La seconda premessa che vorrei fare è la seguente: siamo nella fase preliminare della sessione di bilancio, che i Regolamenti della Camera e del Senato prevedono come preparatoria all'esame del bilancio stesso. In tale fase il nostro obiettivo è quello di acquisire notizie, informazioni, dati che ci consentano di meglio conoscere, e soprattutto di meglio valutare, lo stato dell'economia e lo stato della politica economica del nostro Paese. Purtroppo il nostro lavoro si svolge in concomitanza con altri impegni. È in discussione nell'aula del Senato un provvedimento molto importante, relativo alla Calabria. La Camera si trova impegnata in votazioni in Aula. Vorrei perciò pregare gli intervenuti di non dispiacersi se non è presente un numero ampio di colleghi. Assicuro che io personalmente, insieme con i colleghi qui presenti, garantiamo che quello che sarà detto in questa sede sarà adeguatamente illustrato nei momenti e nelle sedi più opportune a tutti i membri del Parlamento.

Detto questo, vorrei far presente che ci siamo permessi, in base alla consuetudine di lavoro e alla cordialità dei rapporti cui abbiamo dato corso, di inviare ai rappresentanti della Corte dei conti alcune indicazioni relative ai problemi che più ci interessano, in modo da mettere a fuoco gli aspetti che in questo momento più direttamente attengono alla materia del nostro lavoro. Lascio ai componenti della Corte dei conti qui presenti il compito di decidere in che modo intervenire. Dopo una relazione introduttiva da parte loro i commissari rivolgeranno una serie di domande di tipo informativo, miranti soprattutto ad ottenere notizie, cifre ed elementi essenziali per una nostra conoscenza completa e conseguente valutazione.

SEPE. Signor Presidente, vorrei innanzitutto ringraziare, anche a nome del Presidente della Corte dei conti, per l'onore che ci è stato fatto invitandoci a questo dibattito. Siamo molto contenti di essere stati convocati per la terza volta dal Parlamento e in particolare, per quanto mi riguarda, essendo io Presidente della Sezione enti locali, mi trovo per la prima volta in questa sede ad affrontare una domanda specifica riguardante i bilanci degli enti locali.

Per seguire la traccia che lei molto opportunamente ci ha proposto, cedo la parola al collega Bonadonna, responsabile per la parte riguardante il bilancio dello Stato, il quale potrà rispondere al primo dei quesiti che ci sono stati sottoposti.

BONADONNA. Signor Presidente, la Corte dei conti quest'anno ha presentato la sua relazione sul rendiconto generale dello Stato con le considerazioni che ha creduto di dover sviluppare sulle tematiche che riguardano il bilancio, in modo particolare, sui rapporti tra bilancio e legge finanziaria.

In passato e, precisamente, riferendo sugli esercizi 1977 e 1978, la Corte aveva manifestato una sorta di cauta diffidenza nei confronti della legge n. 468, soprattutto a proposito dei difficili rapporti fra legge di bilancio e legge finanziaria. Nel corso dei sette anni dall'entrata in vigore della legge di riforma, la diffidenza è venuta un po' meno nel senso che, di fronte alle difficoltà riscontrate nell'applicazione di questa legge, la Corte dei conti ha potuto costatare un sempre maggiore sviluppo ed approfondimento delle tematiche attuative. La Corte dei conti ha dato la sua collaborazione in questo senso e, quest'anno in modo particolare, ha ritenuto di assumere più precise posizioni, anche indirizzandosi verso una possibile riforma di taluni aspetti della legge n. 468, per quanto riguarda, ad esempio, l'articolo 10, sesto e settimo comma, relativo al problema dei fondi dei quali ha ritenuto praticabile l'azzeramento.

Questo è un aspetto che insieme ad altri esaminerà ed illustrerà meglio il collega Carabba. Mi riservo, peraltro, di rispondere in modo più puntuale su un altro tema, quello del conto del patrimonio, che sarà oggetto successivamente di illustrazione.

CARABBA. Signor Presidente, rispetto ai quesiti posti nella lettera, la nostra relazione non contiene soluzioni, ma spunti di indicazioni che riteniamo di qualche utilità. Naturalmente (come i parlamentari presenti, che abbiano guardato la relazione della Corte dei conti, sanno) la Corte stessa ha fornito le proprie valutazioni in materia di bilancio programmatico pluriennale, di legge finan-

ziaria e di rapporto con questi strumenti facendo, come ormai consueto in apertura di relazione, una sorta di consuntivo dello stato di attuazione della legge n. 468 che contiene luci ed ombre.

Per quanto riguarda il bilancio a legislazione vigente la Corte ha preso atto come una novità positiva della proposta avanzata dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica costituita presso il Tesoro, in parte già riflessa nel metodo di lavoro della ragioneria del Tesoro, di affiancare ad un esercizio a legislazione vigente, in senso stretto e in senso proprio, la costruzione di un bilancio che, anche sulla scorta di esempi e di esperienze di programmazione di bilancio straniere, è stato definito bilancio pluriennale a politica invariata, cioè tende a cogliere, al di là del vincolo della legislazione vigente in senso stretto, le implicazioni che derivano dall'invarianza delle politiche di bilancio e fiscali e quindi a dare una valutazione non solo degli oneri predeterminati legislativamente, ma anche di quelli inderogabili e di quelli continuativi, legati a valutazioni discrezionali delle amministrazioni in collegamento con le ipotesi macroeconomiche.

La Corte esprime una opinione positiva sull'adozione di questo schema, come punto di passaggio fra il bilancio a legislazione vigente e il bilancio pluriennale. Conferma altresì che la redazione di un bilancio programmatico pluriennale, essenziale nel sistema della legge n. 468, è indispensabile e, quindi, valutando positivamente i tentativi sperimentali compiuti lo scorso anno dal Governo, auspica, a partire da questo esercizio, che la costruzione del bilancio programmatico pluriennale sia realizzata pienamente e che questo documento entri a far parte dei documenti della contabilità pubblica e non resti un allegato conoscitivo o un elemento posto a base di relazioni premesse agli atti formali di bilancio.

Diversa, e rimessa con cautela alla valutazione politica, la questione se il bilancio a politica invariata, della cui utilità siamo persuasi, debba costituire (come per certi aspetti può apparire desiderabile) il fondamento per la formazione del riscontro di copertura della spesa corrente, oppure se, per cautela e prudenza, per quanto attiene a questo parametro, cioè il riscontro di copertura della spesa corrente, non convenga continuare ad avvalersi di un bilancio costruito a legislazione vigente in senso stretto.

Un altro punto — sempre a proposito del quesito posto dal Presidente della Commissione bilancio del Senato e toccato dalla relazione della Corte dei conti — attinente al bilancio a politica invariata, è il seguente: la Corte ha preso atto, partendo dal documento ufficiale di Governo e in particolare dal documento noto nella pubblicistica come: «piano di rientro», il cui titolo ufficiale è: «Politica e obiettivi per il controllo della finanza pubblica», presentato dal Ministro del tesoro nel maggio 1985, della scelta compiuta dal Governo di costruire il bilancio annuale e pluriennale partendo dal metodo delle cosiddette regole esterne, cioè assumendo alcuni parametri rigidi e fissi che il Governo stabilisce e propone al Parlamento a fondamento dei bilanci annuali e pluriennali.

Naturalmente la Corte non entra nella complessa discussione di merito sulla politica finanziaria ed economica che sta sotto a queste scelte. Si segnala però anche per il bilancio a politica invariata (tanto più per quello programmatico), come punto essenziale — che non appare in maniera sufficientemente chiara e persuasiva nei documenti di bilancio del 1985 — la connessione tra il quadro dei documenti di contabilità e di finanza pubblica (appunto dal bilancio a legislazione vigente, alla legge finanziaria e al bilancio pluriennale che danno attuazione alle norme della legge n. 468) e le ipotesi macroeconomiche ad essi connesse e ad essi collegate. Appare evidente che il bilancio a politica invariata costringe a valutare l'interazione tra quadro macroeconomico e grandezze della finanza pubblica. Questo tipo di correlazione, resa il più possibile evidente e trasparente, non è affatto resa inutile dall'adozione del metodo delle regole esterne, ai fini della stessa valutazione di quei parametri di copertura più complessi che la legge n. 468 impone di valutare, sia per la spesa corrente che per quella in conto capitale, tanto più in presenza dell'adozione, nelle proposte del Governo — ove fossero accolte

dal Parlamento —, di rigide regole esterne nell'andamento della finanza pubblica; quindi la necessità di un riscontro, anche delle ipotesi macroeconomiche alle quali si legano gli strumenti previsti nei documenti di bilancio, appare essenziale.

Infine queste valutazioni tecniche appaiono coerenti con l'impostazione che la legge n. 468 dà agli strumenti del bilancio a legislazione vigente, del bilancio programmatico e alla legge finanziaria.

Signor Presidente, il quesito sulla situazione gestionale degli enti locali è particolarmente ampio e concerne un po' tutta la situazione della finanza locale, i cui problemi sono all'esame anche del Governo, perchè è in corso di elaborazione uno schema di disegno di legge sulla finanza locale. Comunque rimane il problema che attualmente le entrate correnti della finanza locale derivano prevalentemente dai trasferimenti statali. Le entrate in conto capitale sono acquisite quasi completamente attraverso la stipulazione di mutui e, solo in misura più limitata, provengono da trasferimenti finalizzati. L'ammontare dei mutui che vengono concessi agli enti locali viene assunto a carico dello Stato che li esercita in favore degli enti locali con trasferimenti contabilmente distinti da quelli ordinari. Le decisioni di spesa in conto capitale a favore degli enti locali si trasformano in spese di parte corrente per il bilancio dello Stato.

La Corte dei conti, esaminando in particolare i bilanci delle province e dei comuni superiori agli 8.000 abitanti, ha dovuto, in via preliminare, rilevare anche quest'anno la consueta inadempienza da parte dei comuni e degli enti locali di fronte all'obbligo di approvare i conti consuntivi, previsto dalle leggi comunali e provinciali, e non soltanto da leggi recenti, anche se ciò viene ribadito in tutte le leggi della Repubblica. Si tratta di una mancata osservazione, a causa della quale la Corte dei conti, per quanto riguarda l'esercizio 1983, al 27 luglio aveva ricevuto 855 conti su 1.322, riguardanti precisamente 76 province e 779 comuni. Dall'esame dei bilanci si è costatato soprattutto come fosse prevalente un'eccessiva disparità tra preventivo e consuntivo che non risultava sufficientemente motivata nelle relazioni illustrative dei conti consuntivi, relazioni, d'altra parte, spesso elusive e riluttanti a mettere in evidenza il tasso di copertura di alcuni servizi in quanto si richiamavano a generiche esigenze di natura sociale.

Un'osservazione non marginale riguarda altresì la diffusa inosservanza, da parte degli enti locali, dell'obbligo della tenuta degli inventari, cosa che ha riflessi sul conto patrimoniale e su quello finanziario.

Per quanto attiene alle entrate proprie dei comuni, la Corte ha osservato che occorrerebbe in materia avere dei precisi orientamenti. D'altra parte, dopo la nostra relazione, abbiamo preso visione di questo schema di disegno di legge in fase di predisposizione in sede governativa che mi sembra si collochi proprio in questa direzione. Occorrerebbe soprattutto correlare la possibilità di indebitamento degli enti locali al gettito di tributi propri e valorizzare l'area delle imposizioni locali a base tariffaria. Oggi si ha l'impressione che ci si stia avviando su questa strada.

Si è costatata altresì una conferma della tendenza da parte dei comuni e delle province all'accumulo di residui attivi, dovuto a difficoltà di realizzare le entrate, e all'accumulo di residui passivi causati dalla lunghezza dei tempi necessari alla realizzazione di opere pubbliche. Ovvia osservazione è la costatazione della rigidità di alcune spese, soprattutto per quanto riguarda quelle di personale. È la stessa situazione che si verifica nel bilancio statale, ma per i comuni si è costatata una certa inadempienza circa l'obbligo di adeguare i regolamenti organici e di emanare i regolamenti sui concorsi, obbligo che appare strumentale rispetto alla funzionalità degli enti.

Per quanto riguarda gli investimenti, si è notato che vi è un eccesso di riscossioni sui pagamenti. I dati finanziari, in particolare, hanno messo in evidenza un divario tra Nord e Sud ed è mancato quel maggiore investimento nel Centro-Sud che ci sarebbe voluto in base alla legislazione vigente. Ciò ha dato l'impressione che vi siano delle difficoltà che portano a neutralizzare gli incentivi offerti dal legislatore. Resta il fatto, comunque, che

la fonte di finanziamento degli investimenti è sempre costituita da mutui per realizzare opere pubbliche e si è notato anche che vi è una certa tendenza al ricorso all'indebitamento per conto di alcune aziende municipalizzate, precisamente quelle dei settori del latte e dell'acqua, e quindi il ricorso al mercato per il richiamo di perdite da parte di alcune di esse.

Per le spese di investimento occorrerebbero regole più precise. Nei bilanci di previsione e nei consuntivi è difficile cogliere la stretta connessione tra la spesa, la finalità perseguita e l'entrata. Manca nei titoli del bilancio un comparto specificatamente dedicato alla gestione degli investimenti.

Un'ulteriore osservazione riguarda l'imposizione agli enti locali di raggiungere il pareggio economico. Ovviamente si tratta di un principio scontato, ma nella realtà si è notato che molti enti non riescono a mantenere nelle spese di parte corrente quell'equilibrio fra entrate e spese, formalizzato soltanto nel preventivo, che viceversa non viene poi osservato a fine esercizio, cosicchè il pareggio a consuntivo si realizza più che altro con accorgimenti contabili e con l'utilizzazione di avanzi di amministrazione.

L'ultimo dei quesiti posti riguarda la gestione della disciolta Cassa per il Mezzogiorno. Per quest'ultimo argomento, comunque, cedo la parola al collega Emilio di Giambattista.

DI GIAMBATTISTA. Signor Presidente, anch'io voglio ringraziare per l'onore che mi è stato fatto di poter esporre le notizie che mi è stato possibile acquisire presso la soppressa Cassa per il Mezzogiorno che adesso porta la denominazione di Cassa per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Penso che sia opportuno, alla luce del quesito che mi è stato rivolto, esporre in rapidissimi cenni il meccanismo in base al quale gli stanziamenti passano dal Tesoro alla Cassa e vanno poi all'erogazione. Vi sono anche degli stanziamenti di bilancio in base a numerose leggi che si sono succedute nel tempo che prevedono determinate somme in alcuni capitoli del Ministero del tesoro.

Il Ministero del tesoro, nel corso dell'anno, in base all'andamento della gestione della Cassa ed in base alle valutazioni delle esigenze di cassa anche di carattere generale, versa periodicamente tali fondi su un conto (n. 189), prima fruttifero ed ora infruttifero, presso la Tesoreria dello Stato, conto unico della Cassa per il Mezzogiorno. Su questo fondo avvengono prelievi e trasferimenti. Questi ultimi in precedenza avevano una maggiore consistenza per le Regioni e per le università di quanto non ne abbiano adesso. Nel 1983, ad esempio, per le Regioni si è trattato di 100.000 milioni e di 130.000 nel 1984.

I prelievi, a seconda delle esigenze che provengono dalla gestione della Cassa, si effettuano in base a decreti del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. A titolo statistico e di curiosità posso dire che nel 1972 i prelievi si aggiravano sui cinquanta miliardi mensili; al gennaio 1984 tale cifra era diventata di 450 miliardi mensili.

Detto ciò, e rispondendo in particolare al quesito che mi è stato rivolto, devo esporre alcune cifre, che, per comodità, esprimerò in milioni di lire. Parlando dell'ultimo quadriennio il punto di partenza è la somma che rimaneva da versare dal Tesoro alla Cassa alla fine del 1981; tale cifra era di 1.693.540 milioni. Nel 1982 vi era una dotazione di previsione di 6.055.891. Nel corso del 1981 fu versata direttamente alla Cassa una cifra di 3.363.958. Nel 1983 le dotazioni previste ammontavano a 5.443.102 e ne furono versati alla Cassa 4.526.852.

Alla fine del 1982 vi era una situazione di rimanenza di 4.003.950 e alla fine del 1983 di 4.353.925. Nel 1984 le dotazioni previste sono state realizzate in due tempi per i noti eventi verificatisi con la definitiva soppressione avvenuta materialmente agli inizi del mese di agosto ma con decorrenza dal 31 luglio. Dal 1° agosto al 31 dicembre 1984 ne furono previsti 3.082.500.

Nello stesso anno, nei due periodi, ne furono versati sul conto della Cassa 2.856.712 nei primi sette mesi, cioè dal 1° gennaio al 31 luglio, e 542.836 per il rimanente periodo.

Lo sfasamento è facilmente immaginabile perchè il decreto-legge di soppressione della Cassa, la successiva legge di conversione, il periodo di incertezza che ne seguì, le delibe-

razioni del CIPE, le istruzioni del Ministro, impedivano evidentemente di svolgere un'attività sia pure di liquidazione.

Infine, nel 1985 la dotazione prevista è stata di 6.726.000 e sono stati erogati — dati provvisori — fino al 30 settembre, cioè fino a due giorni fa, 6.217.642 milioni di lire.

Ora, a mio avviso, questa cifra appare sufficientemente indicativa per l'attività che la Cassa sta svolgendo in questo periodo.

Vorrei far presente che mi trovo ad operare in questa sede da alcuni mesi, e lo dico non per scusarmi ma per dichiarare la mia disponibilità a fornire eventualmente ulteriori notizie più approfondite in seguito.

Comunque, in qualità di presidente del Collegio dei revisori, ho potuto fare alcune costatazioni in ordine alla gestione di liquidazione, fino alla metà di luglio circa, e alla gestione governativa successivamente.

Come loro ben sanno, essendone stati gli autori, il decreto-legge concernente il collocamento in liquidazione della Cassa subì poi modifiche in sede di esame del disegno di legge di conversione in legge e si previde che la gestione di liquidazione ad un certo punto, non meglio determinato, sarebbe venuta a cessare dopo la nomina di un comitato tecnico-amministrativo che andava ad affiancare il commissario che, da liquidatore, diventava commissario governativo.

La nomina di questo comitato è avvenuta nel mese di luglio e, a seguito del suo insediamento, alla fine di luglio, posto che il commissario liquidatore è succeduto a se stesso nella persona del professor Travaglini, la legge prevedeva un passaggio di consegne dal commissario liquidatore al commissario governativo. Il passaggio di consegne è avvenuto in modo semplicemente formale. Vi è stata una sorta di verifica — questa anche su suggerimento del Collegio dei revisori — della situazione al momento del passaggio al 31 luglio 1985. Pertanto è stata puntualizzata la situazione dei versamenti ottenuti, degli impegni presi nel frattempo, dei pagamenti effettuati. Questo è un documento che fortunosamente, direi, e fortunatamente mi è arrivato proprio questa mattina. Non ho avuto il tempo di approfondirlo, comunque ne ho qui una copia.

Questa è pertanto l'esposizione numerica in riferimento al quesito che mi è stato posto. Resto a disposizione per qualsiasi altro chiarimento in merito.

BONADONNA. Il conto del patrimonio dello Stato dal 1981 è assoggettato al giudizio di regolarità della Corte dei conti a sezioni riunite, in base ad una interpretazione che è stata data dell'articolo 22 della legge n. 468 del 1978; tale disposizione, com'è noto, comprende nel rendiconto generale, da assoggettarsi al giudizio di regolarità, anche il conto del patrimonio, oltre al conto del bilancio.

Da quattro anni la Corte compie un'operazione di verifica di questo conto sulla base di elementi di cui la Corte stessa dispone tramite i suoi uffici di controllo.

Siamo a disposizione degli onorevoli parlamentari per eventuali richieste di precisazione; comunque ho cercato di condensare i dati in una serie storica che va dal 1982 al 1984, in cui vengono evidenziate le evoluzioni dei conti generali.

Consegno comunque questo documento alla Presidenza. Vorrei aggiungere che nella relazione di quest'anno, ma già nel 1981, allorchè la Corte dei conti deliberò di assoggettare a giudizio di regolarità il conto del patrimonio, è stata avanzata l'ipotesi che anche il conto del patrimonio venga approvato con legge dal Parlamento.

Si tratterebbe forse di una sottile forzatura dell'articolo 81 della Costituzione, dove si parla di «rendiconto consuntivo» che viene sottoposto all'approvazione del Parlamento; ma il documento appare di tale importanza, soprattutto sotto l'aspetto conoscitivo e dimostrativo del movimento patrimoniale in ciascun esercizio, che appunto la Corte quest'anno ha ritenuto di sottolineare tale esigenza.

PRESIDENTE. A questo punto, esauriti gli interventi dei rappresentanti della Corte dei conti, che ringrazio ancora vivamente, invito gli onorevoli senatori e deputati a rivolgere loro i quesiti che desiderano.

BASSANINI. Signor Presidente, mi consenta di associarmi nel ringraziamento che lei

ha rivolto ai rappresentanti della Corte dei conti per la collaborazione autorevole che ci hanno voluto fornire e soprattutto per il lavoro svolto in modo eccellente, come sempre, e in particolare quest'anno con la relazione sul rendiconto generale del 1984 che, come lei ben sa, signor Presidente, è ricchissima di rilievi e di enorme utilità per il lavoro del Parlamento.

Credo che i magistrati della Corte dei conti — come noi, del resto — non abbiano ancora avuto le tabelle del bilancio e quindi quella che dovrebbe essere la finalità precipua di queste audizioni, cioè l'acquisizione di elementi sui criteri di impostazione del bilancio a legislazione invariata, non può ovviamente essere raggiunta in questa sede.

Sono quindi anch'io costretto a formulare richieste di chiarimento essenzialmente sui pochi documenti di cui disponiamo. Mi rendo conto che ad alcune di queste domande forse non potrà essere data una risposta immediata; vi è comunque una richiesta di approfondimento che verrà eventualmente da parte dei magistrati della Corte dei conti, i quali ci potranno fornire ulteriori elementi per proseguire i nostri lavori.

Nella legge finanziaria dell'anno scorso vi era una disposizione all'articolo 1, ultimo comma, che destinava a riduzione del disavanzo le maggiori entrate che sarebbero state determinate in corso d'anno dalla legislazione approvata nell'anno stesso.

Questa disposizione non ritorna quest'anno. Quindi, non solo vorrei avere una valutazione della Corte dei conti sull'efficacia di disposizioni di questo genere nell'esercizio passato, ma anche sapere se è possibile verificare, in qualche modo, come ha operato questa disposizione e se non si possa aprire qui un discorso, al quale la Corte dei conti in passato aveva accennato, sulla possibilità addirittura di accoppiare ai fondi globali un fondo globale negativo, salvo poi naturalmente stabilire quali relazioni giuridiche debbano intervenire tra il fondo globale negativo e i fondi globali positivi.

Abbiamo avuto quest'anno una espansione dei fondi globali nella legge finanziaria, a differenza di quanto richiedevano alcune posizioni politiche che tendevano invece verso l'azzeramento dei fondi globali, e abbiamo la soppressione nella finanziaria di questa disposizione che prevedeva la destinazione a riduzione del disavanzo delle maggiori entrate adottate in corso d'anno. Gradirei una valutazione e alcune considerazioni sulla operatività di tale disposizione nell'anno passato, anche perchè a prima vista sembrerebbe contraddittoria con gli indirizzi dichiarati di contenimento del disavanzo.

La seconda domanda che vorrei rivolgere è la seguente. La Corte, nell'ultima relazione, ha sottolineato con molto vigore ciò che sia in sede dottrinale che parlamentare era stato osservato, e cioè l'esistenza di difficoltà derivanti dalla mancata conoscenza, nel momento della decisione di bilancio, delle manovre, o comunque degli indirizzi relativi alla gestione di tesoreria. Nell'ultima relazione la Corte ha osservato come alcune operazioni di tesoreria — per esempio le anticipazioni infruttifere all'INPS — hanno in realtà dal punto di vista sostanziale natura analoga a stanziamenti di bilancio, a trasferimenti a carico del bilancio. Sotto tale profilo quest'anno abbiamo non solo la ripetizione della situazione precedente, ma un ulteriore aggravamento, nel senso che anche i dati sulle manovre di tesoreria, che erano contenuti nella precedente relazione previsionale e programmatica, quest'anno sono stati ulteriormente ridotti all'osso.

Che cosa si potrebbe fare in questo senso, che cosa può suggerire la Corte per evitare che l'ignoranza di operazioni di tesoreria assolutamente parallele, della stessa natura sostanziale di operazioni di bilancio, tolga ogni significato alla fissazione dei saldi globali e dei saldi intermedi attraverso la decisione di bilancio? Sarebbe possibile alla Corte operare una sorta di analisi dei diversi tipi di operazione di tesoreria, in modo da indicare quali hanno natura assimilabile alle operazioni di bilancio e per i quali quindi si potrebbe predicare *de iure condendo* una ricomprensione nella decisione di bilancio e comunque, allo stato attuale, farne oggetto di considerazione nell'ambito della decisione di bilancio?

Vi è infine un altro quesito che vorrei porre ai rappresentanti della Corte. Nell'ulti-

ma relazione trimestrale di cassa, che certamente è nota ai magistrati della Corte, è contenuta un'illustrazione della situazione dei residui che indica un lieve miglioramento del tasso di smaltimento dei residui nel 1984. C'è il dubbio, visto che non vi è alcuna indicazione in questo senso, che peraltro tale dato non tenga conto degli effetti operati sostanzialmente sull'entità dei residui da leggi attraverso forme di regolazione contabile dei debiti pregressi.

Sarebbe in grado la Corte di fare una valutazione in proposito e quindi di fornirci delle indicazioni su qual è realmente il tasso di smaltimento dei residui nel 1984 — segnatamente per la spesa in conto capitale — partitamente confrontato con gli anni precedenti e depurato dagli effetti della legislazione sulla regolazione contabile dei debiti pregressi? Vorrei inoltre chiedere quali indicazioni ci può fornire la Corte per evitare che la continua crescita dei residui faccia sì che ci sia, fra autorizzazioni giuridiche e massa spendibile che poi effettivamente si verifica nell'anno, un divario tale da rendere anche sotto questo profilo la decisione di bilancio scarsamente significativa. È da riportare invece il momento significativo dell'assestamento, che peraltro interviene quasi a fine esercizio.

Concludendo, vorrei porre un'ultima questione. Anche se mi rendo conto del fatto che la Corte difficilmente prima di una riforma può essere in grado di darci una risposta, vorrei sapere se la Corte stessa ha la possibilità, magari in alcuni settori, di fare una verifica sulla proficuità delle spese in conto capitale, in particolare delle spese di investimento. Da parte di qualcuno è stata sostenuta la tesi che il risanamento della finanza pubblica potrebbe passare, senza grave danno per lo sviluppo, anche attraverso un taglio delle spese di investimento. C'è il sospetto infatti che alcune di queste spese siano in realtà sbagliate, prive di effetti coerenti con le finalità per le quali sono state disposte. Da tale punto di vista a me pare che sarebbe estremamente importante avere, magari a campione, delle valutazioni di efficacia e di proficuità delle spese di investimento.

CARABBA. Signor Presidente, la proposta di istituire un fondo globale negativo fu avanzata dalla Corte a partire dalla relazione sull'esercizio 1983, e quest'anno abbiamo dato espressamente una valutazione positiva della norma contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 1 della legge finanziaria 1985, che vincola al miglioramento dei saldi di bilancio le nuove e maggiori entrate derivanti da provvedimenti legislativi approvati successivamente alla presentazione del bilancio dello Stato alle Assemblee legislative. Si configura così una sorta di fondo speciale negativo teso alla salvaguardia del bilancio. Questo in generale come possibile strumento contabilistico è ritenuto utile e — ripeto — l'argomento era stato già affrontato nella relazione dell'esercizio precedente. Credo che sia uno dei problemi che dovremmo porci operativamente ora anche per l'impiego del sistema informativo Tesoro-Corte dei conti. Dobbiamo vedere quali verifiche saranno fattibili sulla gestione dell'articolo 1, ultimo comma, della legge finanziaria 1985 a partire dalla fine dell'anno, via via che emergeranno, prima dai nostri uffici di controllo e poi dai documenti della Ragioneria, i risultati del consuntivo 1985, ma credo che il suggerimento implicito nella domanda sia valido: dovremmo cercare di utilizzare il sistema informativo Ragioneria-Corte dei conti per capire in che misura questo strumento, che chiamiamo per intenderci «fondo speciale negativo», in qualche modo anticipato dalla legge finanziaria 1985, sia stato esperibile.

Quanto al secondo punto, volevo solo far osservare che l'esigenza di una valutazione complessiva della gestione di bilancio insieme a quella di tesoreria è un *leit-motiv* ricorrente della relazione della Corte non da oggi, ma quest'anno la Corte, che talora con cautela e con tutto il dovuto riguardo al legislatore si permette di avanzare alcuni suggerimenti di politica legislativa, ne ha proposti due.

Uno di essi è quello di introdurre nella legge finanziaria una indicazione del fabbisogno corretto come parametro di riferimento non vincolante ma indicativo e che secondo la Corte dovrebbe essere legislativamente

fissato al fine di rendere più responsabile il Governo dinanzi al Parlamento del punto di connessione costituito appunto dal fabbisogno corretto del settore statale, del settore pubblico, tra politica della finanza pubblica e politica economica generale.

BATTINI. Vorrei aggiungere a quanto detto poco fa dal consigliere Carabba riguardo al rapporto tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria che proprio quest'anno, nella relazione della Corte, è stato particolarmente approfondito tale aspetto. In parte riprendendo le motivazioni emerse in sede di referto specifico sulle regolazioni debitorie, un apposito paragrafo è stato infatti dedicato (non già nel consueto capitolo relativo alla disciplina normativa del bilancio, bensì quale premessa all'analisi della gestione) all'approfondimento degli aspetti che contribuiscono a rendere il conto consuntivo finale scarsamente significativo.

Ad avviso della Corte, il motivo principale della ridotta rappresentatività del bilancio risiede, per l'appunto, nella maggiore estensione dell'area riferibile al settore statale rispetto a quella del bilancio stesso e nella conseguenziale maggiore importanza del fabbisogno — quale saldo del settore statale — rispetto alle cifre e ai saldi che il Parlamento delibera e sui quali verte il procedimento costituzionale di approvazione dei documenti finanziari.

In parte tale situazione è, beninteso, fisiologica e ad essa non si può sopperire se non attraverso quella documentazione suppletiva rispetto al bilancio che viene fornita dal Ministero del tesoro; mi riferisco, in particolare, alle relazioni di cassa e alla relazione previsionale e programmatica, che danno anche atto della scelta del fabbisogno come grandezza principale, di raccordo tra andamenti economici e flussi finanziari, da cui derivano poi le grandezze del bilancio.

Ma, sotto altri profili, la Corte ha criticato in maniera puntuale i criteri attuali di impostazione del bilancio, poichè talune operazioni — come, ad esempio, le anticipazioni di tesoreria all'INPS cui faceva riferimento l'onorevole Bassanini — non possono restare avulse dal bilancio e non si comprende, quindi, il motivo per il quale tali operazioni, sia pur correttamente registrate dalla tesoreria in via anticipata rispetto alla registrazione di bilancio, non debbano — successivamente — confluire in bilancio, se del caso anche in anni successivi. Può essere, cioè, fisiologico che una serie di procedimenti contabili porti ad anticipare registrazioni di tesoreria rispetto a quelle di bilancio oppure, in casi inversi, ad anticipare registrazioni di bilancio rispetto a quelle di tesoreria (è quanto si verifica, ad esempio, per i trasferimenti alle gestioni fuori bilancio, il cui impatto effettivo sulla tesoreria può seguire anche di più anni la registrazione di bilancio).

Ma non è invece corretto che operazioni astrattamente riguardanti l'area del bilancio trovino esclusiva contabilizzazione, seppure in forza di scelte legislative a suo tempo adottate, nel conto del settore statale.

La Corte ha poi individuato altri aspetti che contribuiscono a ridurre la significatività del bilancio, uno dei quali — citato anche dall'onorevole Bassanini — è rappresentato da evidenti incongruenze nella classificazione delle spese. Effettivamente, la natura stessa di alcune spese in atto ricomprese tra quelle di investimento ne postulerebbe una classificazione diversa. L'esempio più calzante è costituito dalle anticipazioni per finalità non produttive, soprattutto destinate alle aziende autonome; voce, questa, che probabilmente diminuirà a partire dal 1986, a seguito della riforma dell'azienda ferroviaria, ma che comunque costituisce una quota non irrilevante delle spesa in conto capitale.

La relazione della Corte ha d'altra parte sottolineato come i suggerimenti forniti per una migliore classificazione delle spese non abbiano un mero valore di pignoleria contabile, dal momento che una inesatta ripartizione tra spese per investimenti e spese di parte corrente non soltanto falsa i cosiddetti indici di qualificazione della spesa pubblica, ma si riverbera anche sulla quantificazione del saldo di parte corrente — con rilevanti conseguenze sotto il profilo della copertura — e toglie altresì significatività alla differenza tra indebitamento netto e saldo netto. Pertanto, tutto il sistema dei saldi della leg-

ge n. 468 del 1978 rischia di essere stravolto da classificazioni di spesa quanto meno discutibili.

Per quanto riguarda il terzo quesito posto dall'onorevole Bassanini, credo che si tratti di una domanda un po' prematura, in quanto riguarda il 1985. Mi sembra che lei, onorevole Bassanini, si sia riferito, tra l'altro, all'andamento dei residui.

BASSANINI. La tabella contenuta nella relazione trimestrale presentata qualche giorno fa segnerebbe, come consuntivo 1984, un lieve miglioramento del tasso di smaltimento dei residui, senza peraltro considerare in alcun modo — e per questo chiedevo se era possibile darne una valutazione — gli effetti delle leggi che hanno operato sui residui stessi, ad esempio attraverso la regolazione dei debiti pregressi delle unità sanitarie locali.

BATTINI. Però, nel 1984, le regolazioni debitorie non comparivano ancora ed hanno avuto evidenziazione contabile soltanto con il bilancio 1985, pur non potendosi escludere che già nel 1984 alcune operazioni fossero classificabili come tali.

BASSANINI. Le leggi sui debiti delle unità sanitarie locali erano già operanti nel 1984.

BATTINI. In scarsissima misura, se ricordo bene. Potrò, comunque, risponderle in seguito con maggior precisione.

Il migliore andamento dei residui nel 1984 si può connettere, ad avviso della Corte, oltre che all'importo delle economie, ad un previo sfrondamento delle poste di competenza, soprattutto nella parte in conto capitale, che ha ridotto in particolare i residui di stanziamento. Più che di riduzione vera e propria, comunque, si è trattato di una stazionarietà del tasso di formazione dei residui sui livelli del 1983, anno in cui la riduzione dei residui era appunto derivata dal taglio preventivo operato dal Parlamento sulle poste di non agevole spendibilità.

Vorrei infine ricordare che la Corte si è dichiarata non favorevole al mantenimento dei residui di stanziamento, in quanto anche questo istituto contribuisce a sminuire la significatività dei conti dello Stato. So che, invece, diverso è il parere in proposito della Commissione tecnica per la spesa pubblica, che ha giudicato non compatibile con il sistema della legge n. 468 l'introduzione di un istituto, sul tipo del «riporto», quale alternativa ai residui di stanziamento.

Nella sua ultima relazione peraltro la Corte ha reiterato il proprio avviso — peraltro con troppa pervicacia — sul fatto che un istituto sul tipo del «riporto», già adottato per il bilancio della regione Friuli-Venezia Giulia, potrebbe essere ritenuto un'azione di riforma della citata legge n. 468 e, di conseguenza, compatibile con i meccanismi contabili della legge stessa.

BONADONNA. All'ultimo quesito posto dall'onorevole Bassanini, se cioè la Corte abbia la possibilità di verificare la proficuità delle spese in conto capitale, posso rispondere affermando che ogni tentativo compiuto annualmente attraverso le relazioni ha dato, negli ultimi anni, uno specifico contributo in questo senso, vale a dire un contributo teso al raggiungimento di risultati che portino ad una verifica di proficuità.

La verifica di proficuità, peraltro, spetterebbe in primo luogo al Ministero del tesoro in base all'articolo 22, ultimo comma, della legge n. 468. La Corte de conti si dichiara disponibile a esercitare tale tipo di riscontro della sua posizione istituzionale in attesa della riforma delle sue funzioni di controllo, di cui finora, per quanto possibile, ha cercato di anticipare i tempi.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti qui intervenuti e rivolgo loro la preghiera di inviarci qualche nota esplicativa sulle cose che ci hanno appena detto. Rivolgo in particolar modo tale preghiera al presidente Sepe per quanto riguarda gli enti locali, in quanto ho ascoltato da lui alcune cose che mi sembrano estremamente interessanti e dichiaro conclusa l'audizione.

Vengono congedati i rappresentanti della Corte dei conti.

Vengono quindi introdotti il presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica Emilio Gerelli, i commissari Luigi Colombini, Giampiero Falciai, Giancarlo Morcaldo, Lino Onofri, Luigi Spaventa e il segretario Paolo Roberti.

Audizione dei rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

PRESIDENTE. Vorrei innanzitutto rivolgere un saluto ai rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica. Noi abbiamo nei vostri confronti una particolare simpatia, proprio per la comunanza che ci lega in un lavoro particolarmente importante. Tengo a dire che più volte abbiamo avuto, anche con incontri personali, il modo di ringraziarvi e di apprezzarvi per il lavoro svolto. La Commissione tecnica per la spesa pubblica opera presso il Ministero del tesoro, cioè al di fuori dell'ambito parlamentare. Ma noi, avendone apprezzato molto il lavoro ed il contributo, abbiamo cercato, tutte le volte che ci è stato possibile, di acquisire in modo diretto i risultati della sua opera. E abbiamo ritenuto importante, in questa fase preliminare della sessione di bilancio, riascoltarla nuovamente, pur se i suoi rapporti sono già ampiamente a noi noti.

Prego quindi il professor Gerelli di svolgere la propria relazione, eventualmente assieme ad altri suoi collaboratori; in una seconda fase verranno rivolte delle domande, tenendo conto che siamo qui per acquisire notizie, informazioni, chiarimenti che ci servono per conoscere e valutare meglio la situazione nei suoi vari aspetti.

GERELLI. Ringrazio molto le due Commissioni della Camera e del Senato che ci hanno qui convocato. Vorrei innanzitutto rilevare come nel recente disegno di legge finanziaria per il 1986 si metta giustamente in rilievo che i problemi della spesa pubblica, ovviamente, non si risolvono nel mese di settembre, ma che occorre affrontare problemi di carattere strutturale, problemi ai quali prevalentemente si è dedicata la Commissione tecnica per la spesa pubblica. Vorrei affrontare innanzitutto il rilevante problema della valutazione del costo dei disegni di legge di spesa, problema centrale perchè riguarda il Parlamento e l'Esecutivo; i colleghi Colombini e Onofri illustreranno poi due problemi specifici del controllo della spesa delle talora mine vaganti degli organi subcentrali, con particolare riferimento, a titolo esemplificativo, all'Ente Ferrovie dello Stato e alle Regioni.

Per quanto riguarda il tema della valutazione del costo delle coperture dei disegni di legge di spesa, si tratta di un tema noto e mi limito quindi a ricordare che nel documento stesso, a titolo esemplificativo, ho menzionato alcuni casi abbastanza singolari. Il primo riguarda l'*iter* del disegno di legge relativo a interventi per lo sviluppo della regione Calabria in cui si passa da una proposta di spesa di 2.120 miliardi ad una di circa 5 mila miliardi, ma la copertura prevista rimane sempre quella della cifra iniziale.

PRESIDENTE. Mi scusi, ma questo aspetto è stato corretto ed oggi il disegno di legge a cui lei si riferisce sarà posto in votazione in Aula con la cifra iniziale.

GERELLI. Per quanto riguarda il provvedimento relativo all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, vi è l'indicazione della copertura dell'onere, ma esso riguarda il solo triennio contemplato dal bilancio triennale; tuttavia in esso si autorizza sin d'ora una spesa di 120 mila miliardi di lire per il periodo dal 1985 al 1993. Ciò sembra conforme ai criteri formali delle norme in vigore, ma, dal punto di vista dell'analisi economica, non appare razionale e sembra in contrasto con il quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Ancora: la legge 22 aprile 1985, n. 143, concernente interventi nel settore dell'industria e della distribuzione commerciale, prevede la concessione del trattamento della cassa integrazione straordinaria guadagni in particolari casi. L'articolo 4, però, fissa l'onere in 310 milioni di lire, senza indicazione di anno e, comunque, senza valutazione della spesa per l'anno successivo, rinviando la copertura alla contabilità degli interventi

straordinari della cassa integrazione guadagni il cui disavanzo aggrava, come è noto, lo squilibrio della gestione previdenziale a sua volta posto a carico del bilancio dello Stato. Evidentemente l'impostazione che anima questi rilievi è che occorre un'analisi economica concreta degli effetti che, dal punto di vista della copertura del costo, questi provvedimenti comportano.

Sulla base di tali considerazioni la tesi che si vuole avanzare è che per il controllo della spesa pubblica è particolarmente rilevante esercitare una valutazione delle decisioni correnti, anche perchè questo è un primo indicatore di una volontà politica di correggere le inefficienze e le eventuali storture del passato, che sono forse più difficili da correggere, anche per non mettere in moto una eventuale «tela di Penelope» nell'ambito della razionalizzazione delle scelte di spesa pubblica.

A nostro avviso un importante strumento per assumere decisioni compatibili dal punto di vista generale è la conoscenza del costo che queste decisioni di spesa comportano, poichè tale conoscenza pone la decisione di spesa in concorrenza con gli utilizzi alternativi delle risorse disponibili. L'effetto non sarà certo automatico, ma è un meccanismo di razionalizzazione che nel tempo dovrebbe portare risultati concreti.

Su questo, anche in una precedente audizione, la Commissione tecnica per la spesa pubblica ha fornito indicazioni metodologiche.

Ora, per approfondire l'argomento, è molto importante mettere in rilievo che le eventuali sottovalutazioni non sono spesso il risultato di una cattiva volontà di chiunque, ma che ci sono difficoltà obiettive, in particolare per questi motivi: anzitutto il carattere illimitato nel tempo e la molteplicità dei destinatari di molte leggi di spesa rendono difficili variazioni nella valutazione e rendono difficili le valutazioni del costo di questo tipo di spese. Cioè, in confronto alla struttura delle spese che si avevano negli anni '60, con spese pluriennali che cessavano in un determinato anno, che permetteva una valutazione di costo molto più precisa, anche per *tranches*, il tipo di spesa che viene effettuato attualmente manifesta questo tipo di difficoltà.

Un'ulteriore difficoltà riguarda il fatto che oggetto della decisione parlamentare spesso non è tanto la spesa quanto il meccanismo, la procedura o il rapporto al verificarsi del quale la spesa deve automaticamente essere erogata.

Quindi, per tali motivi, ha scarsa incidenza anche il freno rappresentato dall'articolo 81 della Costituzione, per il fatto che in questo caso si è in presenza non tanto di leggi di spesa, quanto di organizzazioni che implicano spesa.

D'altra parte, una volta determinato l'automatismo (ad esempio l'aggancio al costo della vita), esso opera indipendentemente dalla copertura o meglio richiede volta per volta coperture annuali, con difficoltà, però, di compiere previsioni pluriennali.

Nella precedente audizione si era, da parte nostra, avanzata una metodologia per la valutazione del costo dei disegni di legge di spesa e si erano anche avanzate delle considerazioni di carattere istituzionale alle quali hanno fatto seguito altre, tutte interessanti, in particolare da parte dell'onorevole Bassanini e del collega Spaventa.

Per quanto concerne il Governo, un primo passo è già stato compiuto con una circolare della Ragioneria centrale dello Stato, la n. 31 del 14 maggio 1985: «Procedure per l'acquisizione del concerto del Tesoro sulle iniziative di spesa», nella quale si forniscono criteri di valutazione e si subordina alla valutazione del costo di un disegno di legge l'assenso che il Ministro del tesoro deve dare per la presentazione di tale disegno al Consiglio dei Ministri.

Per quanto concerne il Parlamento, mi pare ci siano dei problemi per quanto riguarda attualmente l'esame delle coperture da parte del Comitato pareri delle Commissioni bilancio. Quindi si era avanzata l'ipotesi che fosse necessario per il Parlamento dotarsi di una struttura efficiente per la valutazione del costo dei disegni di legge, in grado di fornire stime non vincolanti, ma fondate. Si richiamava lo schema di poteri contrapposti qui delineati, che si rifà alla dialettica istituita in USA tra *Congressional Budget Office*

parlamentare e *Office of Management and Budget* presidenziale, naturalmente con tutte le variazioni sul tema e le specificazioni che la situazione italiana esige.

Vogliamo qui sottolineare, però, una caratteristica che anche da noi deve essere tenuta presente e cioè il fatto che questi organi devono essere dotati di risorse, soprattutto umane, sufficienti e competenti. L'esperienza compiuta dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica nel compiere a titolo esemplificativo la valutazione del costo di alcune leggi di spesa (per le difficoltà cui facevo riferimento), insegna che si tratta spesso di un lavoro assai oneroso per la raccolta e l'organizzazione di dati, la ricerca di stime indirette e di appropriate metodologie. Occorrerebbe non indulgere al vizio italiano di ritenere che basti mettere sulla carta autorevoli decisioni, magari anche in forma di legge, perchè queste si realizzino senza badare agli aspetti organizzativi (è un aspetto molto terra-terra, ma sul quale credo le cose vadano avanti).

In conclusione, il tema qui trattato ha probabilmente il difetto di essere già fin troppo noto, ma siccome pare che i progressi effettivi siano ancora da realizzare, mi permettevo di riproporre questo tema importante alla loro attenzione, poichè si tratta di un tema che potrebbe ricevere un avanzamento forse anche nell'ambito della legge finanziaria in discussione, vuoi per quanto riguarda la proposizione di criteri che dovrebbero essere adottati nei disegni di legge per permettere una fondata valutazione del costo, vuoi eventualmente per l'assemblamento di quelle forze operative necessarie per poter valutare le stime effettuate dai proponenti.

COLOMBINI. Si tratta di un documento che è stato elaborato ed esaminato dalla Commissione tecnica relativamente alla finanza regionale nella versione: «Finanza delle Regioni a statuto ordinario e speciale», in merito a due finanze che si sono sviluppate, o si stanno sviluppando, su due binari nettamente divaricati.

Per quanto riguarda la finanza regionale è stato osservato (quanto del resto già in parte figura in documenti che sono apparsi recentemente e che sono contenuti anche in alcune delle proposte che sono pervenute alle stesse Regioni) come, in effetti, una politica di contenimento da farsi oggi non possa andare molto oltre quanto è stato già realizzato in termini di contenimento nei confronti delle Regioni a statuto ordinario negli ultimi anni. Infatti, se pensiamo che negli ultimi anni è stata operata una indicizzazione sui tassi programmati di inflazione della quasi totalità delle fonti correnti non a destinazione vincolata; se consideriamo che gli unici fondi di investimento a destinazione libera sono ripetutamente tenuti fermi (il fondo di sviluppo è stato solo recentemente sbloccato); se consideriamo che alcune grandi leggi di settore, come in agricoltura e in materia di casa, sono apparse in un periodo di finanza molto più sostenuto per le Regioni, possiamo dire che, in seguito a quanto avvenuto nel 1981 e negli anni successivi, tale finanza è andata praticamente alleggerendosi fino quasi a sparire.

Il problema che si è allora posto nel caso delle Regioni a statuto ordinario è stato quello di verificare in che modo uscire da questa *impasse*, tenuto conto che il Paese si trova nell'esigenza di non allargare i cordoni della borsa nei confronti dei livelli periferici dell'ordinamento. A questo proposito l'esame e l'indagine svolti sull'andamento della spesa regionale, prendendo in considerazione un anno per il quale si è potuta avere la totalità dei dati, hanno messo in evidenza per le Regioni a statuto ordinario nell'anno 1982 una situazione nella quale, nonostante il fatto che la spesa regionale avesse già assunto un livello di rigidità notevole, tali Regioni presentavano ancora margini consistenti, se si considera che, in sede di chiusura, circa il 19 per cento delle entrate ordinarie non trovava praticamente una destinazione e si trasformava in economia di spesa corrente. Si tratta in questo caso di un dato verificato e controllato.

Si è potuto anche verificare come questa circostanza si presentasse in termini nettamente differenziati da area ad area e da Regione a Regione anche all'interno della stessa area.

Tuttavia quelli che ho esposto sono dati

risalenti al 1982 e da allora ad oggi la finanza regionale, quella dei trasferimenti correnti, si è sviluppata con tassi inferiori non solo al tasso effettivo di inflazione ma anche a quello programmato. È un fenomeno questo che abbiamo cercato di quantificare. In tutti questi anni l'entità dei trasferimenti correnti alle Regioni si è sviluppata in termini nettamente inferiori rispetto allo stesso tasso programmato. La realtà di oggi è quindi sicuramente diversa da quella che aveva suggerito nel 1981 una politica stretta di contenimento dei trasferimenti alle Regioni.

Non si tratta di operare sulla leva dei trasferimenti; di questo ci si rende ben conto, ma sbocchi di altra natura ed interventi sulla normativa finanziaria delle Regioni a statuto ordinario sembrano ormai essere necessari se si considera la situazione reale nella quale si trovano alcune grosse Regioni italiane. Abbiamo potuto costatare, infatti, che le spese rigide — e per spesa rigida, oltre a quelle tradizionali per il mantenimento degli uffici e degli apparati, si intende anche tutta una serie di interventi di spesa che le Regioni hanno continuato a fare come prolungamento degli interventi che già lo Stato faceva prima del trasferimento delle competenze, vale a dire una serie di contributi in conto interessi e di limiti di impegno destinati a riprodursi per diversi anni — hanno determinato livelli di irrigidimento notevoli. Non solo, ma molte Regioni, ricorrendo al meccanismo dello slittamento della copertura della spesa in termini di competenza agli anni successivi, sono riuscite ad accumulare nei loro bilanci vistosi disavanzi di amministrazione.

Il ritardo nella contrazione dei mutui per la copertura di tutta una serie di spese impegnate e di cui è slittata nel tempo la contrazione della relativa entrata ha determinato situazioni che sono, a nostro giudizio, da definire allarmanti, quando si pensa che alcune di queste Regioni presentano un disavanzo di amministrazione di oltre 400 miliardi di lire e quest'anno raggiungeranno probabilmente una cifra superiore ai 500 miliardi.

Ciò vuol dire che, nel momento in cui si chiude la parentesi dello slittamento dei tempi di contrazione dei mutui, non vi è la garanzia di copertura degli oneri necessari per il servizio dei mutui relativi. Stando così le cose si è valutata l'opportunità di esaminare una serie di possibili azioni. Si tratta di una serie di suggerimenti che la Commissione ha dato, tra cui quello di verificare, per le stesse Regioni a statuto ordinario, margini di riappropriazione di autonomia impositiva pur rimanendo nell'ambito dei cespiti tradizionali. Si era detto, ad esempio, di operare all'interno delle tasse automobilistiche o di verificare la possibilità di introdurre sovrimposte a tributi erariali di grande spettro.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, sempre facendo riferimento all'anno base 1981, si è potuto costatare — la verifica in questa circostanza è stata fatta sui bilanci di previsione e i dati sono quelli esposti nelle relazioni previsionali e programmatiche e nell'ultimo bilancio di previsione approvato dalle Regioni a statuto speciale — che esiste un *trend* di crescita dei trasferimenti correnti di natura erariale; questi rappresentano circa il 90 per cento delle entrate correnti di tali Regioni. La media dei *trends* crescenti si aggira intorno al 38-39 per cento annuo.

Per effetto di una serie di aggiustamenti, voglio ricordare che molti dei provvedimenti di attuazione dei relativi statuti per quanto riguarda il finanziamento di tali Regioni sono venuti perfezionandosi in questi ultimi anni; sta di fatto, comunque, che i *trends* di crescita sono ora nettamente superiori. La situazione che si è venuta determinando è che mentre per le Regioni a statuto ordinario, le quali vivono di finanza derivata, è stata acquisita la necessità di stabilire degli agganci, come crescita delle risorse, ai tassi programmati per la crescita della spesa corrente dello Stato e della Pubblica amministrazione nel suo insieme — anche perchè le Regioni a statuto ordinario sono parte integrante ed influiscono direttamente sul disavanzo dello Stato — per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale l'assetto delle entrate è legato alla componente «entrate dello Stato» in quanto, nelle normative di attuazione, si decise di trasferire a tali Regioni grosse quote dei tributi erariali riscossi nel loro territorio.

Quello cioè che per le Regioni a statuto

ordinario è stato ritenuto non sostenibile nel 1981 quando è stata modificata la legge n. 356 che ne legava le entrate a quelle dello Stato, di fatto ha continuato ad essere applicato nelle Regioni a statuto speciale.

Nei dati che abbiamo a disposizione, che sono confortati da segnali di allarme esposti negli stessi documenti ufficiali delle Regioni, abbiamo costatato che gli avanzi di amministrazione applicati ai bilanci — e sappiamo che questi sono sempre inferiori al dato finale che risulta a consuntivo — hanno *trends* di crescita molto elevati. Potrei citare, a questo proposito, quello della Sicilia che dai 550 miliardi del 1981 è passata ai 3.644 miliardi del 1985. Ciò vuol dire che l'affluenza consistente di risorse negli ultimi anni, quindi questo notevole *trend* di crescita, non ha avuto come contrappeso un'uguale capacità delle strutture regionali di dar corso alle procedure di spesa.

Nel discorso più complessivo che vede lo Stato impegnato in un'azione di contenimento dei trasferimenti alle Regioni, tenuto conto, tra l'altro, che quelle a statuto speciale, oltre ad avere questi *trends* di crescita e rilevanti quote loro riservate nel totale delle entrate erariali acquisite a livello locale, concorrono anche ai riparti dei fondi di tutte le leggi statali in materia regionale (potrei ricordare non solo il fondo di sviluppo, al quale concorrono anche le Regioni a statuto speciale, ma anche lo stesso «quadrifoglio» e tutte le leggi speciali, le stesse leggi sulla tossicodipendenza, sullo scioglimento dell'ONMI, tutti provvedimenti che vedono concorrere sistematicamente anche le Regioni a statuto speciale, per alcune delle quali oltretutto vigono anche strumenti aggiuntivi, come quelli sostitutivi della Cassa per il Mezzogiorno), si è ritenuto opportuno valutare, se di contenimento si deve parlare in questi anni e fino a quando non si adottino provvedimenti di assestamento complessivo delle due finanze, meccanismi che eventualmente riservino alle sole Regioni a statuto ordinario i trasferimenti introdotti da leggi speciali dello Stato, ritenendo che la dotazione corrente che deriva alle Regioni a statuto speciale dall'applicazione delle normative statutarie sia di per sè, stando ai dati, che apparentemente sembrano commentarsi da soli, sufficiente per far fronte alle esigenze di sviluppo o comunque alle funzioni che sono coperte, per così dire, dagli strumenti legislativi che vengono posti in essere come validi su tutto il territorio nazionale.

ONOFRI. La Commissione ha svolto uno studio sulla situazione della gestione delle Ferrovie dello Stato proprio nel periodo in cui veniva elaborata ed approvata la legge di riforma n. 210 di quest'anno che ha istituito l'ente Ferrovie dello Stato.

Tuttavia, i problemi che la Commissione ha avuto modo di esaminare restano validi e sotto certi aspetti assumono particolare rilevanza proprio in relazione alla modifica della struttura giuridica dell'ente e alla diversità delle funzioni e delle modalità di determinazione dei costi e delle entrate dell'azienda stessa.

In effetti, la situazione che è emersa dalla nostra indagine è estremamente preoccupante.

Nel 1986, come risulta dalla relazione alla legge finanziaria, il Tesoro erogherà 13.541 miliardi di lire al nuovo ente. La metà di questo importo — è bene precisarlo — non riguarda gli oneri di servizio pubblico o voci della cosiddetta normalizzazione dei conti, che rappresentano in un certo senso la compensazione degli oneri che l'azienda potrebbe non sopportare ove fosse organizzata su basi private e quindi non dovesse assolvere a certi compiti particolari di carattere politico o sociale che sono ad essa affidati.

Resta però il fatto che i prodotti del traffico e le altre entrate proprie dell'azienda ferroviaria coprono appena la metà delle spese del personale e che il rapporto percentuale tra i ricavi tariffari ed i costi totali dell'azienda ferroviaria italiana è il più basso tra tutti gli Stati europei.

Ci siamo soffermati particolarmente su tali raffronti internazionali sia in senso geografico che temporale. Vi è una serie di tabelle allegate al nostro rapporto in cui sono indicati elementi di valutazione per i principali Stati europei nonchè per alcuni meno importanti: oltre alla Francia, alla Germania Federale, al Regno Unito, l'indagine è stata infat-

ti estesa anche al Belgio, all'Olanda, alla Svezia, alla Svizzera, alla Jugoslavia e all'Austria, comprendendo uno sviluppo temporale che va dal 1971 al 1982, cioè il periodo di tempo durante il quale abbiamo potuto raccogliere i dati.

I risultati di questa indagine sono in un certo senso sconfortanti in quanto la produttività del lavoro, misurata dal rapporto tra unità di traffico e numero di dipendenti, per il traffico viaggiatori, e tra tonnellate di merci trasportate e numero di dipendenti, per il traffico merci, in Italia presenta valori sensibilmente più bassi rispetto a quelli della Germania, della Francia e dell'Olanda, paesi nei quali, anzi, i rapporti, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, sono migliorati, mentre nel nostro Paese si sono sviluppati in senso negativo. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che l'occupazione nell'azienda ferroviaria italiana ha avuto dal 1971 al 1982 un incremento del 12 per cento contro aumenti assai più contenuti negli altri paesi o addirittura riduzioni che si registrano in Germania, Svezia, Svizzera e Gran Bretagna.

Anche il costo del lavoro per addetto a prezzi costanti, quindi togliendo l'effetto dell'inflazione, nello stesso intervallo di tempo è aumentato del 52 per cento in Italia, contro il 48 per cento rilevato in Francia, il 41 per cento in Germania, il 18 per cento in Gran Bretagna, il 14 per cento in Belgio e in Svizzera, il 10 per cento in Olanda e addirittura soltanto il 2 per cento in Austria.

A conclusione della nostra indagine, la Commissione ha formulato una serie di raccomandazioni; sintetizzerò quelle che a me sembrano le principali.

Anzitutto, la politica delle tariffe non dovrebbe essere subordinata ad obiettivi di contenimento dell'inflazione, o per lo meno non dovrebbe esserlo nella misura in cui questo concetto si può ritenere valido. Comunque, non dovrebbe configurare meccanismi di aggiustamento automatico delle retribuzioni.

Un'altra raccomandazione della Commissione riguarda una politica del personale che limiti le nuove assunzioni, programmando, anzi, la riduzione netta del personale occupato.

Oggi il numero dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato è aumentato notevolmente, anche se la rete ferroviaria e i chilometri percorsi sono sostanzialmente corrispondenti a quelli del periodo antecedente l'attuale.

Sono numerose le linee ferroviarie a scarso traffico. Il problema dei cosiddetti «rami secchi» è già stato affrontato ripetutamente, vi sono notevoli raccomandazioni al riguardo da molte fonti. Anche il piano che il Ministro dei trasporti ha recentemente presentato si sofferma su questa esigenza. Quindi anche su tale punto la Commissione insiste perchè possa essere risolto almeno il problema delle linee in cui il divario tra costi e ricavi è troppo elevato.

Nell'esame della nuova legge, la Commissione si è preoccupata proprio delle regole economiche che devono essere osservate dal nuovo ente.

In sostanza, il meccanismo su cui si fonda la gestione finanziaria dell'ente, introdotto dalla nuova legge, è che esso deve predisporre tariffe di equilibrio, cioè stabilire tariffe che compensino tutti i costi — esagerando — qualunque essi siano. Spetta poi al Governo, su proposta del CIPE, fissare le tariffe effettive, ponendo però conseguentemente ed immediatamente a carico del bilancio dello Stato la differenza tra i rendimenti delle tariffe economico-tecniche fissate dall'azienda e quelle sociali e politiche che il Governo ritiene di dover determinare.

C'è in sostanza la preoccupazione che si ripeta l'amara esperienza della legge del 1968 che per gli enti ospedalieri stabiliva l'obbligo di fissare le rette in misura tale da coprire i costi. La conseguenza fu che gli enti mutualistici, che erano i massimi pagatori di queste rette, non riconobbero le nuove rette e si crearono degli squilibri tra l'ammontare dei crediti che gli enti ospedalieri vantavano nei confronti degli enti mutualistici ed i fini che erano riconosciuti nei bilanci di questi enti. La morale di tutto ciò è stata che alla fine gli enti mutualistici sono stati incorporati e assorbiti dalla riforma sanitaria e lo Stato ha dovuto accollarsi l'onere del pagamento di questi debiti pregressi, alcuni dei quali ancora oggi ritroviamo nella legge finanziaria per il 1986 con uno stanziamento

di 1.000 miliardi destinato all'eliminazione degli ultimi debiti degli enti mutualistici.

Le raccomandazioni finali della Commissione tecnica per la spesa pubblica dovrebbero tradursi in norme della legge finanziaria, con le quali si disponga un adeguamento delle tariffe in misura tale da mantenere il disavanzo delle Ferrovie per il 1986 entro il livello che risulta a consuntivo per il 1984 e che si ponga un vincolo perchè la gestione del nuovo ente sia impostata con il criterio che entro un numero ragionevole di anni i proventi effettivi delle tariffe siano portati a coprire almeno il costo del personale.

PRESIDENTE. Vorrei chiedere al dottor Onofri se è possibile acquisire ulteriori dati in merito agli argomenti affrontati negli interventi svolti da lui e dal commissario Colombini.

ONOFRI. Signor Presidente, potrei elaborare un testo più puntuale, ma in sostanza ho riassunto le osservazioni e le raccomandazioni che la Commissione aveva già elaborato in settembre con riferimento alla gestione del servizio ferroviario.

PRESIDENTE. Se mi è consentito, vorrei ora porre un quesito al professor Colombini, con ciò iniziando il giro di domande che verranno rivolte ai nostri interlocutori.

Lei, dottor Colombini, ha messo molto chiaramente in luce qual è l'andamento della realtà regionale. Si tratta di aspetti molto rilevanti. Mi è parso di comprendere dalla sua esposizione che c'è una forbice che si determina tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, con una tendenza a vedere sempre più sacrificate le prime e sempre più beneficate le seconde.

Qui vorrei aprire una parentesi. L'anno scorso a fatica riuscimmo a respingere un emendamento volto a dare per il settore della sanità una chiave di assegnazione alle Regioni a statuto speciale corrispondente a quella che esse hanno per le spese ordinarie. Ne risultava che per ogni cittadino delle Regioni a statuto speciale per la tutela della salute si aveva tre volte quello che era in dotazione alle Regioni a statuto ordinario. Il problema è importante. C'è una provincia, quella di Belluno, che è una provincia povera di montagna, la quale si trova soffocata fra due Regioni a statuto speciale: il Trentino-Alto Adige ed il Friuli-Venezia Giulia. Non sto qui a ricordare situazioni che hanno un significato politico.

Avete considerato quale potrebbe essere il modo di superare, non dico queste differenze, ma almeno un *trend* che le esaspera sempre di più? Gradirei molto una risposta in proposito perchè ritengo che questo sia un problema di grande rilevanza.

ALICI. Signor Presidente, vorrei fare una considerazione «a cuore aperto», visto che stiamo per concludere questo turno di audizioni. Mi rivolgo agli amici di questa Commissione, che ci è particolarmente cara perchè ci ha aiutato moltissimo da lungo tempo a capire alcuni problemi e lo dico anche perchè vedo che tra i nostri interlocutori c'è un ex collega, il professor Spaventa, che conosce i nostri travagli.

Voi avete fatto delle giuste osservazioni — nella relazione e nel corso della vostra esposizione, che ho ascoltato attentamente — indipendentemente dalle obiezioni che sono state sollevate dal collega Bollini su una particolare questione. A proposito del rilievo da voi avanzato in merito alla previsione delle spese contenuta nei disegni di legge varati dal Parlamento, vorrei chiedervi se vi rendete conto del fatto che abbiamo approvato per esempio nelle passate legislature — ma ci troviamo continuamente di fronte a questo problema — dei provvedimenti di legge avendo come supporto esclusivamente la nostra capacità conoscitiva: punto e basta. Nella Commissione bilancio del Senato, a parte il validissimo supporto dell'esperienza del nostro Presidente che è indiscutibile per i motivi che conoscete, abbiamo la preziosa collaborazione di un paio di funzionari che sono valorosissimi, ma che devono rispondere alle sollecitazioni di tutti i componenti della Commissione bilancio. Voi vi meravigliate del fatto che per esempio nella previsione di spesa di un provvedimento di legge — e ne abbiamo tutte le settimane — si facciano delle valutazioni sbagliate (a parte

che bisognerebbe considerare che molto spesso siamo pressati da esigenze immediate, di carattere politico, eccetera).

In questi due giorni mi sono trovato di fronte ad una cinquantina di professori universitari, esperti, tecnici, e così via. Io sono un funzionario di partito, del Partito comunista italiano, e ho cercato di studiare e di capire, ma quando mi trovo di fronte a problemi particolari, ad esempio di proiezioni di dati nel tempo, ho bisogno di un consiglio. Vorrei rivolgere una domanda a voi ed anche ai Presidenti delle nostre Commissioni.

Vi chiedo perchè non ci venga fornito continuamente un apporto critico sulle cose che dobbiamo fare, in modo che vi sia un aiuto per l'attività legislativa anche di competenza. Se questo non si vuole fare, stabiliamo nelle leggi elettorali che per essere eletti a parlamentari della Camera o del Senato sia richiesto almeno il titolo di professore universitario!

I conti bisogna saperli fare e gli strumenti che abbiamo a disposizione nel 1985, che soprattutto voi avete a disposizione, bisogna saperli adoperare. Vi chiedo che tipo di rapporto dobbiamo stabilire allora con la Corte dei conti, con la Commissione per la spesa pubblica, con l'ISTAT che abbiamo già ascoltato e con gli altri personaggi che sentiremo in seguito.

Insomma, quello che mi pare importante e piuttosto delicato è che bisogna rendersi conto in quali condizioni vive ed opera il Parlamento. Ieri ed anche oggi alla Camera si è svolta una discussione che ho seguito con molta attenzione a proposito del bilancio.

Sapete voi che abbiamo centinaia, per non dire migliaia, di commessi, mentre manca personale qualificato negli uffici studi, contrariamente a quello che accade in altri paesi quali ad esempio gli Stati Uniti, come ho avuto occasione di costatare personalmente? I colleghi Bassanini e Spaventa, che sono stati come me alla Commissione bilancio della Camera, sanno che, da umile parlamentare, appena giunto in Parlamento sollevai una questione elementare. Il comune di Rimini aveva a disposizione un *computer* nel quale erano riportate tutte le voci di bilancio, per cui ciascun assessore e consigliere aveva la possibilità in tempi reali di costatare per esempio la copertura finanziaria di una delibera e di calcolare in proiezione nel tempo cosa avrebbe comportato. Noi abbiamo avuto questo servizio quando ancora era Presidente del Senato l'onorevole Cossiga; adesso con qualche fatica abbiamo un collegamento, ma solo con i dati in possesso della Ragioneria generale dello Stato.

Insisto in questa mia convinzione profonda; sono, del resto, considerazioni che faccio anche all'interno del mio partito. A quarant'anni dalla Liberazione problemi come questi devono essere risolti.

Allora, quale rapporto possiamo intrattenere con la Commissione tecnica per la spesa pubblica? Quello di sentire una volta l'anno, in vista dell'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, il suo parere sul lavoro che abbiamo svolto l'anno precedente? Possiamo tollerare di doverci sentir dire qui dalla Corte dei conti quali sono gli errori che abbiamo commesso? Il Parlamento non deve forse avere, invece, la possibilità e il diritto di utilizzare strumenti dello Stato per una collaborazione costante anzichè trovarsi, ogni volta, nella condizione di chi è esaminato?

La seconda considerazione riguarda, invece, il problema delle leggi di spesa, che è un problema molto complesso. Una questione importante che dovremo affrontare è, ad esempio, quella dei dipendenti pubblici; vi sono poi anche i miglioramenti economici per gli insegnanti ed i provvedimenti per i comuni.

Il problema, comunque, è quello di riuscire a stabilire un confronto continuo, quotidiano, sulle reali condizioni del bilancio dello Stato.

Sarete certamente a conoscenza delle previsioni contenute nei disegni di legge finanziaria e di bilancio. Ebbene, per quanto ci riguarda abbiamo già ascoltato due dei tre Ministri responsabili della stesura dei documenti finanziari; domani ascolteremo il terzo e nessuno — credo — può dire di avere le idee chiare in proposito. Vorrei quindi chiedere, a questo punto, ai colleghi senatori se ritengono che saremo veramente in grado di affrontare, la prossima settimana, l'esame

dei disegni di legge finanziaria e di bilancio senza punti di riferimento precisi o, come si dice qui a Roma, senza che vi sia un «pilozzo» attorno al quale discutere. Siamo nell'incertezza più completa e questa incertezza perdura: ecco il problema.

Pertanto, anche per quanto riguarda la vostra specifica attività, vi domando: come potete dare un giudizio obiettivo sull'attività del Parlamento in assenza di punti di riferimento precisi?

NAPOLEONI. Porrò tre domande molto semplici, due delle quali riguardano un settore al quale non è stato fatto esplicito riferimento nel corso di questa audizione, ma sul quale vi è un documento elaborato dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica. Mi riferisco, in particolare, alla politica del personale, alla quale sono in questo momento molto interessato.

Trovo che l'impostazione del documento sia molto buona, oltre che utile soprattutto in relazione al rapporto costi-benefici che vi viene indicato; mi sembrano, tra l'altro, molto interessanti le raccomandazioni in esso contenute.

Tuttavia, alle due domande che intendo rivolgere ai rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica non sono riuscito a trovare risposta nel documento che ho citato.

La prima domanda è la seguente: la Commissione tecnica è in grado di darci un aiuto consistente nel quantificare gli effetti delle raccomandazioni che essa avanza per quanto riguarda, in particolare, la riduzione dei costi?

Nel documento sono contenute, tra l'altro, alcune raccomandazioni molto importanti, relative agli scatti di anzianità, ai passaggi di livello e alla pratica delle indennità. Può quindi la Commissione tecnica, sia pure in termini approssimativi, fornire indicazioni quantitative sugli effetti che l'adozione di raccomandazioni di questo tipo avrebbe sui costi del personale?

La seconda domanda, invece, è la seguente: in relazione all'ultima delle raccomandazioni, quella cioè contenuta nel capitolo che va sotto il titolo «Produttività», nell'ipotesi che tale raccomandazione venisse integralmente accolta, ritiene la Commissione che, in connessione agli aumenti di produttività, si dovrebbe pervenire ad una riduzione del personale delle amministrazioni pubbliche dello stesso tipo di quella che — come ho sentito poco fa — è stata ipotizzata e forse anche raccomandata — se ho ben capito — a proposito delle ferrovie?

La terza domanda riguarda, infine, la gestione del servizio ferroviario. Condivido il contenuto del documento e, in particolare, le raccomandazioni che vi vengono fatte. Vorrei, comunque, chiedere ai rappresentanti della Commissione tecnica se sia possibile calcolare — sia pure con larghi margini di approssimazione — se e quale potrebbe essere, eventualmente, la riduzione dei costi unitari del trasporto ferroviario nel caso in cui vi fosse un mutamento rilevante del rapporto quantitativo fra trasporto su rotaia e trasporto su strada; se fosse attuata, cioè, in altri termini, una politica di investimenti tale da dare luogo ad un mutamento sostanziale di questo rapporto, più per quanto riguarda il trasporto di merci che per quanto riguarda il trasporto di persone.

Se si arrivasse, infine, ad un ampliamento del servizio ferroviario tale da far smaltire il traffico più per mezzo delle ferrovie che sulle strade, sarebbe possibile quantificare una riduzione dei costi unitari del trasporto ferroviario stesso?

BASSANINI. L'introduzione del professor Gerelli è stata di grande interesse ed egli ben sa che sono molto sensibile al problema del contenimento della spesa attraverso la quantificazione degli oneri ed il controllo della copertura e delle decisioni di spesa future. Credo anch'io che questa sia la prima cosa da farsi, anche se non è questa la sede, sia perchè non ritengo istituzionalmente possibile inserire disposizioni come quelle che istituiscono l'ufficio parlamentare del bilancio nel disegno di legge finanziaria, sia perchè mi sembra ormai avviata una procedura di definizione del problema in altra sede.

Proprio oggi la Camera dei deputati ha approvato all'unanimità un ordine del giorno relativo all'istituzione dell'ufficio parlamen-

tare del bilancio, nel quale sono anche contenute affermazioni di rilievo sulla necessità — peraltro già sottolineata dal professor Gerelli — di una dotazione di risorse personali e strumentali maggiormente adeguata ai compiti che dobbiamo svolgere. È una questione che deve essere risolta in altra sede e con strumenti ben diversi da quelli che abbiamo qui.

Vorrei, pertanto, rivolgervi alcune domande che — come già per i rappresentanti della Corte dei conti — potranno avere risposte differite nel caso richiedano approfondimenti e ricerche.

La prima domanda è, in qualche modo, parallela a quella che poneva poco fa il senatore Napoleoni in relazione al problema dell'impiego pubblico. Sarebbe possibile per la Commissione tecnica per la spesa pubblica, su un altro versante, quello cioè delle raccomandazioni sulla finanza locale, effettuare una serie di quantificazioni su quel ventaglio di ipotesi di trasferimenti agli enti locali della gestione di alcuni tributi o comunque della partecipazione a determinati tributi?

In altre parole, sarebbe possibile fornire al Parlamento una integrazione di quel rapporto attraverso l'esame della possibile quantificazione e delle implicazioni di una serie di ipotesi che sono state opportunamente accennate, essendo ormai di fronte ad una decisione politica che è tradotta in questa finanziaria attraverso l'accantonamento in fondo globale dei fondi per il trasferimento agli enti locali? Nell'ipotesi di andare ad un provvedimento sulla finanza locale si pone il problema di avere uno specifico supporto quantitativo a diverse ipotesi possibili di disciplina di questa materia.

Sono poi costretto a rivolgere, ma lo ritengo necessario, anche alla Commissione tecnica per la spesa pubblica due dei quesiti che ho già rivolto ai rappresentanti della Corte dei conti. Il primo riguarda la questione del fondo globale negativo, di cui la Commissione per la spesa pubblica si è occupata sotto due profili, tra cui quello del mero inizio di fondo globale negativo costituito nella legge finanziaria per il 1985 dalla disposizione che destinava a riduzione del disavanzo, o meglio, al fine di rientrare nel disavanzo ipotizzato dai documenti finanziari, in particolare dalla relazione previsionale e programmatica, le nuove entrate deliberate con legge in corso d'anno. Questa disposizione è assente nella legge finanziaria di quest'anno; non è chiaro in questo momento, in relazione agli indirizzi che il Governo ha dichiarato, per quale motivo una disposizione del genere sia scomparsa e sia scomparso quindi questo vincolo. Vorrei avere al proposito la valutazione della Commissione tecnica e, più in generale, la valutazione sull'ipotesi di prevedere un fondo globale negativo che consenta un determinato rapporto giuridico con i fondi globali positivi della legge finanziaria — in modo da prevedere che i fondi globali positivi, almeno quelli di parte corrente, non possano essere impiegati, o possano essere impiegati solo con una certa cadenza fino a che non vengano realizzate le poste del fondo globale negativo — nella considerazione che non tutte le riduzioni di spesa, o comunque le operazioni sui meccanismi finanziari che possano essere previsti per risanare la finanza pubblica, possano essere direttamente disciplinati nella legge finanziaria. In questo senso sono necessarie non soltanto riflessioni, ma anche strumenti legislativi più complessi i quali, a questo punto, possono essere soltanto ipotizzati con quella voce della relazione previsionale e programmatica che parla di somme da reperire, ulteriore manovra, ulteriori provvedimenti, senza peraltro che in bilancio vi sia una precisa destinazione. Vorrei sapere che cosa ritiene a questo proposito la Commissione per la spesa pubblica che già in passato aveva dato qualche indicazione.

L'ultimo quesito che volevo porre riguarda la possibilità che la Commissione per la spesa pubblica metta in cantiere un lavoro di verifica sul grande aggregato delle spese in conto capitale, sia dal punto di vista della riclassificazione della spesa (tutti sappiamo che molte poste classificate in conto capitale celano in realtà spesa corrente, basti pensare alle anticipazioni per finalità non produttive), che per avviare una verifica dell'efficacia e della proficuità della spesa di investimento. Da questo punto di vista è in grado la

Commissione per la spesa pubblica di avviare un lavoro del genere, che sarebbe utile al Parlamento anche al fine di effettuare un'opera di revisione e taglio della spesa, non solo agendo sugli aggregati tradizionali, come la spesa sociale, la spesa per il personale e la spesa corrente?

BERLANDA. Vorrei rivolgere una domanda al professor Gerelli partendo dalle conclusioni della sua relazione introduttiva. Come configurerebbe — conoscendo lo stato attuale del Parlamento e dell'Amministrazione — un organo che, oltre ad essere autorevole ed efficiente, possa essere possibile in questo momento, anche in via sperimentale?

Credo, in secondo luogo, di aver capito bene il perchè del *trend* delle Regioni a statuto speciale e delle loro entrate; non ho capito bene la vicenda accennata relativa a quella regione — e vorrei conoscerne il nome — che nel 1985 sta registrando un disavanzo di 400 miliardi. Tale disavanzo è dovuto al ritardo nella contrazione dei mutui per spese impegnate, a cui faceva cenno, o ad altri motivi?

CIRINO POMICINO. Desidero innanzitutto ringraziare i rappresentanti della Commissione per la spesa pubblica da parte dei colleghi della Camera. Vorrei sollevare una questione relativa ad uno degli esempi fatti, la legge per il Mezzogiorno, dove il presunto contrasto tra i criteri formali della legge n. 468 e la *ratio* del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione forse potrebbe essere risolto non tanto nel non definire un impegno pluriennale di spesa, quanto ponendo un limite alla impegnabilità, limitandola al primo triennio. Alla Commissione bilancio della Camera abbiamo bloccato, per il momento, una proposta di legge del Governo che prevedeva 3.500 miliardi per l'ammodernamento, il potenziamento e l'innovazione tecnologica delle Ferrovie dello Stato che autorizzava l'impegno nei prossimi sei mesi dell'intera cifra, limitandosi alla copertura, per circa 300 miliardi, nel primo triennio per capitale ed interesse. Era questo chiaramente un modo surrettizio per aggirare le coperture corrette e quindi il problema non è tanto quello di non prevedere una pluriennalità, ma di limitare l'impegnabilità ad un triennio o, se del caso, ampliare il bilancio programmatico superando i tre anni.

Nostro problema è quello dell'accesso ai dati, che sono sempre in possesso dell'Amministrazione dello Stato. Il problema vero, alla base, rimane, anche se giudico necessario quell'ufficio di bilancio a cui si è fatto riferimento, ma questa è un'altra questione.

Seconda domanda. Noi siamo convinti che esistano meccanismi produttori di spesa al di fuori di qualsiasi capacità, del Governo e del Parlamento, di intervenire senza intervenire sui meccanismi stessi.

Allora, la domanda si divide in due domande più piccole e molto banali, cioè: se avete avuto modo di dare uno sguardo alla legge finanziaria, domando se in questo provvedimento vi sono garanzie sufficienti a che i 110.000 miliardi di fabbisogno preventivo non diventino 120.000, come i 96.300 miliardi del dato previsionale programmatico per il 1984 sono diventati 100.000 miliardi.

Vi chiedo, poi, se la governabilità degli aggregati della finanza pubblica in qualche maniera non imponga una delegificazione in questo settore, lasciando a strumenti organizzativi il dato organizzatore, la definizione degli *standards*, in maniera tale da determinare una flessibilità reale nel governo di alcuni servizi dinanzi ad una decisione di ridurre, o di contenere, trasferimenti per settori che impegnano in maniera notevole la finanza pubblica.

Farò un esempio: alla Camera dei deputati, in queste ore, dovremo affrontare un problema enorme, cioè il piano sanitario nazionale, approvato già dal Senato, senza avere la copertura per il 1988, tecnicamente non individuabile, perchè devo dire che l'Aula non ha ascoltato il parere della Commissione bilancio del Senato, per cui abbiamo non soltanto un problema formale; ma la cosa che mette in grande disagio la Camera è che parte di quegli articoli sono riproposti nel disegno di legge finanziaria in discussione al Senato, con il rischio che sulla stessa materia legiferiamo contestualmente in maniera diversa.

Questo sta ad indicare, al di là dell'episodio centrale, che, probabilmente, quando voi dite giustamente: «attenti, non basta definire i tetti, perchè c'è il problema di intervenire sul meccanismo», mi domando se la chiave di volta non sia una progressiva e stabile delegificazione lasciando al Governo l'organizzazione (quando parlo di Governo non parlo solo del Governo centrale, ma anche dei livelli dove si forma la spesa, e il riferimento alla sanità è classico), e invece alla legislazione alcune linee di fondo generale, alcune linee normative, la determinazione dell'utilità dei trasferimenti, di guisa che la legge finanziaria possa realmente intervenire dinanzi alla modificazione del quadro macroeconomico dando *inputs* piuttosto precisi che la struttura periferica è in condizione di recepire.

Queste erano le domande che volevo proporvi dicendo che, per parte nostra, forse la collaborazione non è stata così intensa come so che è avvenuto tra voi e il Senato. Ma quando con una decisione, anche controversa, all'interno della Commissione bilancio della Camera, la Commissione stessa assunse, dinanzi alla relazione trimestrale di cassa del maggio scorso, che indicava uno sfondamento del fabbisogno, l'unica decisione che poteva assumere, cioè quella di non utilizzare più i fondi speciali di parte corrente, dopo due mesi, a parte l'assalto delle altre Commissioni di merito, lo stesso Presidente del Consiglio scrisse alla Commissione bilancio invitandola a riprendere in esame la questione.

PRESIDENTE. Ringrazio i parlamentari intervenuti e, soprattutto, il Presidente della V Commissione della Camera.

Invito i rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica a dare risposta alle domande testè fatte dagli onorevoli parlamentari.

COLOMBINI. L'osservazione fatta prendendo spunto dall'esempio di Belluno — provincia cuscinetto tra due Regioni a statuto speciale — riguarda, forse più che una questione di *trend,* che è una questione tecnica (sulla quale la Commissione si è maggiormente soffermata), una questione di competenze; cioè, nella fattispecie, si pone il problema della diversa capacità complessiva di intervento che la Regione a statuto speciale ha, perchè queste Regioni hanno competenza in materia di sviluppo industriale, mentre quelle a statuto ordinario non hanno competenza in tale settore.

È quindi evidente, nella fattispecie, che se un imprenditore della Valle Agordina preferisce andare ad insediare il proprio stabilimento in Cadore, ciò deriva dal fatto che la regione Friuli ha la possibilità di interventi diretti, di modulare l'intervento, di gestire direttamente (cosa che le Regioni a statuto ordinario non possono fare) le leggi statali in materia di sviluppo industriale e addirittura di integrare con le risorse il finanziamento e la possibilità di intervento di queste leggi.

Si trattava di un problema politico, di un problema costituzionale sul piano giuridico che, quindi, non potevamo affrontare. Potevamo solo prenderne atto e sollevare le questioni che invece riguardano l'altro aspetto, quello del *trend.* Si può capire, cioè, che una Regione a statuto speciale giustamente goda di assegnazioni più consistenti in relazione ad una massa di insieme di competenze diverse, che ha in più, rispetto alle Regioni a statuto ordinario; diventa però difficile capire le ragioni di due *trends* nettamente distinti di crescita, partendo da basi che, ipoteticamente, potremmo considerare anche valide e giuste.

Quella dei *trends,* invece, è una realtà diversa da regione a regione, perchè alcune regioni hanno ancora — per esempio il Trentino ed il Friuli — componenti di entrata che in qualche maniera sono riferite a *trends* di crescita previsti per la spesa a livello nazionale, e altre regioni per le quali lo sviluppo dell'assetto delle entrate è andato sempre più verso una quota di entrate erariali. Nell'insieme c'è uno spettro sempre più ampio di tributi erariali.

Qui si pone il problema dei due diversi *trends*: per alcune regioni il *trend* è legato all'andamento della spesa della Pubblica amministrazione, perchè è legato alle sorti del bilancio dello Stato nel suo insieme (bilancio dello Stato che ha un'entrata che è la metà o

poco più della spesa) e per il quale quindi, per mantenere lo stesso disavanzo, l'entrata deve avere *trends* di crescita doppi rispetto a quelli di crescita della spesa; le altre regioni sono legate all'entità dell'entrata e, di conseguenza, si trovano ad avere *trends* di entrata rilevanti e, siccome le Regioni hanno il bilancio in pareggio, di conseguenza hanno anche *trends* di spesa corrispondentemente elevati.

È un po' difficile dire subito come si potrebbe rimediare, ma si può dire che alcune Regioni hanno normative di livello giuridico-costituzionale e, quindi, dei meccanismi che possono, sì, essere toccati, ma con procedure molto più complesse e lunghe; altre Regioni, invece, hanno normative che possono essere modificate con norma ordinaria; il meccanismo potrebbe essere quello di adattare la quota riferita al totale delle entrate tributarie al variare dei tassi di crescita programmati per il totale della Pubblica amministrazione, quindi con un meccanismo di adattamento più flessibile, da definire anno per anno in relazione alle politiche che nazionalmente vengono adottate a questo riguardo.

L'altro sistema sarebbe quello che noi avevamo provato a suggerire: cioè quello di prendere atto che la legislazione oggi è questa e che, probabilmente, nel brevissimo periodo non sarà facile modificarla, anche perchè si tratta di una legislazione in molti casi recentissima; però è possibile modificare altri meccanismi partendo proprio dal fatto che ci sono molte leggi di intervento, specialmente nel campo dello sviluppo, in materia di competenza regionale, che producono i loro effetti sulla generalità delle Regioni.

Si potrebbe, allora, attraverso questo strumento, riservare gli effetti economico-finanziari — non quelli giuridici — soltanto ad una parte delle Regioni e non estenderli alle altre.

Al di là di questa ci sono soluzioni molto più radicali e, non a caso, molte Regioni a statuto ordinario chiedono di diventare a statuto speciale.

L'altra osservazione che è stata fatta riguardava il caso (per la verità si tratta di due casi, ma indicherò quello più eclatante) della regione Lombardia, che ha un disavanzo di amministrazione in chiusura di 400 miliardi, destinato a crescere, dovuto proprio al meccanismo della possibilità di slittamento della contrazione dei mutui che è consentito dalla legge di contabilità.

Questo meccanismo è stato reso possibile dal fatto che, in termini di cassa, le Regioni possono utilizzare somme, trasferite dallo Stato e parcheggiate in un conto corrente della Tesoreria, che si riferiscono ad assegnazioni statali e ad una serie di interventi con tempi di attuazione molto lunghi, di modo che la Cassa può utilizzare, a sostegno dei pagamenti, poste di spesa che, in termini di competenza, dovrebbero essere coperte dal solo *trend*.

Questa è una politica che può essere giudicata positivamente per periodi in cui il costo del denaro è rilevante, ma che comunque dovrebbe avere delle barriere. Se la si protrae molto a lungo, infatti, succede che ci si trova a dover contrarre mutui e a non aver più le poste per far fronte alle quote di ammortamento.

SPAVENTA. Signor Presidente, signori commissari, sono più che sensibile all'esigenza che il Parlamento, nella sua sovranità, si doti delle strutture che vuole. L'onorevole Bassanini ha annunciato che nei giorni scorsi la Camera dei deputati ha deciso la costituzione di un ufficio di bilancio ed ha concluso dicendo che, se sono rose, fioriranno. Credo che questa sia la via maestra da seguire perchè ritengo che il Parlamento debba rendersi autonomo da organi esterni.

A questo punto, gli esperti affolleranno i corridoi del Ministero del tesoro perchè, oltre alla Commissione qui riunita nel numero di undici commissari e a cui attualmente mi onoro di partecipare, vi è un'altra Commissione istituita con compiti pressochè analoghi presso la Ragioneria generale dello Stato ed un'altra ancora presso la direzione generale del Tesoro. Parlo a titolo personale e mi chiedo se non vi siano un po' troppe Commissioni, comprendendo anche quella di cui ho l'onore di far parte, in ordine alla quale mi domando se non potrebbe avere altra destinazione nell'ambito delle delibere che si stanno assumendo nel Parlamento. Nella si-

tuazione attuale, infatti, non riesco a capire a chi si dovrà rivolgere il Parlamento, se alla Commissione della Ragioneria generale dello Stato, a quella della direzione generale del Tesoro o a quella tecnica per la spesa pubblica.

Al senatore Alici vorrei inoltre dire che non è facile il lavoro nemmeno all'interno della Commissione tecnica per la spesa pubblica. I conferimenti di incarichi e di studi ad esperti ad esempio, trovano difficoltà burocratiche continue. In particolare nella trattazione di determinate tematiche si richiede una documentazione non dico da premio Nobel ma quasi, affidando il lavoro a centri di ricerca che naturalmente prendono qualcosa per spese generali. È questo un modo di procedere di cui non riesco a capire l'economicità, visto che si ottiene lo stesso prodotto con costo maggiore. Dico ciò perchè, visto che la Commissione per la spesa pubblica è in scadenza, mi chiedo cosa succederà in futuro. Avendo esaurito una fase di indagine a tappeto, tipo battaglia navale, per cercare di scoprire l'incrociatore da colpire, che cosa si farà adesso?

I compiti stabiliti dalla disposizione di legge finanziaria, con cui fu istituita tale Commissione tecnica, sono stati impropriamente iniziati dai superispettori. Tali compiti sono i più vasti ed i più vaghi, così come è vago un punto importante, al fine del rapporto con il Parlamento. Mi riferisco al terz'ultimo comma della predetta disposizione, in base alla quale il Ministro del tesoro, su richiesta dei Presidenti delle competenti Commissioni, cura la trasmissione delle notizie e dei documenti che le medesime Commissioni permanenti ritengano utili. Ciò o è dire troppo o è dire poco.

In particolare è dire poco nel caso in cui la Commissione tecnica abbia elaborato un documento e le competenti Commissioni parlamentari non lo sappiano; la Commissione tecnica non è autorizzata a procedere per conto suo alla trasmissione del predetto documento. Ciò può portare ad un totale isolamento del Parlamento dalla Commissione tecnica, cosa che dipende dal Ministro del tesoro che può legittimamente volere che certi documenti rimangano riservati.

La situazione, mentre va migliorando per quanto riguarda la dotazione del Parlamento di un organo che possa fare queste valutazioni, si manifesta con qualche nebulosità per quanto riguarda i compiti della Commissione tecnica.

Per quanto attiene alle osservazioni dell'onorevole Cirino Pomicino, innanzitutto devo dire che soltanto ieri si è avuta la possibilità di prendere visione del disegno di legge finanziaria. Malgrado ciò voglio fare due piccole osservazioni.

Poichè uno degli articoli più penetranti del disegno di legge finanziaria è l'articolo 31, sono andato a vedere la parte delle relazioni a tale articolo ma non ho trovato una sola frase da cui capire se questo si propone o meno di sviluppare il processo di contribuzione.

Per quanto riguarda il potere della finanziaria di controllare la spesa, l'osservazione immediata che viene da fare è che l'articolo 5 è il solito manifesto di buone intenzioni. In esso si dispone che le spese per il personale statale non potranno crescere oltre un certo limite, ma questo non è altro che *flatus calami* o *flatus vocis*, perchè è evidente che, se rimarranno in vigore tutte le leggi attualmente esistenti, la spesa del personale statale crescerà anche oltre il limite imposto dall'articolo 5, che resta un articolo puramente programmatico e privo di una strumentalizzazione.

Credo che quanto diceva l'onorevole Cirino Pomicino sulla necessità della delegificazione sia sacrosanto. È il caso dei contratti per il pubblico impiego, per cui il Parlamento è chiamato a ratificare un'azione contrattuale del Governo laddove — e lo dico esponendomi alle censure del senatore Bollini — sarebbe economicamente più comprensibile che la legge finanziaria stabilisse che per le spese del personale statale è disponibile un certo numero di miliardi: in questo modo il Governo andrebbe alle trattative con un tetto preciso. È questo il modo di vincolare e non certo auspicando una percentuale.

Concludo, quindi, il mio intervento con una battuta dicendo che sarei lieto che in Parlamento vi fossero ancor più professori universitari perchè in questo modo avrei la sicurezza di continui aumenti retributivi.

PRESIDENTE. Perdo per un momento il metodo rigoroso che dovrei seguire, per chiedere di poter esprimere un pensiero personale rispetto alle cose importanti che sono state finora dette.

Possiamo formalmente andare dietro a tutte le costruzioni teoriche o astratte che vogliamo, però dobbiamo tenere conto dei fatti concreti e delle esigenze che man mano si pongono.

Cosa è avvenuto? Fin dai tempi di Vanoni so del lavoro che è stato fatto proprio per mettere a fuoco i gravi problemi della spesa pubblica e dei tentativi che sono stati effettuati.

Da questo nostro osservatorio — tra l'altro oneroso ed impegnativo — abbiamo avuto modo di conoscere ed apprezzare in modo del tutto particolare il lavoro svolto dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica.

Di fronte a ciò, abbiamo ritenuto, pragmaticamente, di non andare in cerca di «chimere», di nuove soluzioni, di nuove istituzioni di enti, eccetera, ma di rivolgerci al Ministro responsabile perchè vi fosse la sua autorizzazione — così come è previsto e come è necessario fare, quando un organo non agisce nella nostra sfera di competenze ma opera nell'ambito dell'Esecutivo — ad avvalerci largamente del loro apporto.

Gli incontri che il Parlamento ha avuto con la Commissione tecnica per la spesa pubblica sono stati estremamente proficui poichè hanno avuto due caratteristiche fondamentali: la messa a fuoco di punti essenziali, non particolari, e l'aver operato su una linea di strategia.

Abbiamo bisogno, ad esempio, per il nostro lavoro quotidiano — ha ragione il senatore Alici, che tra l'altro è anche meritevole per il suo contributo — un lavoro che è molto minuto, particolare, di natura immediata, di avvalerci in modo particolare del parere del Sottosegretario per il tesoro competente, che a sua volta riceve i dati della Ragioneria generale, che ha vari modi per ottenerli.

Ma per quanto riguarda il lavoro strategico di fondo per affrontare i problemi più importanti e per dare ad essi adeguate risposte, l'unico modo possibile è rivolgersi a persone che dedicano il loro tempo allo studio di questi problemi, che sono in grado di mettere a fuoco queste problematiche e di esprimere giudizi al riguardo per acquisire una direttiva su cui operare.

Ritengo che la cosa peggiore sarebbe, cercando di avere di più, creare una congerie di organismi che in qualche modo si mettano in contrapposizione, se non addirittura in contrasto tra di loro.

A questo riguardo ritengo pertanto che ciascuno per la propria parte debba collaborare affinchè il lavoro svolto finora possa continuare.

Forse non è il caso di parlarne in questa sede, ma se possiamo formulare un auspicio è che possano seguire iniziative pratiche, concrete e quindi che questo lavoro non solo continui ma sia anche rafforzato nella maniera migliore.

Rifuggiamo comunque dal sistema molto comodo di dare incarichi esterni, che poi non sono coordinati, non sono improntati ad un metodo, che è il segreto del successo. Condivido quindi le osservazioni del professor Spaventa circa l'opportunità di evitare la proliferazione di incarichi esterni, ed è in questo senso che noi ci muoviamo.

Del resto, il fatto che i due rami del Parlamento abbiano ritenuto indispensabile chiedere il loro aiuto e la loro collaborazione è espressione, a mio avviso, significativa di quello che è il nostro lavoro e soprattutto la nostra convinzione.

Ringrazio quindi i nostri ospiti per le indicazioni che ci hanno fornito, di cui faremo tesoro. Non mancheremo di adottare le opportune iniziative ed i necessari comportamenti.

GERELLI. Se sarà possibile, vorrei dopo intervenire su questi temi molto brevemente. Adesso infatti sarebbe meglio, a mio avviso, continuare a rispondere ai quesiti che ci sono stati posti.

Mi sembra che il professor Spaventa, nella prima parte del suo intervento, abbia anche risposto alla seconda domanda del senatore Berlanda concernente l'Ufficio di bilancio.

Quanto all'intervento del senatore Napoleoni, da un punto di vista generale devo

dire che alle richieste di futuro lavoro che ci sono state fatte possiamo dare risposte di carattere metodologico. Infatti, come abbiamo già detto, è prossima la scadenza del nostro incarico — il 10 novembre — quindi, nemmeno volendo, potremmo fare promesse; tuttavia rimane la possibilità di dare risposte — ripeto — sul piano metodologico.

Vorrei pertanto pregare il dottor Morcaldo di rispondere al senatore Napoleoni in ordine alle questioni concernenti il personale.

MORCALDO. Circa gli effetti degli automatismi, senatore Napoleoni, gli effetti quindi che si avrebbero nel caso in cui si adottassero misure volte a contenerli, rispondo molto brevemente.

Si può calcolare che un 2,5-3 per cento dell'aumento delle spese di personale, che ha luogo ogni anno, sia attribuibile a questi automatismi, in particolare agli scatti di anzianità, agli aumenti di livello, alla progressione di carriera. È chiaro che in alcuni anni si verifichino aumenti più rilevanti a causa di leggi particolari (come la legge n. 312 del 1980) e in altri meno, comunque la media è quella che ho detto poc'anzi.

Ora, tenuto conto che la massa delle retribuzioni è valutabile in circa 100.000 miliardi di lire per l'intero settore pubblico, l'importo sarebbe chiaramente di 2.500-3.000 miliardi.

Non vorrei però che venisse fraintesa la raccomandazione. Infatti, non è che ovviamente ci si illuda che abolendo tali meccanismi si avrà automaticamente un risparmio di spesa corrispondente, in quanto è facilmente immaginabile che almeno parte di queste somme dovrebbe essere versata sotto forma di incrementi contrattuali.

Però ciò a cui vogliamo riferirci con questo è la scarsa chiarezza con cui avvengono gli aumenti retributivi, cioè le leggi che definiscono livelli ai quali si dà attuazione, definizione in un momento successivo generano naturalmente forme di incremento che si aggiungono a quelle dei contratti e a quelle esplicite. Quindi, molto spesso si finisce per avere aumenti in forma esplicita e a questi si sommano aumenti impliciti che derivano da meccanismi diversi, di cui nemmeno al momento dell'approvazione è facile comprendere l'esatta portata.

Quindi, uno sforzo volto ad una maggiore trasparenza dei contratti stessi, degli incrementi retributivi porterebbe senz'altro a risparmi, anche se probabilmente non nell'ordine di grandezza dato.

Sul problema della produttività del personale della Pubblica amministrazione, occorre dire che indubbiamente oggi l'impressione degli esperti e anche — credo — dei cittadini è che la qualità dei servizi sia piuttosto modesta.

Un incremento della produttività perseguito in modo più razionale non dovrebbe avvenire semplicemente con indennità che rischiano di creare una rincorsa salariale tra le varie categorie e che fanno riferimento non tanto all'effettivo apporto dei singoli, quanto alla funzione svolta; quindi tendono ad essere applicate ad intere categorie di persone, non riguardano tanto l'apporto dei singoli.

Indubbiamente occorre effettuare uno sforzo per migliorare la produttività del settore pubblico e soprattutto il collegamento degli incrementi retributivi all'apporto del fattore lavoro.

È chiaro che se ciò fosse possibile, se si conseguisse un risultato in questa direzione — come lei, senatore Napoleoni, giustamente diceva — il numero dei dipendenti sarebbe eccedente. È tuttavia evidente che la qualità attuale dei servizi può essere suscettibile di miglioramenti anche notevoli, per cui l'eccedenza di fattore lavoro potrebbe tranquillamente essere riassorbita per fornire ai cittadini servizi migliori.

NAPOLEONI. Scusi, dottor Morcaldo, se la interrompo. Ma la mia domanda era basata sulla speranza che si potesse rispondere positivamente al quesito, cioè che il numero dei dipendenti potesse essere ridotto.

MORCALDO. Senatore Napoleoni, da un punto di vista tecnico, osserviamo che il numero dei dipendenti pubblici in rapporto al prodotto nazionale in Italia non è poi più elevato rispetto a quello di altri paesi.

È chiaro anche che c'è un problema di disoccupazione giovanile abbastanza ampio. Con questo non voglio giungere a conclusioni mie, però a mio avviso ci sarebbe sicuramen-

te spazio per migliorare la qualità dei servizi, che oggi è assolutamente carente. Se questo fosse possibile a parità di spesa aumentando la produttività, indubbiamente ci sentiremmo in sostanza tutti più ricchi e, al di là — ripeto — delle cifre registrate dall'ISTAT, il prodotto nazionale sarebbe più elevato.

ONOFRI. Signor Presidente, se mi è consentito risponderei ora all'ultima domanda posta dal senatore Napoleoni e a quelle rivolte dall'onorevole Bassanini.

La domanda del senatore Napoleoni (se la migliore utilizzazione del servizio ferroviario e una diversa distribuzione del trasporto tra ferrovia e strada possono consentire una riduzione dei costi unitari nel servizio ferroviario) presuppone l'approfondita conoscenza di alcuni elementi. Probabilmente — ma si tratta di un argomento che non abbiamo approfondito — una più adeguata utilizzazione del servizio potrebbe portare, se non ad una riduzione dei costi, certamente ad un migliore rapporto tra ricavi tariffari e costi, visto per esempio che spesso per il servizio viaggiatori si ha una limitata utilizzazione dei posti disponibili. Ripeto, non siamo in grado di rispondere adesso al quesito; potremmo anche affrontare il problema, ma subordinatamente alla condizione del rinnovo della Commissione, che terminerà tra poco il proprio mandato, ovvero trasferendo ad altri membri della Commissione questa richiesta pervenuta dal Parlamento.

Per quanto riguarda le domande rivolte dall'onorevole Bassanini, con la prima si chiedeva se è possibile quantificare il risultato ottenibile in relazione ad un ventaglio di ipotesi di trasferimento ai comuni di alcune quote di tributi erariali. L'argomento non è di mia specifica competenza; ci sono altri colleghi, come il dottor Colombini, che si occupano di questo problema, ma penso che uno studio al riguardo si possa fare. Conoscendo il gettito dei tributi anche su scala regionale, è senz'altro possibile stabilire quale sarebbe l'ammontare del gettito trasferito ai comuni in relazione ad una certa aliquota dei tributi erariali che fossero agli stessi ceduti.

Un'altra domanda posta dall'onorevole Bassanini riguarda il cosiddetto fondo globale negativo introdotto nella legge finanziaria 1985 e non riprodotto nel disegno di legge finanziaria per il 1986. In linea di princìpio personalmente non sono favorevole a poste negative inserite in bilancio. Il bilancio in sostanza è costituito da una serie di addizioni e inserirvi poste negative a mio avviso rappresenterebbe una grave turbativa di carattere contabile. Comunque, se nella sostanza si tratta di porre il divieto di utilizzare maggiori entrate per la copertura di nuove spese, cioè incrementi dei gettiti tributari come posta per la copertura di nuove spese, a me pare che in effetti l'anno scorso la norma aveva una precisa ragione di essere. Nella relazione alla legge finanziaria era contenuto l'impegno del Governo di introdurre nuove misure per reperire una fascia di entrate, che poi solo in parte si sono realizzate. Evidentemente allora si voleva evitare che nel momento in cui si percepissero questi nuovi introiti si pensasse di riportare il disavanzo alla misura ipotizzata originariamente, finanziando nuove spese per utilizzarne il ricavato. Questo anno la norma non è stata inserita e ritengo giustamente, perchè in effetti che si creino nuove entrate tributarie per finanziare eventuali nuove o maggiori spese mi pare in linea perfettamente coerente con l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione il che richiede evidentemente conferme da parte del legislatore ordinario. Trovo invece apprezzabile la norma contenuta nel terzo comma dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria, che pone alcuni divieti di utilizzazione di economie di spesa su certi tipi di capitoli per finanziare nuove o maggiori spese.

BASSANINI. Si tratta però di una norma che nella finanziaria è presente ormai da tre anni, da quando passò alla Camera un emendamento presentato dall'opposizione.

ONOFRI. La ringrazio dell'osservazione, onorevole Bassanini. Questo concetto certamente è accettabile; io vi aggiungerei il divieto di utilizzare le maggiori disponibilità nella voce interessi per finanziare ulteriori spese.

L'ultima domanda rivolta dall'onorevole Bassanini riguarda la possibilità di classificare la spesa. Il problema si può porre in sede teorica, studiando un nuovo schema di classificazione delle voci di bilancio, una classificazione più corretta che elimini le incongruenze e gli inconvenienti che sono stati rilevati. Certamente uno dei problemi più grossi in questo campo è quello di mantenere l'omogeneità dei dati per avere una serie storica omogenea che permetta di operare valutazioni comparative significative. La Ragioneria generale dello Stato opportunamente ha pubblicato i volumi di riclassificazione del bilancio dal 1862 in poi sulla base dei nuovi criteri introdotti dalla legge di riforma del 1964. Allo stesso modo, ritengo che bisognerebbe delineare una nuova struttura di classificazione di tutti i bilanci per lo meno per un numero consistente di anni. Sono perfettamente d'accordo con l'osservazione che le anticipazioni per finalità non produttive non sono ben inserite nel conto capitale. È stato purtroppo il rigurgito di un orientamento contabile che si richiamava al movimento di capitali di vecchia memoria, lasciando queste forme di operazioni finanziarie nella seconda parte del bilancio.

Probabilmente — e concludo — sarebbe opportuno rifarsi a quella classificazione a tre voci adottata nella relazione trimestrale di cassa, inserendo cioè oltre alle partite correnti e a quelle in conto capitale anche le operazioni finanziarie che sarebbero staccate dalle due, con ciò facilitando pure quella visualizzazione dei saldi che comporta nel quadro generale riassuntivo uno smembramento del conto capitale in due parti, per calcolare l'indebitamento pubblico e il saldo netto da finanziare.

PRESIDENTE. Ringrazio gli interlocutori per l'apporto prezioso che hanno dato ai nostri lavori e dichiaro chiusa l'audizione. Il seguito della procedura informativa è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 19,30.

VENERDÌ 4 OTTOBRE 1985

Presidenza
del Presidente FERRARI-AGGRADI,
indi del Vice Presidente BOLLINI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, il Ministro del bilancio e della programmazione economica Romita nonchè, in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'avvocato Giuseppe Guzzetti, presidente della regione Lombardia, il dottor Lanfranco Turci, presidente della regione Emilia-Romagna, il dottor Paolo Benelli, vice presidente della regione Toscana, il dottor Nicola Ravidà, assessore al bilancio della regione Sicilia.

I lavori hanno inizio alle ore 10.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1986.

Sono in programma oggi le audizioni dei rappresentanti delle Regioni e del Ministro del bilancio e della programmazione economica.

Se non si fanno osservazioni, verranno ascoltati innanzitutto i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Vengono quindi introdotti, in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'avvocato Giuseppe Guzzetti, presidente della regione Lombardia, il dottor Lanfranco Turci, presidente della regione Emilia-Romagna, il dottor Paolo Benelli, vice presidente della regione Toscana, il dottor Nicola Ravidà, assessore al bilancio della regione Sicilia.

Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

PRESIDENTE. Rivolgo un saluto molto cordiale ai rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni che hanno accol-

to il nostro invito e sono qui convenuti per venire incontro ad una nostra esigenza.

Innanzitutto vi fornirò delle informazioni sull'andamento dei nostri lavori. Debbo ricordare che è stato introdotto nel nostro Regolamento l'articolo 125-*bis* che prevede, prima di iniziare la sessione dedicata all'esame del bilancio di previsione dello Stato per il 1986, una riunione congiunta tra le Commissioni bilancio del Senato e della Camera dei deputati per svolgere un'attività conoscitiva preliminare.

Questa mattina, nell'altro ramo del Parlamento, i nostri colleghi sono molto impegnati. Il presidente della V Commissione della Camera dei deputati, onorevole Cirino Pomicino, ha annunciato un suo leggero ritardo, ma visto che tale ritardo si sta prolungando per motivi di ufficio più del dovuto, per riguardo a voi ed anche per consentire un più accurato svolgimento dei nostri lavori possiamo senz'altro iniziare la seduta in sua assenza.

Noi avevamo insistito presso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni per ascoltare quest'oggi il professor Bernini. Gli ho parlato poco fa al telefono, insieme al presidente Guzzetti qui presente, e mi ha detto che ieri sera ha tentato di venire a Roma, ma l'aereo non è potuto atterrare e quindi è ritornato a Venezia. Si è detto molto dispiaciuto di non poter oggi essere qui presente; so comunque che ha manifestato alcune sue osservazioni al presidente Guzzetti.

Noi ci troviamo — lo ripeto — in una fase preliminare alla sessione di bilancio. Si tratta di una importante innovazione introdotta tanto al Senato della Repubblica quanto alla Camera dei deputati e che impegna entrambi i rami del Parlamento a dedicarsi in modo pieno ed esclusivo ai problemi della finanza pubblica al fine sia di approvare i bilanci entro il termine costituzionale del 31 dicembre, che di approfondire i problemi e svolgere un lavoro adeguato alla importanza dei medesimi. Quindi, si è ritenuto utile — e ciò è previsto dal nostro Regolamento — acquisire una serie di elementi, giudicati indispensabili, al fine di una nostra più completa e migliore valutazione. Gli elementi che noi vorremmo acquisire sono di due ordini: da un lato, lo stato della finanza pubblica regionale; dall'altro, lo stato della politica della finanza pubblica, in quanto dobbiamo ritenere che tanto il Governo centrale quanto quello delle Regioni operano secondo la loro strategia e secondo una loro linea politica di gestione. Come dicevo poc'anzi, cercheremo di acquisire questi elementi informativi, per procedere poi con maggior cognizione di causa nelle scelte e nelle decisioni che il Parlamento dovrà adottare.

Nei giorni scorsi abbiamo svolto un lavoro molto intenso, ascoltando i ministri finanziari, i rappresentanti della Corte dei conti, della Banca d'Italia, dell'ISTAT e della Commissione tecnica per la spesa pubblica; in sostanza, abbiamo cercato di acquisire, in breve tempo, le informazioni più importanti.

Il nostro metodo di lavoro è il seguente: vi sarà una relazione introduttiva contenente gli elementi più essenziali; parlando con il professor Bernini ho accennato alle questioni più importanti che i componenti delle due Commissioni avrebbero voluto conoscere maggiormente. Se a questa relazione si riuscirà poi a far seguire delle note informative, noi ne saremmo lieti. Da parte nostra vi daremo notizia di un documento che ci è stato consegnato dai rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica che ritengo di grande interesse, in alcuni punti perfino provocatorio, perchè non soltanto guarda agli aspetti immediati ma anche a determinati aspetti strutturali futuri.

Dopo la relazione introduttiva, gli onorevoli colleghi vi porranno delle domande che avranno la stessa natura, nel senso che non dovrà svolgersi un dibattito politico. Tale tipo di dibattito noi lo svolgeremo quando si entrerà nel pieno della sessione di bilancio. Ricordo che in questa sede ci troviamo su un piano puramente tecnico e informativo: tale è l'aiuto che chiediamo ai rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Al termine della loro audizione, essi giudicheranno se sarà necessario inviarci per iscritto ulteriori informazioni.

Ha facoltà di intervenire il presidente della regione Lombardia, avvocato Giuseppe Guzzetti.

GUZZETTI. Innanzitutto desidero ringraziare, a nome della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, gli onorevoli componenti delle Commissioni bilancio di entrambi i rami del Parlamento per l'invito che ci è stato rivolto a fornire un contributo di carattere informativo ai loro lavori.

Signor Presidente, come lei ha detto, la relazione introduttiva che mi accingo a svolgere riguarderà, in primo luogo, alcune considerazioni di carattere generale e in seguito recherà alcune osservazioni più puntuali sullo schema di bilancio di previsione dello Stato per il 1986 e sul testo del disegno di legge finanziaria. Premetto che, per quanto riguarda quest'ultimo documento, ne siamo venuti in possesso solo qualche ora fa e quindi possiamo svolgere solo considerazioni di carattere generale, riservandoci — come lei stesso ha suggerito — di fornire in seguito un documento più compiuto e organico dove potranno essere meglio definiti gli aspetti che attengono ai rapporti tra le Regioni e i contenuti del disegno di legge finanziaria che concernono la finanza regionale.

Innanzitutto, permettetemi di svolgere una prima considerazione di carattere generale: da ormai quattro anni la finanza regionale si trova in uno stato di precarietà, di provvisorietà e di annualità. Dopo la scadenza della legge 16 maggio 1970, n. 281, sulla finanza regionale, in questi anni non si è provveduto da parte del Governo a proporre e da parte del Parlamento ad approvare una nuova legge sulla finanza regionale. Il primo elemento di disagio e di difficoltà che dobbiamo sottoporre alla vostra attenzione è che questa situazione, la mancanza di una normativa sulla finanza regionale, rende estremamente difficile una precisa politica della spesa da parte delle Regioni, ma, soprattutto, rende particolarmente difficile alle stesse esercitare la loro funzione di programmazione, costrette alla annualità dei bilanci, in quanto la nostra finanza è definita dalla legge finanziaria che viene approvata dal Parlamento annualmente.

La prima esigenza che esprimiamo è che si provveda rapidamente all'approvazione di una nuova legge sulla finanza regionale. Al riguardo — e ciò ha anche un rapporto diretto con il disegno di legge finanziaria per il 1986 — negli scorsi anni vi sono stati ripetuti contatti tra la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed il Governo, abbiamo avuto ripetute promesse e assicurazioni che il tema era maturo ed in fase di risoluzione mediante la predisposizione di un progetto di legge da parte del Governo. Di fronte ai continui rinvii del Governo, nell'aprile del 1983 la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha predisposto una bozza di articolato sulla riforma della finanza regionale che è stata formalmente consegnata al Governo.

Il problema ha avuto una positiva accelerazione quest'anno e nel corso di ripetuti incontri che abbiamo avuto con il ministro del tesoro Goria, con il sottosegretario Fracanzani e con gruppi tecnici di lavoro dei Ministeri del tesoro e del bilancio, nel luglio di quest'anno si è finalmente definito e concordato con il Governo il testo di un disegno di legge sulla riforma della finanza regionale che — stando alle ultime notizie, mercoledì di questa settimana — dovrebbe essere approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta odierna o in quella di domani. Per le Regioni si tratta, come è ben comprensibile da parte vostra, di un punto essenziale perchè vorrebbe dire definire finalmente in modo organico il rapporto tra finanza statale e finanza regionale, e consentire il superamento della provvisorietà ed episodicità della finanza regionale che attualmente è derivata per oltre il 95 per cento, consistendo in trasferimenti finanziari dallo Stato alle Regioni e di una modestissima cifra, intorno al 5 per cento, che le Regioni introitano attraverso quella modestissima fascia di autonomia loro riconosciuta dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato.

Rimaneva un punto controverso nella legge di riforma della finanza regionale, punto che nella riunione di mercoledì di questa settimana presso il Ministero del tesoro, è stato definitivamente sciolto. Il nodo riguarda i rapporti tra le Regioni e gli enti locali per l'utilizzo dei finanziamenti della Cassa depositi e prestiti per investimenti nelle singole Regioni.

Per quanto riguarda la legge di riforma della finanza regionale, stando agli impegni

assunti dal Governo nell'ultima Conferenza Stato-Regioni di mercoledì della scorsa settimana svoltasi a Palazzo Chigi, il Governo dovrebbe approvare la legge in questi giorni ed assicurare la contemporanea approvazione della legge sulla riforma della finanza regionale (vi è a questo proposito anche il problema della riforma della finanza locale che sarà oggetto di informativa da parte dei colleghi dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM). Il Governo si è impegnato per la contestuale approvazione di questa legge e della legge finanziaria dato che il disegno di legge finanziaria per una parte delle risorse finanziarie delle Regioni fa esplicito riferimento a questo provvedimento di legge in gestazione e rinvia ai suoi contenuti finanziari.

Se il disegno di legge finanziaria fosse approvato così come è stato formulato senza la contestuale approvazione della legge sulla finanza regionale, avremmo una situazione di sostanziale blocco delle Regioni per quanto riguarda i finanziamenti.

Il provvedimento sulla finanza regionale così come è stato formulato invece, trova d'accordo le Regioni — ancorchè vi siano da fare delle osservazioni a proposito dell'entità della determinazione di alcuni gettiti, ma non è questo il momento di affrontare tale problema — e poggia sostanzialmente su alcuni punti che riteniamo importanti. Aver inoltre trovato l'intesa da un lato con il Governo e dall'altro con il sistema delle autonomie locali, ci pare cosa di grande significato politico in quanto mostra chiaramente che non si tratta di richieste rivendicative o corporative.

Il disegno di legge ha questi contenuti qualificanti. La conferma delle possibilità di gettiti fiscali, tributari per le Regioni con la partecipazione a tributi e tasse per le nostre prestazioni, quali ad esempio l'occupazione del suolo demaniale e regionale. In secondo luogo vi è il mantenimento dei due fondi globali, il primo per il funzionamento delle Regioni, ed il secondo per i programmi regionali di sviluppo. Il testo della legge prevede che, qualora il gettito del fondo per il funzionamento delle Regioni superi il tasso programmato annuo d'inflazione, il maggior gettito (anche se da nostri calcoli questo non si verificherà assolutamente) venga traboccato sul fondo regionale per gli investimenti. Con questi due fondi dovrebbe operare la solidarietà all'interno delle Regioni al fine di garantire a quelle che non utilizzeranno l'autonomia impositiva, una sorta di riequilibrio rispetto alle altre. Il mantenimento dei due fondi è uno degli elementi fondamentali della riforma; l'altro elemento è il riconoscimento di un'autonomia impositiva attraverso un'addizionale o una sovraimposta a imposte erariali che avrebbe una duplice caratteristica: la facoltatività di utilizzare o meno l'autonomia impositiva, all'interno di percentuali massime determinate nella legge di riforma, e quella che il gettito non venga utilizzato per finanziare le spese correnti, ma rigidamente agganciato a programmi di investimento da parte delle Regioni. Dal punto di vista istituzionale e politico è questo l'elemento di maggiore novità della legge di riforma.

Originariamente, nel testo di riforma della finanza regionale era previsto un articolo che nell'incontro tra il Governo, l'ANCI e le Regioni abbiamo convenuto di trasferire nel primo provvedimento di legge che sarà approvato dal Parlamento, un articolo che autorizzava la Cassa depositi e prestiti a finanziare, per non meno del 25 per cento dei suoi programmi, progetti di opere pubbliche di rilevanza regionale che le regioni predisporranno attraverso consultazioni con gli enti locali e purchè esse vi partecipino per una quota non inferiore al 5 per cento con proprie risorse.

Questo è un altro elemento di grande importanza politica perchè avvia finalmente una rilevante forma di collaborazione con il sistema delle autonomie locali nell'importante settore degli investimenti per le opere pubbliche che sono prioritarie per i comuni. Tali investimenti sono rilevanti rispetto alle possibilità finanziarie delle Regioni considerando anche che i bilanci regionali sono stati progressivamente irrigiditi sia dalla riduzione dei trasferimenti dal centro alla periferia, sia dai vincoli di destinazione, altra caratteristica della finanza regionale sulla quale esprimiamo un giudizio fortemente negativo. In questi anni, infatti, la finanza regionale è

stata irrigidita, e dal settore dell'edilizia a quello dei trasporti sino all'agricoltura, i trasferimenti avvengono con vincoli di destinazione che in alcuni casi non si limitano ad indicare il settore ma precisano anche l'oggetto di destinazione delle risorse.

L'accordo intervenuto su iniziativa del Governo tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali per gli investimenti della Cassa depositi e prestiti apre una fase molto interessante, sia dal punto di vista della priorità degli investimenti, sia da quello degli investimenti per opere pubbliche effettuati dai Comuni, dalle province e dai loro consorzi nelle singole Regioni.

Per chiudere la trattazione di questo primo punto riteniamo di dover riaffermare l'assoluta urgenza e necessità che la legge di riforma della finanza regionale, con alcuni degli elementi indicati, sia approvata prima del 31 dicembre 1985 perchè diversamente avremmo un ulteriore pesante aggravamento della situazione finanziaria delle Regioni; posto che la «finanziaria» rinvia a tale legge una parte dei finanziamenti alle Regioni e ove la legge di riforma della finanza regionale non venisse approvata, si determinerebbe un buco che avrebbe conseguenze del tutto insopportabili.

Una seconda considerazione di carattere generale riguarda i rapporti tra la finanza pubblica e quella regionale. Le Regioni hanno espresso il parere sullo schema di bilancio per il 1986, soprattutto per la parte concernente le spese correnti e gli investimenti, e hanno dichiarato il loro assenso all'obiettivo del Governo di mantenere la pressione fiscale entro i livelli del 1984 e di contenere il *deficit* pubblico. È chiaro che non intendo dilungarmi su questi temi in una sede politicamente così qualificata; però dobbiamo rilevare due dati e vagliarli con molta attenzione. Il primo riguarda le spese correnti e l'altro le spese per gli investimenti.

Per quanto riguarda le prime, i dati forniti dal Governo indicano che nel 1985 si è verificato un incremento del 10,5 per cento, di gran lunga superiore al tasso programmato di inflazione, per le amministrazioni centrali dello Stato; di contro, per le Regioni questo incremento è stato del 4,5 per cento. Tale elemento significativo indica che, rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa pubblica e soprattutto della spesa corrente, fissato in sede politica dal Governo, le Regioni sono riuscite a contenere la spesa restando addirittura al di sotto del tasso programmato di inflazione; il tetto è stato invece raddoppiato per quanto riguarda le amministrazioni centrali dello Stato. Peraltro, come ha riconosciuto lo stesso Governo negli scorsi anni, i trasferimenti di fondi alle Regioni sono avvenuti restando al di sotto del tasso programmato di inflazione, ma le Regioni hanno fatto la loro parte fino in fondo. Ad esempio, nel settore di alcune spese obbligatorie, come quelle concernenti il personale, l'entrata in vigore del nuovo contratto ha provocato dei costi di gran lunga superiori al tasso programmato di inflazione; nonostante ciò, comprimendo tutte le spese correnti facoltative sulle quali era possibile esercitare un'azione discrezionale, complessivamente le Regioni nel 1985, come ho detto poc'anzi, non hanno superato il 4,5 per cento di incremento delle spese correnti, mentre le amministrazioni centrali dello Stato sono giunte al livello del 10,5 per cento.

Per quanto riguarda gli investimenti, dobbiamo rilevare che le previsioni per il 1986 finiscono per penalizzare ulteriormente le Regioni e le autonomie locali, privilegiando gli investimenti delle amministrazioni centrali; oltretutto questo dato è particolarmente negativo per quanto riguarda determinanti investimenti assolutamente prioritari di competenza delle Regioni in materie quali il territorio, l'inquinamento, la depurazione delle acque. Ho voluto sottoporre questi pochi dati alla vostra attenzione per dimostrare che, se si vuole contenere la spesa pubblica e ridurre il *deficit* dello Stato, bisogna considerare che i problemi sono ben diversi rispetto ad un'impostazione puramente economica.

In relazione poi al disegno di legge finanziaria per il 1986, quest'anno, per la prima volta, rispetto ad alcune voci e postazioni fondamentali i trasferimenti alle Regioni rispettano tre caratteristiche di tale finanza, che è totalmente derivata, largamente vincolata, nonchè precaria e provvisoria. Noi ave-

vamo già sottolineato queste caratteristiche in occasione della discussione delle leggi finanziarie che anno dopo anno sono state presentate; ed anche in questa sede, quando lei, signor Presidente, ci ha ripetutamente convocato per consultarci sulle finanziarie dei singoli anni. A differenza delle amministrazioni centrali ed anche delle autonomie locali minori, per le quali i trasferimenti hanno superato il tasso programmato dell'inflazione, le Regioni hanno ottenuto trasferimenti molto inferiori mediante particolari meccanismi di calcolo. Noi avevamo anche indicato la causa di questa situazione del tutto particolare e sfavorevole: infatti, rispetto al fondo globale e a quello di cui agli articoli 8 e 9 della legge n. 281 del 1970, negli anni scorsi il gettito non è mai stato calcolato sull'intero monte, ma, attraverso operazioni di discutibile significato, solo su una parte dei fondi globali. Per il calcolo di questi fondi, il tasso programmato dell'inflazione non veniva considerato del 16 per cento, ma del 10, non del 13 per cento, ma del 9, non del 7 per cento, ma del 5 circa, per effetto del definanziamento di una serie di provvedimenti. Tuttavia, le Regioni a loro volta dovevano garantire agli enti locali e alle opere universitarie, cui venivano erogati i fondi, almeno un incremento uguale al tasso programmato dell'inflazione.

Negli scorsi anni questa nostra indicazione molto precisa aveva sempre trovato il Governo non disponibile e propenso a fare calcoli anche molto artificiosi per riuscire a giustificare i conteggi. È una soddisfazione che finalmente quest'anno, avendo potuto chiarire sul piano tecnico il problema prima della predisposizione del disegno di legge finanziaria, in sede di conferenza tra lo Stato e le Regioni, il Governo abbia riconosciuto che effettivamente negli scorsi anni i calcoli non erano corretti come noi richiedevamo.

Vi è un giudizio positivo da parte nostra circa il disegno di legge finanziaria per il 1986 e prendiamo atto che i calcoli finalmente sono stati correttamente predisposti.

Come voi sicuramente sapete, sono cinque le voci globali di maggior consistenza ed interesse per le Regioni: l'articolo 8 della legge n. 281, riguardante il funzionamento delle Regioni; l'articolo 9; il gettito sostitutivo dell'ILOR, che viene incassata interamente dallo Stato; il fondo nazionale trasporti, il fondo sanitario nazionale.

Per quanto riguarda il fondo globale *ex* articolo 8 non abbiamo nulla da osservare sulla postazione prevista, anche se occorre tener conto della legge sulla finanza regionale. Per quanto riguarda i fondi *ex* articolo 9 siamo pure d'accordo con quanto è determinato nella legge finanziaria per il 1986 (864 miliardi) e condividiamo altresì la postazione prevista per il gettito sostitutivo dell'ILOR. Questi tre fondi corrispondono alle somme stanziate per il 1985 ricalcolate in base al tasso programmato di inflazione e quindi con l'aggiunta del 6 per cento per quest'anno. Dunque, nel 1986, queste voci sono correttamente formulate. Diciamo di essere d'accordo pure per quanto riguarda il fondo nazionale trasporti. La determinazione di 4.292 miliardi corrisponde esattamente alla rivalutazione del trasferimento relativo al 1985. Tuttavia restano aperte due questioni di non poco significato che, in sede di esame del disegno di legge finanziaria, sarà opportuno tenere in considerazione. In primo luogo, va tenuto conto dell'utilizzo da parte del Governo, mediante decreto-legge, di 290 miliardi originariamente appostati in bilancio (1985), per integrare alle aziende pubbliche di trasporto la parte dei minori gettiti determinati dal blocco dell'aumento delle tariffe, previsto da un precedente decreto del Governo, a seguito dell'accordo con i sindacati.

Le aziende pubbliche di trasporto avranno perciò un ulteriore *deficit* rispetto alla situazione già precaria in cui si trovano. A nostro avviso dunque la postazione in bilancio va ricostituita interamente, pena trovare queste aziende, all'inizio dell'anno prossimo, in situazione di grave difficoltà. Nel settore dei trasporti inoltre manca qualsiasi indicazione circa gli investimenti. Questa lacuna ha un duplice effetto negativo. La legge n. 151 prevedeva fondi per le spese correnti e stanziamenti per l'ammodernamento dei mezzi di trasporto, per investimenti di carattere immobiliare, per innovazioni tecnologiche sui mezzi di trasporto, sulle strutture, eccetera.

Già l'anno scorso il mancato stanziamento ha provocato il blocco dei piani di ammodernamento (costruzione di nuovi autobus, per intenderci). Dicevo di due effetti negativi; uno diretto, per quanto riguarda l'erogazione dei servizi di trasporto, che incide anche sui costi; uno indiretto, causato dal blocco dei programmi di lavoro delle aziende che producono motori, strutture, carrozzerie. In particolare abbiamo avuto grosse tensioni sul piano occupazionale e siccome la committenza è largamente pubblica in questo settore, si è avuto un blocco dei programmi pluriennali di ammodernamento del materiale rotabile e circolante. Questo degli investimenti è un problema che merita una particolare attenzione.

Accanto a queste considerazioni positive, è invece del tutto insoddisfacente la manovra che il Governo si accinge a compiere, per l'ennesima volta, nel settore della sanità. La finanziaria prevede 41.600 miliardi e una serie di manovre che riguardano l'aumento dei *tickets*, fasce di liberalizzazione in termini di pagamento delle prestazioni da parte del cittadino che usa il servizio sanitario nazionale, eccetera. Noi ribadiamo ancora una volta che tale manovra, come è accaduto negli scorsi anni e come puntualmente le Regioni avevano preventivamente indicato, è destinata a fallire. Intanto cominciamo col dire che il sottodimensionamento del fondo sanitario nazionale non equivale alla riduzione della spesa sanitaria. Anzi, è il quarto anno che diciamo che questo tipo di manovra aiuta lo sfondamento delle previsioni relative al fondo sanitario nazionale e in qualche modo deresponsabilizza gli amministratori, soprattutto le unità sanitarie locali, talvolta si penalizzano gli amministratori più rigorosi e si premiano gli amministratori meno accorti.

Noi abbiamo stimato — e il Ministero della sanità non ha offerto elementi per contraddire questi nostri dati — che avremo 41.000 miliardi circa di spesa sanitaria nel nostro Paese per il 1985.

Prevedere nella legge finanziaria 41.600 miliardi vuol dire non tenere conto del tasso programmato di inflazione del 6 per cento. Mancano miliardi, ma sarà un *deficit* che ci ritroveremo nel 1986. Occorre ricordare che anche per il 1985 la legge finanziaria aveva stanziato 39.500 miliardi e poichè quest'anno sarà sicuramente superiore, si è calcolato che avremo uno sbilancio di 2.500 miliardi circa.

Sempre a proposito della spesa sanitaria, noi riteniamo che le misure che sono state predisposte o preventivate dal Governo (intendo riferirmi all'aumento dei *tickets*) comportino una forzatura a carico delle Regioni e degli enti locali, i quali sarebbero costretti o ad aumentare ulteriormente i *tickets* stessi o a trovare le modalità di ripiano degli eventuali *deficit* che da parte delle unità sanitarie locali venissero realizzati a carico degli utenti.

Riteniamo che la manovra prevista dalla legge finanziaria avrà gli stessi esiti negativi che ha già avuto negli scorsi anni. Al Governo abbiamo proposto una diversa soluzione per il problema della sanità: determinare realisticamente il fondo sanitario nazionale con un confronto che tenga conto anche di una serie di elementi che sfuggono totalmente alle competenze delle Regioni. Una delle voci che oggi incide maggiormente sullo sfondamento del fondo sanitario nazionale è indubbiamente la farmaceutica. Però il prontuario farmaceutico e il prezzo delle specialità farmaceutiche sono di competenza del Governo centrale, sia che si tratti del CIP, sia che si tratti del Ministero della sanità.

Gli sfondamenti che noi abbiamo avuto relativamente alla voce farmaceutica sono dovuti ad un prontuario largamente inflazionato con la inclusione di specialità assolutamente non necessarie e non prioritarie; sono dovuti all'aumento dei prezzi delle specialità farmaceutiche determinato in sede di Comitato interministeriale prezzi, sul quale le Regioni non hanno assolutamente nessuna competenza.

Abbiamo proposto al Governo di determinare un fondo sanitario nazionale credibile. Su questo, le Regioni, in proprio e per conto delle unità sanitarie locali, avrebbero assunto l'impegno che lo sfondamento del fondo stesso sarebbe stato a loro carico, anche perchè in questo modo sarebbero state responsabilizzate a tutti i livelli regionali le attività di prestazione e di organizzazione

dei servizi, nonchè di contenimento della spesa pubblica. Riteniamo che la manovra relativa alla sanità, anche per il 1986, avrà scarse possibilità di successo.

Per quanto riguarda poi l'agricoltura, segnaliamo due elementi a nostro avviso negativi o rischiosi. Innanzitutto facciamo una osservazione riguardante il sottodimensionamento dei fabbisogni dell'agricoltura, che nella legge finanziaria vengono indicati in 2.500 miliardi, 2.700 miliardi e 3.000 miliardi: riteniamo che, rispetto ai reali fabbisogni, tali cifre siano nettamente insufficienti. La nostra valutazione è di 4.000 miliardi di stanziamento per ciascuno dei tre anni previsti.

Inoltre, ricordo che nella legge finanziaria l'erogazione di questi fondi è subordinata all'approvazione della legge di spesa pluriennale e del piano agricolo nazionale; vi è quindi la previsione di un *iter* molto lungo prima di arrivare all'approvazione definitiva da parte del CIPE. Il rischio che si corre è che in realtà non si riuscirà ad utilizzare i fondi per gli anni previsti. Questo impedirebbe la programmazione da parte delle Regioni, proprio nel momento in cui l'agricoltura deve affrontare una serie di problemi che voi conoscete, dato che nel 1985 vi sono state condizioni particolarmente sfavorevoli, prima a causa del freddo ed ora in conseguenza della siccità. Riteniamo che i finanziamenti dedicati all'agricoltura debbano essere indicati nella legge finanziaria come fondi immediatamente utilizzabili e trasferibili alle Regioni.

Vi è poi nella stessa legge finanziaria una misura che riteniamo oggettivamente positiva, cioè la riduzione dei tassi di interesse da corrispondere sul credito bancario. Però crediamo che sia incostituzionale il terzo comma dell'articolo 9, che saremo costretti ad impugnare davanti alla Corte costituzionale, in quanto il relativo trasferimento deve essere gestito dalle Regioni e non direttamente dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Sottolineiamo che non sono previsti affatto adeguati finanziamenti per l'edilizia scolastica. Così come consideriamo sottodimensionato lo stanziamento per il turismo; perchè, se è positivo il rifinanziamento della legge quadro del 1983, è tuttavia esigua la previsione per i prossimi anni data l'importanza che il turismo ha dal punto di vista economico e occupazionale nel nostro Paese.

Infine vorrei soffermarmi sui problemi relativi al FIO. Dobbiamo riproporre alcune nostre considerazioni alla vostra attenzione. Innanzitutto riteniamo che l'esperienza degli anni 1982, 1983, 1984 e 1985 abbia riproposto ancora una volta in termini pesanti il problema della gestione di un fondo che, per le modalità di erogazione e per gli obiettivi, consideriamo di grande interesse.

Pensiamo perciò che sia un errore prevedere solamente stanziamenti di carattere annuale, perchè sul fondo si scaricano tutte le esigenze dell'amministrazione centrale e delle Regioni e diventa difficile distribuire i relativi finanziamenti (un collega ha detto che si tratta di una lotteria). Risulta impossibile gestire con corretti criteri di economicità, di costi-benefici, di programmazione, di incidenza sull'occupazione, un fondo annuale che è legato solamente al breve periodo, risultandone così ridotta la potenzialità.

Tra le conseguenze di particolare gravità, sono da sottolineare quelle relative al settore dell'ecologia; infatti le cifre stanziate potrebbero permettere di attuare i programmi che abbiamo presentato per il 1985 e che confermeremo per il prossimo anno, ma i problemi nascono a causa della duplicazione delle procedure. L'*iter* infatti prevede una prima pronuncia sui progetti da parte del Nucleo di valutazione; segue la procedura presso il Ministero dell'ecologia che si conclude con un parere del Comitato delle acque. A questo punto la proposta torna al Ministero del bilancio e al Nucleo di valutazione per l'esame delle priorità, approdando infine al CIPE per l'approvazione definitiva. Riteniamo che si debba prevedere una procedura più snella e che, salvo le considerazioni di carattere economico che il Nucleo di valutazione può svolgere all'inizio della procedura, la conclusione del procedimento possa aversi al Ministero dell'ecologia con l'approvazione definitiva del piano.

Non siamo in grado di fornirvi ulteriori indicazioni sui diversi settori, dall'artigianato all'industria, per la ristrettezza dei tempi

nei quali abbiamo esaminato il testo definitivo del disegno di legge finanziaria. Molto rapidamente debbo osservare che vi è un settore, quello del risparmio energetico — anche esso strategico per diversi motivi sui quali non mi soffermo — che di fatto non viene finanziato. Il provvedimento di riforma della legge n. 308, in discussione presso il Senato, non prevede alcun finanziamento per questo settore. Come ho già dichiarato all'inizio del mio intervento, al fine di far conoscere ai Commissari una valutazione puntuale, complessiva ed organica, anche in riferimento a quei settori di cui non ho parlato, mi riservo di presentare nei prossimi giorni un documento più completo.

PRESIDENTE. Presidente Guzzetti, la ringrazio vivamente per la sua ampia e chiara esposizione.

RAVIDÀ. Signor Presidente, intervengo brevemente quale rappresentante della Regione siciliana, per dichiarare che quest'ultima, in ordine al disegno di legge finanziaria, presenta dei problemi diversi da quelli delle altre Regioni. Alla Regione siciliana, che si appresta a celebrare il quarantesimo anniversario della sua autonomia speciale, è riconosciuta e garantita dalla Costituzione e dalle norme di attuazione una propria autonomia finanziaria e lo Stato ha instaurato un rapporto di garanzia e guarentigia nei confronti del nostro ordinamento. Desidero aggiungere — soltanto *en passant*, in quanto mi riservo di far pervenire su questo argomento una memoria precisa alla Commissione ed alle altre autorità dello Stato che si sono interessate di tale aspetto negli ultimi giorni — che la nostra finanza è molto più ordinata ed efficiente di quanto non si ritenga. A tale proposito, debbo richiamare un recente documento della Commissione tecnica per la spesa pubblica presso il Ministero del tesoro che probabilmente risente di un'affrettata formulazione e soprattutto di una carenza di approfondimento dei rapporti con i destinatari dell'indagine, cioè con le Regioni. Sollevo una precisa riserva su questo metodo di lavoro, in quanto molto spesso gli organi centrali dell'amministrazione statale non instaurano un rapporto conoscitivo reciproco con le Regioni, ed in particolare con la Sicilia, quando potrebbero evitare numerose distorsioni di giudizio e numerose impostazioni che debbo definire superficiali. La nostra Regione ha un bilancio di competenza; è stata una scelta precisa, adottata per garantire un ordinato assetto della nostra finanza. Quindi, ad impegni precisi corrispondono stanziamenti che poi si evidenziano nel bilancio di competenza e nel bilancio triennale. Questo sistema, onorevole Presidente, può determinare qualche volta un ampliamento dei residui passivi appunto perchè a degli impegni corrispondono stanziamenti definiti. Comunque, i residui passivi sono somme impegnate che non è possibile destinare diversamente. Lo stesso discorso si può fare anche per l'avanzo; il 46 per cento di quest'ultimo è determinato da opere pubbliche, impegni che debbono essere assolti nei tempi tecnici di esecuzione delle opere stesse. Quindi, ciò che potrebbe essere definito come la patologia della nostra finanza alla luce di un esame approfondito non è tale.

Ho sottolineato questo aspetto in quanto mi è sembrato che nel complesso dei documenti finanziari portati all'attenzione del Parlamento traspaia una tendenza accentratrice (già rilevata dal presidente Guzzetti e il cui giudizio condivido pienamente); per esempio, si esprime nella tendenza ancora più esasperata che nel passato ad avocare allo Stato i maggiori cespiti anche quando riguardano entrate proprie della Regione in base all'ordinamento costituzionale. Inoltre, signor Presidente, desidero esprimere una riserva precisa, che si tramuterà — se è necessario — in una impugnativa qualora dovesse essere approvato l'attuale testo della legge finanziaria, sull'articolo 34 e precisamente sull'introduzione dell'obbligo di versare alla Tesoreria unica le giacenze della Regione mentre queste ultime, come ho già specificato, trovano riferimento preciso nell'assetto della nostra finanza pubblica, cioè nel bilancio di competenza. È vero che vi sono diverse giacenze, però sono tutti impegni assunti sulla competenza e quindi non sono fondi disponibili non utilizzati. Riversare questi ultimi alla Tesoreria unica compor-

terebbe una modifica sostanziale del nostro ordinamento finanziario e del nostro sistema contabile e certamente, in termini giuridici generali, una lesione profonda del concetto stesso di entrata propria, e quindi di indisponibilità delle entrate.

Su questo aspetto, onorevole Presidente, onorevoli senatori e deputati, debbo manifestare una profonda preoccupazione. Probabilmente — lo dico con amarezza — questo passaggio ci porta a scontare quell'assetto ordinato che abbiamo voluto dare alla nostra finanza. Avremmo fatto meglio, onorevole Presidente, a dare alla nostra finanza un assetto più disordinato, cioè a contrarre debiti, a presentare alla fine dell'anno un bilancio in passivo e a creare degli squilibri attraverso un diverso ordinamento del nostro sistema finanziario. Oggi non avremmo dovuto affrontare il problema del sequestro delle risorse finanziarie che detiene la nostra Regione proprio in virtù di quell'assetto che abbiamo voluto mantenere. Quindi, a questa tendenza dobbiamo rispondere innanzitutto esprimendo una riserva in termini politici che evidenziamo in questa occasione, cioè durante l'esame della legge finanziaria. In secondo luogo, innescheremo tutte le eventuali azioni che il sistema giuridico-costituzionale ci consente di esperire. Ad ogni modo, il problema che ci si presenta non è quello di risolvere un conflitto giuridico o di competenza, ma di contemperare le esigenze che lo Stato presenta in un momento di emergenza, attraverso il ricorso a tutte le risorse disponibili, con la necessità — altrettanto viva — di non comprimere, di non annullare le autonomie locali e, quindi, di non distruggere quel patrimonio democratico che è stato raggiunto in decenni di politica di rinvigorimento delle autonomie. Per noi questo è un aspetto di estrema importanza. La relazione puntuale svolta dal presidente Guzzetti ci esime dall'entrare nel merito di altri problemi quali ad esempio l'agricoltura, l'edilizia scolastica, eccetera, per i quali rimandiamo appunto all'introduzione espositiva.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti delle Regioni intervenuti e possiamo a questo punto iniziare a rivolgere loro delle domande.

CALICE. Signor Presidente, vorrei rivolgere innanzitutto una domanda di carattere generale che attiene al processo di formazione del bilancio dello Stato. Le Regioni, come è noto, entro il mese di luglio ricevono lo schema di un bilancio in costruzione, ma di fatto tutto si decide poi a settembre con l'approntamento del disegno di legge finanziaria. Si tratta di una discussione che stiamo sviluppando anche noi come Parlamento; avrete infatti notato che ci si sta avviando verso una forma di istituzionalizzazione preventiva di un dibattito nella primavera sulle grandi linee e sugli orientamenti che dovrebbe assumere il bilancio e la manovra complessiva del disegno di legge finanziaria per l'anno successivo. La domanda che vorrei porre — anche se retorica — è la seguente: ritenete soddisfacente il modo come è impostato il processo di costruzione del bilancio e avete suggerimenti da dare in proposito?

Passando ad altro argomento, il presidente Guzzetti — se ho capito bene — ha espresso insoddisfazione dal punto di vista finanziario, che è rilevantissimo, per la manovra approntata in merito alle questioni della sanità. La nostra opinione è che oltre questo vi sono dei problemi connessi molto più preoccupanti, come, ad esempio, quello delle scelte di principio, che sono state adottate rispetto all'organizzazione dell'assistenza sanitaria in Italia, e anche una corresponsabilizzazione nuova e forte della stessa Regione. Come i rappresentanti delle Regioni sanno, ci sono due provvedimenti che in sostanza stanno affrontando la stessa questione: il Piano sanitario nazionale, che dovrebbe concludere il suo *iter* alla Camera dei deputati, e la legge finanziaria 1986, nella parte riguardante tale aspetto.

Rispetto anche ai problemi che il presidente Guzzetti ha elencato, vorrei chiedervi — e concludo — quale ritenete sia la sede più propria per affrontare le questioni che sono state poste.

CAROLLO. Signor Presidente, ho ascoltato con attenzione, come penso tutti i colleghi,

l'esposizione introduttiva del presidente Guzzetti, il quale ha posto in rilievo alcune esigenze che comportano un aumento dei trasferimenti delle disponibilità statali in favore degli organi decentrati o periferici, quali le Regioni, i comuni, le provincie, eccetera. Egli ne ha spiegato le ragioni, indicando alcuni settori in particolare, e non entro nel merito, poichè do per acquisito che sia tutto fondato e puntuale. Siccome però dovrà presentare —così ha detto — una relazione in materia, desidererei che quantificasse tutto quello che dovrebbe essere trasferito in più dallo Stato alle Regioni o agli enti locali, giacchè ritengo che non siano sufficienti soltanto le indicazioni di principio, le delimitazioni delle materie e dei settori, ma che siano necessarie anche le relative quantificazioni della spesa, delle disponibilità finanziarie che si chiedono allo Stato e che quest'ultimo, a giudizio del presidente Guzzetti, dovrebbe concedere.

Vero è che ci troviamo di fronte ad un bilancio dello Stato, alle risorse della Pubblica amministrazione che per il 73 per cento non sono gestite dal Governo centrale, ma dagli organi periferici, dagli organi decentrati, dalle strutture degli enti locali, eccetera. Si tratta di questioni di cui parleremo in seguito, ma questa quantificazione va fatta in campo sanitario, nel settore dei trasporti, per le spese delle Regioni ed anche — ecco l'altra richiesta che faccio — in rapporto all'indebitamento sotterraneo (per modo di dire, in quanto si tratta pur sempre di debiti contratti con gli istituti di credito o con la Cassa depositi e prestiti) delle Regioni, dei comuni e delle provincie, se è vero come è vero per esempio che al 31 dicembre 1984, secondo dati forniti dalla Banca nazionale del lavoro, l'indebitamento con gli istituti di credito ammontava a 20.050 miliardi di lire.

Sarebbe utile per noi parlamentari conoscere oltre alla quantificazione dell'indebitamento anche le ragioni e i meccanismi che hanno portato ad esso. Non basta esporre come stanno le cose, è necessario anche che ne siano ricercate le cause al fine di ricorrere ad eventuali terapie, che non vanno soltanto attribuite al medico-Stato, ma ai medici-Regioni e via dicendo, dato che il controllo del 73 per cento della spesa pubblica è in capo agli organi periferici. Tale controllo infatti è esercitato dalle Regioni attraverso le Commissioni regionali di controllo — che in Sicilia sono le Commissioni provinciali di controllo — e le unità sanitarie locali, che a loro volta sono controllate sempre nell'ambito delle istituzioni locali. Ma come avviene questo controllo, dal momento che ci sono delle spese fisiologiche e delle spese invece patologiche? Quali sono queste ultime e come si possono individuare in termini quantitativi reali? Molto spesso si chiede qui a Roma non soltanto di finanziare ciò che è giusto, ma anche ciò che in realtà è un abuso.

Faccio un esempio. Giorni fa ho appreso dai dati dell'ISTAT o di qualche altro ente di statistica — non ricordo ora con precisione — che nel 1984 sono stati spesi 2.600 miliardi di lire dalle Regioni, comuni e provincie per finanziare iniziative riguardanti spettacoli con canzonette che si dovevano cantare perfino negli ospedali: naturalmente per curare gli ammalati!

Dato che i controlli — ripeto — sono in larga misura affidati non alla Corte dei conti ma ai vari organi di controllo periferici, bisogna armonizzare i dati contabili con le ragioni ad essi sottese. Anche le Regioni fanno parte integrante dello Stato e non sono una variabile indipendente dell'economia generale del Paese.

BOLLINI. Signor Presidente, vorrei domandare al rappresentante della regione Sicilia se può far pervenire alla Commissione un testo scritto riportante le argomentazioni da lui qui svolte ed altre eventuali anche in cordiale contraddittorio con la relazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica riguardante le Regioni a statuto speciale in difesa della struttura finanziaria e delle relative disponibilità, in maniera che sia possibile svolgere un'adeguata riflessione in materia avvertendo che si tratta del documento di una commissione ministeriale il cui peso è soltanto di suggerimento e di raccomandazione. Tuttavia, data l'autorità della Commissione stessa, ritengo sia giusto contestare osservazioni di rilievo che non sono corrette.

Per quanto riguarda la seconda questione, gradirei che il presidente Guzzetti o qualcun altro in sua vece ci facesse pervenire un appunto sulle possibili conseguenze di carattere istituzionale e finanziario della mancata approvazione della legge di riforma della finanza regionale in tempi ragionevoli; sarebbe stato nostro desiderio avere a disposizione, insieme al disegno di legge finanzaria, la legge di riforma della finanza regionale, così come del resto la legge di riforma dell'IRPEF, della finanza delle autonomie locali in modo che potesse essere esaminato l'impianto complessivo. Vorrei conoscere tali conseguenze perchè per la finanza degli enti locali — dato che lo stanziamento è in fondo globale — se non si presenta il disegno di legge si dovrà intervenire con un decreto.

L'ultima osservazione concerne la richiesta di un chiarimento rispetto alla proposta del presidente Guzzetti che sembrerebbe convincente, ma della quale non riesco a capire l'articolazione; secondo tale proposta le Regioni chiedono al Governo di fissare la spesa per il Fondo sanitario ad un livello realistico che comprenda l'incremento del tasso di inflazione programmata; saranno quindi le Regioni a gestire tale fondo secondo le loro responsabilità istituzionali e, nel caso si dovesse incorrere in un travalicamento di questa spesa, saranno le stesse Regioni a risponderne. Prima di elaborare questa proposta il presidente Guzzetti aveva affermato che le Regioni sono responsabili del settore sanitario quando, per esempio, le condizioni del comparto farmaceutico e dei contratti vengono stabilite da altri e si trovano quindi trascinate da una situazione che non possono controllare; non vorrei che la proposta in base alla quale spetta alle Regioni sanare eventuali *deficit* servisse ad eludere il problema. Con quali strumenti le Regioni farebbero poi fronte a questi impegni di onore di non superare il livello della spesa sanitaria? A questo proposito sarebbero necessari dei suggerimenti in quanto potrebbero esservi delle misure, da un lato, da attuare in sede regionale e dall'altro in sede nazionale. Non pretendo che la risposta a tali quesiti venga fornita seduta stante, ma vorrei avere una documentazione che potesse fornirci elementi per la soluzione dell'intero problema.

CIRINO POMICINO. Ringraziando il presidente Guzzetti e gli altri rappresentanti delle Regioni anche a nome della Commissione bilancio della Camera dei deputati, vorrei dare un senso più compiuto al mio intervento di quello che posso aver dato durante l'interruzione nell'assenza di un Presidente delle Regioni meridionali.

Presidenza
del Vice Presidente BOLLINI

(*Segue* CIRINO POMICINO). Non dubito che l'illustrazione delle questioni fatta dal presidente Guzzetti fosse a nome di tutte le Regioni, ma mi permetterò di segnalargli un elemento che il Presidente di una Regione del Mezzogiorno avrebbe segnalato a proposito della rimodulazione operata dalla legge finanziaria delle spese pluriennali, che determina una minore incidenza sul disavanzo di competenza e sul fabbisogno del 1986. Tale rimodulazione fa risparmiare oltre 5.000 miliardi, dei quali ben 3.000 sono a carico dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Ricordo questo e ritengo comunque che sarebbe stato giusto segnalarcelo.

Nell'accantonamento speciale per il 1986 infatti — e colgo l'occasione della presenza del senatore Chiaromonte — ci sono 8.200 miliardi per il Mezzogiorno, cifra che concorre a determinare il saldo netto della finanziaria con la solita piccola *nuance*, che se non riusciremo a varare la legge sul Mezzogiorno in tempo debito, gli 8.200 miliardi resteranno nell'accantonamento speciale, pur determinando il saldo netto da finanziare. Abbiamo quindi il problema di vedere come sia possibile riportare almeno 2.800 miliardi, rimodulati sulla competenza di altre leggi, al servizio del piano decennale già esistente, in modo che se non si farà la legge, siano almeno garantiti i flussi di cassa.

Volevo porre una domanda, in parte già

fatta dal senatore Bollini; sono convinto, ed è una convinzione molto diffusa in tutti i gruppi della Commissione bilancio della Camera dei deputati, così come credo anche dal Senato, che quando abbiamo dinanzi il problema del contenimento del disavanzo di competenza e del fabbisogno di cassa, sia necessario che tutti i livelli di governo forniscano al Parlamento dei suggèrimenti, onde evitare che si compiano errori di valutazione. Il presidente Guzzetti sa che mi opposi, a suo tempo, all'inserimento nel disegno di legge finanziaria del tetto di 4.000 miliardi per la spesa farmaceutica, senza che questa cifra — che più altro era un auspicio — avesse la strumentazione per essere rispettata. Diventa però difficile per il Parlamento annotare che probabilmente, a legislazione vigente ed a modelli organizzativi esistenti, la spesa sanitaria, oltre ai 41.600 miliardi, abbia bisogno di una integrazione di 2.500 miliardi.

La richiesta cui mi sembra abbia accennato il senatore Bollini e sulla quale vorrei tornare è quella di fornirci in questa settimana — partendo dalla convinzione che non solo bisogna recuperare il rapporto costi-benefici, che è un problema di chi istituzionalmente ha la responsabilità della gestione regionale del servizio sanitario — indicazioni sul modo in cui possono essere realizzate economie reali attraverso modifiche di alcuni meccanismi. Sono convinto infatti che non saranno i 500 o i 1.000 miliardi in più o in meno che potranno dividerci, a condizione però che — presidente Guzzetti — dinanzi ad uno sforzo complessivo che l'organizzazione di governo in questo Paese deve fare per contenere il disavanzo in limiti diversi da quelli già annunciati, le Regioni concorrano a tal fine con suggerimenti e pròposte. Mi sembra un po' troppo semplicistico dire che il Governo, poichè sottostima il Fondo sanitario nazionale, incentiva la finanza allegra, anche se potrà essere vero, in particolare nel Mezzogiorno.

I dati li abbiamo anche noi, sia dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica, sia da una serie di altre fonti, e sappiamo che vi è l'impennata delle spesa farmaceutica e di quella ospedaliera a causa della sottoutilizzazione della struttura; sfiderei infatti qualunque azienda a far quadrare i conti funzionando solo 4 o 5 ore al giorno.

Allora le chiedo, presidente Guzzetti, di fornire alcuni suggerimenti di pertinenza nazionale ed alcune linee di indirizzo regionale; perchè le Regioni devono concorrere alla formazione del bilancio. Noi abbiamo il problema, in quanto organo primario dello Stato, di contenere uno sviluppo dell'economia entro determinati livelli di inflazione e di diminuire la spesa pubblica. Pertanto chiediamo suggerimenti sui settori nei quali maggiore è la capacità di razionalizzazione da parte vostra, affinchè l'obiettivo sia raggiunto. Se ci limitiamo a dire che le spese per il settore sanitario sono sottostimate di 2.500 miliardi, probabilmente — stante il tipo di formazione della domanda di spese sanitarie — non riusciamo a capire in quale maniera le Regioni hanno capacità di organizzazione nel settore.

Per rispondere al senatore Calice, devo dire che, a nome della Commissione bilancio della Camera dei deputati, ho scritto alla Presidente Jotti perchè venga suggerito al Governo di dichiarare lo stralcio delle norme riguardanti il settore sanitario dal disegno di legge finanziaria; altrimenti la Commissione bilancio non può dare un parere favorevole su di esso, avendo parametri diversi sulla stessa materia nei due rami del Parlamento. Lascio ovviamente alla Presidenza della Camera di fare i passi necessari anche per trovare una sede propria all'interno della quale fare questo tipo di proposte.

Infine, sempre in relazione al settore sanitario, vorrei dire che, se dobbiamo approvare il Piano sanitario nazionale prima dell'approvazione del disegno di legge finanziaria, ossia nell'ipotesi dello stralcio delle norme di questo concernenti il settore sanitario, è necessario operare un'armonizzazione tra i due provvedimenti, perchè nell'attuale legge finanziaria non esiste un accantonamento speciale. La prossima legge finanziaria per il 1986 ed il bilancio pluriennale riguarderanno le previsioni fino al 1988 e quindi, quanto meno in prima applicazione del Piano sani-

tario nazionale, dovremo prevedere gli adeguati finanziamenti, sia pure considerando le probabili obiezioni della Corte dei conti.

In conclusione, noi attendiamo dai rappresentanti delle Regioni i suggerimenti affinchè anche nel settore sanitario si recuperino economie per concorrere al contenimento del disavanzo pubblico e del relativo fabbisogno di cassa, che resta l'obiettivo centrale di tutti i Gruppi politici, anche se affrontato con divergenze di opinioni.

GUZZETTI. Signor Presidente, per quanto riguarda la prima domanda, relativa all'impostazione del bilancio, devo dire che quest'anno, per la prima volta, siamo stati consultati ed abbiamo attivato un rapporto molto stretto e positivo per alcuni problemi a nostro avviso in tempo utile. Infatti lo schema del bilancio preventivo è stato predisposto nel mese di agosto ed è servito per rilevare che le amministrazioni centrali dello Stato — come ho già sottolineato — incrementano le proprie spese correnti ad un tasso superiore al livello dell'inflazione, mentre le Regioni ne rimangono al di sotto. Questo lo dico perchè mi è parso che l'intervento del senatore Carollo fosse vagamente polemico, soprattutto per il modo come sono stati affrontati determinati problemi. Comunque, quest'anno per la prima volta, per quanto riguarda le spese correnti delle Regioni, noi siamo stati consultati tempestivamente ed abbiamo potuto fornire chiarimenti che a mio avviso hanno portato a risultati positivi. Da questo punto di vista, ossia per il metodo di formazione del disegno di legge finanziaria, per la parte strettamente attinente alle Regioni, salvo alcuni settori particolari, esprimo un giudizio positivo.

Per quanto riguarda il Piano sanitario nazionale, è chiaro che gran parte dei problemi sono legati alla definizione dello stesso e quindi ad una manovra responsabile da parte del Governo; per il resto si tratta di questioni secondarie, come l'aumento dei *tickets*. In proposito, presidente Cirino Pomicino, vorrei fornire qualche dato: nel 1985 l'incremento della spesa farmaceutica è stato del 24,5 per cento, con un aumento di 1.000 miliardi. Nel 1985 la legge finanziaria ha stanziato 39.200 miliardi, mentre la spesa sarà di 41.600 miliardi e quindi c'è un disavanzo di 2.400 miliardi. Infatti nel prontuario farmaceutico sono state inserite le spese per interventi speciali, distinte in ordinarie e straordinarie, ed è stato incrementato il costo dei medicinali; quando abbiamo avanzato alcune proposte ed abbiamo cercato di concordare un testo, assumendoci la responsabilità per l'eventuale sfondamento rispetto alle previsioni, abbiamo detto però che in particolare la spesa farmaceutica deve essere stralciata e sottoposta ad un controllo *ad hoc*. Un'altra voce che ha superato le previsioni è quella riguardante il personale, dove si registra un incremento del 12 per cento rispetto al tasso di inflazione; questo incremento è sostanzialmente dovuto alla spesa di alcune Regioni, che quest'anno hanno dovuto far fronte all'adeguamento finanziario del nuovo contratto per il personale. Sono queste le due voci di maggiore consistenza; per il resto, mi pare che la spesa sanitaria abbia rispettato sostanzialmente le previsioni.

Comunque, a parte la questione della spesa farmaceutica e del personale, dobbiamo agire in base all'esperienza. Nel 1985 la legge finanziaria prevedeva una spesa di 39.200 miliardi, mentre alla fine giungeremo ad una spesa di 41.600 miliardi; la differenza di 2.400 miliardi sarà messa a piè di lista. Lo stesso accadrà per il prossimo anno ed allora nella legge finanziaria deve essere prevista la spesa di 41.600 miliardi, salvo poi ripianare a fine anno. Le Regioni nel contempo si assumeranno la responsabilità di un eventuale sfondamento, ma lo Stato deve stabilire un dato certo; infatti ciò responsabilizzerà maggiormente tutte le Regioni e indurrà a prendere una serie di iniziative per controllare in modo più rigoroso la spesa, soprattutto da parte delle unità sanitarie locali. Questo è il meccanismo migliore, a nostro avviso, per ottenere il maggior rispetto delle previsioni formulate dal Governo; per altre strade non si otterrebbe sicuramente lo stesso risultato. Noi intendiamo verificare le spese per partecipare allo sforzo di contenere la spesa pubblica e ridurre il *deficit*: non chiediamo più soldi.

Abbiamo detto che ci sta bene l'articolo 8,

che ci sta bene l'articolo 9, ci sta bene il gettito sostitutivo dell'ILOR. Se il Governo fa delle operazioni che sono giuridicamente inammissibili, non ci si può venire a dire che chiediamo più soldi.

Il Governo ha fatto due operazioni nel 1985, che spero siano valutate nella loro oggettività. Erano necessari 290 miliardi per ripianare i minori introiti delle aziende pubbliche di trasporto che, con un decreto, si erano visto bloccato l'aumento delle tariffe. Questi miliardi sono stati prelevati e utilizzati per ripianare (408 miliardi) il *deficit* aggiuntivo della gestione 1983-1984. I 290 miliardi li chiediamo in più o sono 290 miliardi da mantenere? In secondo luogo, il Parlamento ha autorizzato le unità sanitarie locali a contrarre mutui per esigenze di cassa. Il Tesoro ha autorizzato l'operazione assumendo a proprio carico la prima rata per il 1986, mentre le rate degli anni successivi andavano a carico del Fondo sanitario nazionale.

Il provvedimento legislativo non aveva copertura finanziaria, ma il Tesoro, da un punto di vista sostanziale lodevolmente, da un punto di vista della correttezza dei rapporti, a nostro avviso, non altrettanto correttamente, quando si è trovato di fronte ad una norma senza copertura finanziaria ha tolto 400 miliardi dal fondo sanitario nazionale e li ha posti in un capitolo *ad hoc* del bilancio. Domanda delle Regioni: i 400 miliardi li dovete restituire o no? Se non li restituite, i 39.000 miliardi destinati alla sanità sono ulteriormente ridotti. Dunque, prima il Tesoro compie operazioni che spingono in una certa direzione, poi il Governo con decreto rovescia la politica del Tesoro. Qui non si tratta di più soldi. I 2.000 miliardi per le cassette musicali negli ospedali costituiscono un fatto che mi stupisce: fornitemi dei dati e verificherò.

La Corte dei conti ha fatto una serie di controlli sulle unità sanitarie locali della Lombardia. Ho letto attentamente i rapporti e ho trovato un solo rilievo sostanziale che non riguarda l'effimero, lo sperpero dei soldi, ma è un punto politico e istituzionale, sul quale si contende. Si tratta di alcune prestazioni che hanno natura incerta fra le prestazioni sanitarie ed i servizi sociali. La Corte dei conti contesta che si debba fare il trattamento nella piscina agli handicappati con fondi relativi alla sanità e afferma che tale prestazione va posta a carico dei servizi sociali. Tale dubbio deriva da una specifica situazione oggettiva della Lombardia: i centri sanitari nazionali, cui sono affidate queste prestazioni, forniscono sia prestazioni sanitarie, sia servizi sociali. Ebbene, si può discutere, ma generalizzare e affermare che si usano i soldi per finanziare squadre di calcio, criminalizzare le unità sanitarie locali è una delle più clamorose mistificazioni nazionali. Non è vero che gli amministratori delle unità sanitarie locali, normalmente, sperperano i quattrini del Fondo sanitario nazionale. Ci sono diverse interpretazioni: è sanità o servizio sociale? La Corte dei conti dice che trasportare gli handicappati dalla loro abitazione al poliambulatorio è un servizio sociale. Si può discutere, ma l'entità di queste spese è di pochi milioni.

Il senatore Carollo non può dire che stiamo chiedendo più soldi o che spendiamo quattrini per fare altre cose. Peraltro la finanza regionale è una delle variabili più dipendenti: non siamo come i comuni che possono sfondare sul versante della cassa, cosa che sta avvenendo ora. Addirittura nel periodo 1983-1985 il Governo ha tolto alle regioni 1.000 miliardi (abbiamo fatto anche un conto: 270 miliardi sull'articolo 8, 100 e rotti miliardi sull'articolo 9, una cinquantina di miliardi sui fondi sostitutivi dell'ILOR, eccetera) con un marchingegno di calcolo che non corrispondeva a correttezza matematica.

Anche la questione dell'indebitamento «sotterraneo» non mi trova d'accordo.

Vi sono regioni, come la Lombardia, che hanno svolto una politica di investimenti che ha portato i loro bilanci ad una situazione di rigidità; abbiamo fatto due piani-casa con il bilancio autonomo della Regione. Adesso il bilancio è rigido. Abbiamo fatto operazioni a sostegno dell'artigianato e della piccola industria, certo che il bilancio ora è rigido. Abbiamo drasticamente ridotto le spese fa-

coltative per arrivare al 4-5 per cento di crescita nel 1985, che rappresenta una media, e comprende tassi che vanno dallo zero al 16 per cento. Questa è la condizione della finanza regionale, non si tratta di indebitamento «sotterraneo». Dove l'ha scoperto il senatore Carollo l'indebitamento sotterraneo? Forse negli enti locali?

CIRINO POMICINO. Nelle unità sanitarie locali l'abbiamo eliminato con la legge finanziaria del 1984.

GUZZETTI. Per quanto riguarda i Comitati provinciali di controllo, la soluzione che prospetto è drastica; abolire i controlli in quanto bisogna mandare via l'amministratore che non adempie alle proprie funzioni quando si vota, — se funziona il sistema democratico — e se ruba bisogna mandarlo in galera. I Comitati di controllo — questo aspetto deve essere precisato — sono organismi chiamati impropriamente regionali; infatti i Comitati di controllo svolgono la propria attività indipendentemente e con tutto che in Lombardia c'è una normativa più liberalizzatrice sul piano del controllo, siamo noi i primi ad esserne insoddisfatti e non abbiamo alcun potere di sovraordinazione. Non possiamo intervenire presso il Comitato di controllo indicandogli ciò che deve fare anche a causa del rapporto delicatissimo con gli enti locali i quali rivendicano — correttamente a mio avviso — la propria autonomia costituzionale ed istituzionale. Quindi, anche in base a questo ultimo aspetto, non possiamo dire ai Comitati di controllo di fare, per esempio, una finanza allegra; a parte il fatto che gli enti locali hanno una loro autonomia sulla quale non possiamo esercitare alcun controllo...

CIRINO POMICINO. Lei sta facendo questa dichiarazione soltanto per i giornali, perchè nessuno in questa occasione vi ha accusato di finanza allegra. Il senatore Carollo è momentaneamente assente, per cui ritengo doveroso difendere la sua domanda.

GUZZETTI. In questa sede sono un ospite e in quanto tale ho il dovere...

CIRINO POMICINO. Al di là dell'ospitalità.

GUZZETTI. ...di rispettare coloro che mi hanno ospitato ma non mi sembra che il tono e il contenuto dell'intervento fossero finalizzati solamente ad ottenere qualche risposta. Sono stati fatti riferimenti molto precisi anche sull'indebitamento sommerso. Signor Presidente, è stato detto che sono stati finanziati gli abusi ed è una affermazione un po' pesante e non una semplice domanda.

CIRINO POMICINO. Gli abusi esistono a tutti i livelli; è un problema del Paese.

TURCI. Il presidente Guzzetti ha voluto spiegare che noi non possiamo controllare quegli abusi.

GUZZETTI. Siamo gli unici nei cui confronti vengono fatti controlli. Comunque, prima di concludere, voglio ribadire che se non viene approvata la legge di riforma della finanza regionale, le Regioni sono costrette a chiudere bottega.

TURCI. Signor Presidente, desidero soltanto aggiungere qualche breve osservazione all'intervento ampio e chiaro del presidente Guzzetti, soprattutto in riferimento alla domanda del deputato Cirino Pomicino circa i contributi che possiamo assicurare, come Regioni, per risolvere il problema del risparmio. Ritengo che le Regioni e i centri di spesa periferici non possano contribuire in maniera efficace innanzitutto al contenimento degli sprechi. Abbiamo potuto accertare, anche mediante comparizioni a livello internazionale, che per esempio, il problema della sanità è soprattutto un problema di cattiva gestione. Se si vuole risolvere questa situazione, corresponsabilizzando le Regioni, occorre assicurar loro un determinato grado di autonomia nella gestione delle risorse finanziarie sotto il profilo sia delle entrate, sia delle uscite. In questo senso, il Piano sanitario nazionale, su cui si sta discutendo in questi giorni, rappresenta uno strumento utile ma da quanto si è potuto accertare è

ancora basato su un sistema centralizzato di finanziamento della sanità. Nello stesso progetto di riforma della finanza regionale, che il Governo dovrebbe presentare nei prossimi giorni, la portata reale dell'autonomia impositiva rimane un punto oscuro. In tutti gli incontri col Ministro delle finanze, citati dal presidente Guzzetti, il senatore Visentini si è riservato di fornire una formulazione del cespite e, quindi, dell'incidenza reale dell'autonomia impositiva sull'insieme delle risorse proprie delle Regioni. Sono sempre convinto che meccanismi complessi, come quello sanitario, i quali non hanno poteri periferici di governo delle entrate e delle spese, sono ingovernabili. Non si può sostenere che la sanità è un meccanismo complesso e poi pensare di poterla gestire con un unico fondo nazionale predeterminato in tutte le voci. È necessario che le Regioni ed i comuni abbiano una autonomia impositiva non solo ai fini correnti, ma anche ai fini di investimento, mentre in riferimento alla proposta di riforma della finanza regionale, si è parlato di una autonomia impositiva limitata soltanto agli investimenti. Sicuramente ciò rappresenta una conquista importante rispetto alla situazione attuale ma se non viene prevista questa autonomia impositiva, signor Presidente, non si giungerà ad un risanamento completo della cattiva gestione della spesa. Nel testo di riforma della finanza regionale occorre quantificare l'incidenza dell'autonomia impositiva e, come ha ricordato il presidente Guzzetti, occorre vincolarla non soltanto agli investimenti. Pur rappresentando un passo in avanti rispetto alle condizioni storiche delle Regioni, se non viene stabilita una autonomia impositiva delle Regioni e dei comuni anche in funzione delle spese correnti, non si potrà creare una vera e propria responsabilizzazione dei centri di spesa.

La situazione della sanità, i cui aspetti conosco da molto tempo, è troppo complessa perchè possa essere governata con un unico fondo nazionale, anche se venisse attuata una maggiore parametrizzazione delle voci di spesa. Bisogna garantire una autonomia nella gestione delle risorse finanziarie a livello locale sotto il profilo sia delle entrate che delle uscite. Questa è l'unica soluzione che ritengo opportuno adottare.

Infatti vorrei dare un ultimo suggerimento ai Commissari, di ordine generale, al fine di risanare alcune voci dello Stato sociale. Ritengo che le indicazioni fornite nel rapporto Goria abbiano notevole importanza ed un notevole valore. Nella parte finale di questo rapporto vengono formulate tutta una serie di proposte per ristrutturare lo Stato sociale in termini dei servizi e dei sussidi finanziari; queste «tabelle sulla povertà» sono molto interessanti, per cui invito il Governo ed il Parlamento a prenderle in considerazione e a valutarle come una utile base di lavoro.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti delle Regioni anche a nome dei senatori e dei deputati e rinnovo l'invito formulato dal presidente Ferrari-Aggradi di far pervenire le documentazioni richieste e tutte quelle che potrebbero risultare utili per perfezionare ed integrare i lavori della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

I rappresentanti delle Regioni vengono congedati.

Presidenza
del Presidente FERRARI-AGGRADI

Audizione del Ministro del bilancio e della programmazione economica.

PRESIDENTE. Procediamo all'audizione del Ministro del bilancio e della programmazione economica.

Oggi, contrariamente alle previsioni, stiamo avendo una giornata un po' particolare, perchè alla Camera dei deputati si discute in Aula il piano sanitario e quindi la Commissione bilancio è direttamente interessata. Di conseguenza molti colleghi non sono potuti intervenire in questa sede.

Io, signor Ministro, vorrei riassumerle brevemente il lavoro che abbiamo compiuto e il significato di questo nostro incontro. Nella fase preliminare della sessione di bilancio i

Regolamenti della Camera e del Senato prevedono delle udienze conoscitive per aiutare i membri delle Commissioni ad avere informazioni dati, notizie, chiarimenti sullo stato dell'economia e della finanza pubblica, nonchè sulle linee di politica economica che si intendono perseguire per risolvere i problemi che si pongono. Noi purtroppo avevamo poco tempo a disposizione ed abbiamo fissato le nostre audizioni con particolare riguardo ad alcune personalità che maggiormente ci potevano aiutare.

Mercoledì scorso sono stati ascoltati il Ministro del tesoro ed il Governatore della Banca d'Italia; soprattutto il secondo ha fornito dati e statistiche di grandissimo interesse. Abbiamo poi ascoltato giovedì il Ministro delle finanze ed i rappresentanti dell'ISTAT. Nel pomeriggio dello stesso giorno sono venuti i rappresentanti della Corte dei conti, che segue normalmente tutti i problemi relativi ai bilanci; successivamente abbiamo ascoltato i membri della Commissione tecnica per la spesa pubblica. Questa mattina abbiamo avuto un lungo incontro con i rappresentanti delle Regioni e, secondo uno schema che ci sembra logico, chiuderemo con la sua esposizione, nella sua qualità di Ministro del bilancio, cioè il membro del Governo che ha la responsabilità del coordinamento e, nell'ambito del coordinamento, di stabilire la linea strategica per la soluzione dei problemi e l'attuazione della politica economica.

Noi abbiamo chiesto a tutti gli auditi di fare un'introduzione sugli elementi essenziali che intendevano fornirci, possibilmente lasciando anche dei testi scritti. In seguito i parlamentari le porranno le domande del caso.

Ringraziandola sono molto lieto di concederle la parola.

ROMITA, *ministro del bilancio e della programmazione economica.* Grazie Presidente, riassumerò rapidamente in particolare alcuni aspetti di base della Relazione previsionale e programmatica, che è di competenza e responsabilità specifica del Ministero del bilancio. Fornirò quindi qualche indicazione più particolareggiata sulla politica di rafforzamento ed accentuazione degli investimenti pubblici, che ritengo essenziale per poter uscire da una serie di vincoli che soffocano la ripresa della nostra economia e quindi anche la soluzione di grandissimi problemi oggi presenti, come quello della disoccupazione. Politica degli investimenti che anche per il 1986, nonostante un'impostazione rigorosa e molto attenta all'espansione complessiva della spesa pubblica che ha caratterizzato la legge finanziaria, riceve il suo significativo impulso.

Vorrei intanto, in ordine alla prima questione, cioè quella della previsione di programmazione per il 1986 e per gli anni successivi, ricordare rapidamente che la previsione appunto per il 1986 è stata in qualche misura condizionata dalla prevista chiusura del 1985. Una chiusura che — come gli onorevoli parlamentari sanno — è rimasta un pò al di sotto delle speranze e delle previsioni. Quindi avremo un 1985 che chiuderà prevedibilmente con una crescita economica in qualche misura inferiore a quella del 1984, cioè intorno al 2,4 per cento, mentre il consuntivo del fabbisogno pubblico dovrebbe essere superiore ai 100.000 miliardi che sono previsti in sede di assestamento del bilancio. L'andamento dell'inflazione dovrebbe rimanere come tasso di crescita al di sopra delle previsioni, assestandosi prevedibilmente intorno ad un 8,5 per cento medio annuo ed a un livello leggermente inferiore all'8 per cento come andamento tendenziale, se le indicazioni che abbiamo avuto di recente sull'andamento dei prezzi potranno essere confermate — come ci auguriamo — nei prossimi mesi.

Ma soprattutto, ed è questo il segnale preoccupante che vorrei sottolineare, si chiuderà il 1985 con una prevedibile collocazione del *deficit* delle partite correnti con l'estero intorno ai 12 mila miliardi, il che significa un valore più che doppio di quello con il quale si era chiuso il 1984. È proprio questo aspetto quello che al momento sembra restare più al di fuori dal controllo del Governo e del Parlamento, nel senso che il *deficit* delle partite correnti, una volta fissati certi obiettivi di crescita, dipende largamente dall'andamento della domanda interna e dal modo

in cui il sistema economico produttivo del Paese riesce a soddisfare l'incremento appunto della domanda interna.

In effetti, sia nel 1984, che nel 1985 (e prevedibilmente anche nel 1986), si è avuto un incremento della domanda interna, significativamente più alto della crescita economica. Infatti, nel 1984 la domanda è cresciuta del 2,9 per cento rispetto ad un aumento del prodotto interno lordo del 2,6 per cento; mentre nel 1985 il rapporto è stato del 2,7 per cento rispetto al 2,4. Questo aspetto resta indubbiamente uno dei vincoli più pesanti rispetto alle previsioni possibili per il 1986, che restano dunque chiuse tra le tenaglie dell'esigenza di puntare ad una rafforzata crescita economica del nostro Paese, come via inevitabile per affrontare — sia pure nel medio termine — una serie di problemi della nostra economia, e del vincolo con l'estero (il secondo braccio della tenaglia), di cui non riusciamo a liberarci e ai cui effetti soffocanti non riusciamo a sottrarre la nostra economia.

In questo quadro — come è noto — vorrei ricordare rapidamente che è prevista una crescita per il 1986 tra il 2,5 ed il 3 per cento del reddito del Paese. Realisticamente si è ammessa una forchetta di variabilità dei valori possibili in dipendenza anche di una situazione internazionale estremamente fluida e probabilmente variabile. Voglio ricordare che l'andamento previsto dell'economia mondiale per il 1986 è ancora crescente, forse migliore di quello del 1985, ma sicuramente peggiore dell'andamento relativo al 1984. Si tratta tuttavia di una previsione ancora legata prevalentemente da una parte agli sviluppi della situazione economica degli Stati Uniti, soprattutto all'andamento del *deficit* pubblico interno e del disavanzo dei conti con l'estero degli Stati Uniti, e dall'altra parte alla fluttuazione internazionale del dollaro. Se il dollaro proseguisse con un andamento decrescente o comunque si stabilizzasse su livelli inferiori a quelli raggiunti nelle ultime settimane, potremmo contare, per quanto ci riguarda, su una minore importazione di inflazione, su qualche maggiore difficoltà per quanto riguarda la competitività del nostro sistema produttivo nei confronti dell'area del dollaro, ma allo stesso tempo su un probabile miglioramento di questa competitività rispetto all'economia europea ed in particolare all'area del marco. Potremmo inoltre contare su prezzi all'importazione significativamente decrescenti.

Esistono delle previsioni, svolte in ambito CEE, che addirittura lasciano prevedere una crescita dei prezzi all'importazione intorno al 2,5-3 per cento.

Se tutte queste condizioni favorevoli si verificheranno, potremo puntare ad un obiettivo di crescita molto vicino al 3 per cento senza effetti pericolosi sul *deficit* della bilancia dei pagamenti; in caso contrario, è chiaro che alcune di queste previsioni nel corso dell'anno prossimo dovranno essere riviste e riesaminate in rapporto ai fatti nuovi che potranno verificarsi.

Ho parlato di una crescita tra il 2,5 e il 3 per cento, con un tasso di inflazione medio previsto intorno al 6 per cento, un valore tendenziale dell'inflazione a fine anno del 5 per cento, un fabbisogno da finanziare nei conti dello Stato che, con la manovra contenuta nel disegno di legge finanziaria, è riportato al valore di 110.000 miliardi prevedibili, anche qui — come gli onorevoli senatori hanno sentito da altri esponenti dell'Esecutivo — con uno spazio di elasticità intorno ai 4.000 miliardi di lire, con una previsione di crescita delle spese correnti intorno al 6,3 per cento.

Aggiungendo a queste un'altra previsione sull'andamento del costo del lavoro e quindi delle retribuzioni che si aggiri intorno al 6,5 e 7 per cento si arriva nell'anno finanziario 1986, per quanto riguarda il totale delle partite correnti, ad una previsione che conferma la presenza di un *deficit* elevato, certamente minore dei 12.000 miliardi di lire previsti per il 1985, che potrà collocarsi intorno ai 7.000-8.000 miliardi. Indubbiamente, si tratta di un valore ancora elevato ma con un preciso segnale di decremento e quindi di un graduale alleggerimento di tale vincolo sia pure in un quadro di ulteriore crescita della nostra economia.

L'andamento del saldo corrente della bilancia dei pagamenti in rapporto al prodotto interno lordo che ha indicato un valore di

meno 0,9 nel 1984, e che si prevede possa salire a meno 1,8, dovrebbe con queste previsioni scendere a meno 1,1 nel 1986, un valore certamente ancora elevato ma che segna già un notevole sforzo di decremento legato alla manovra indubbiamente rigorosa e non facile che è stata prevista con il disegno di legge finanziaria e che quindi diventa un elemento portante di questo complesso di previsioni e di questo impegno di prospettiva.

Come si può evincere da questi brevi cenni, per quanto riguarda la visione del Ministro del bilancio e della programmazione economica, e cioè la visione che parte dalle considerazioni legate all'anno, ma che deve necessariamente proiettarsi in una visione di medio periodo, il 1986 resta un anno di transizione ed ancora in qualche misura statico. È positivo già poter prevedere un aumento del tasso dei livelli di crescita compreso tra il 2,5 e il 3 per cento, ma sono convinto — e lo siamo tutti — che con questo ritmo di crescita difficilmente potremo affrontare i drammatici problemi della nostra situazione economica e sociale, in particolare quello della disoccupazione.

Ci troveremo di fronte ad un *deficit* pubblico che, per quanto contenuto, resta ancora di valore elevato; in conseguenza di tutto ciò, vi è un tasso di inflazione che continua a decrescere ma non nella misura che si era ritenuta necessaria e che si era prevista. Questa situazione ci porta ancora a considerare che nel medio termine è indispensabile riuscire ad aggredire in maniera più decisa alcune debolezze strutturali del nostro sistema economico-produttivo che sono appunto alla base dei risultati scarsamente soddisfacenti che si sono avuti nel 1985 e che si proiettano in una prospettiva certamente non entusiasmante per il 1986.

Resta ancora aperto il problema — che, lo ripeto, è in parte affrontato già per il 1986, ma che dovrà nella previsione del medio termine essere ripreso con maggiore decisione — di una accentuazione più significativa della politica degli investimenti pubblici — sia pur lasciando uno spazio necessario a flussi finanziari per gli investimenti privati — attraverso anche una qualificazione della produttività della spesa pubblica e con una linea di investimenti pubblici chiaramente mirata a ridurre le strozzature di carattere strutturale, soprattutto infrastrutturale, che ancora soffocano la nostra economia e che sono in gran parte la causa di questo continuo e pericoloso indebitamento con l'estero.

Quindi, si tratta di una politica che nel medio termine deve muoversi su questa linea, ponendoci nuovamente nel contempo alcuni problemi che in parte sono stati risolti per il 1986, ma che dobbiamo prepararci ad affrontare con maggiore decisione negli anni a seguire.

Il primo problema che vorrei ricordare è quello riguardante il rapporto tra politica della spesa pubblica, politica dell'entrata e necessità di ridurre il *deficit* pubblico.

La linea che il Governo propone per il 1986 contiene una drastica riduzione della spesa pubblica, con una manovra che si può quantificare complessivamente intorno ai 16.000 miliardi di lire. È una linea che per il 1986, sul piano delle entrate, pur affrontando, come è inevitabile e logico, il tema della riforma dell'IRPEF, non potrà sottrarsi alla necessità di un maggior coordinamento tra tagli delle spese e politica dell'entrata. Di certo non si dovranno aumentare le entrate con nuove tasse per alimentare una spesa irrefrenabile, ma coordinare armonicamente il taglio delle spese e il mantenimento al livello del 1984 della pressione tributaria come condizione dell'esistenza di uno spazio sufficiente, sia pur nel rispetto dell'obiettivo di riduzione del *deficit* pubblico, per adeguati investimenti pubblici nel campo infrastrutturale. Tale tipo di investimenti — come sappiamo — ha il pregio, nel complesso, di non gravare troppo sulla bilancia dei pagamenti, giacchè, soprattutto per le infrastrutture di trasporto e di comunicazione, le materie prime gravano in maniera limitata sulle importazioni.

Quindi, un primo problema che ci si porrà dinanzi sarà quello del maggior coordinamento fra una politica di riduzione della spesa necessaria e la politica tendente al mantenimento di una pressione tributaria complessiva che non superi i livelli raggiunti nel 1984, ma che, almeno nel periodo neces-

sario per affrontare e risolvere questi nodi strutturali della nostra economia, si mantenga su livelli invariati.

Questo problema evoca quello relativo alla gestione del debito pubblico. In proposito si sono già soffermati altri colleghi del Governo, ma io desidero ricordarlo nella mia responsabilità di Ministro del bilancio perchè proprio attraverso la capacità di prospettare — sia pure nei tempi, nei modi e con la cautela necessaria — politiche più coordinate nella gestione del debito pubblico, si potrà dare risposta alla esigenza di sviluppo nei prossimi anni. Ritengo che la politica del debito pubblico debba passare anzitutto per un'azione decisa di riduzione dei tassi reali, attraverso un'azione di coordinamento tra il fabbisogno del Tesoro e la raccolta delle banche che dovrà poi anche collegarsi — una volta raggiunto un livello ragionevole dei tassi reali — ad una visione di carattere fiscale che dovrà coinvolgere anche le rendite finanziarie fino ad oggi esenti.

Solo in queste condizioni potremo, cosa che del resto in parte già faremo quest'anno, affrontare più decisamente le carenze strutturali del nostro sistema economico-produttivo. Ricordavo prima la crescita preoccupante della domanda interna rispetto alla crescita del prodotto interno lordo: una crescita della domanda superiore a quella del PIL testimonia di un sistema economico-produttivo che non riesce ad autoalimentare la propria crescita e che quindi viene regolarmente soffocato nelle proprie prospettive di crescita dall'aggravarsi del *deficit* della bilancia dei pagamenti. Non credo che si debba rispondere a questa situazione comprimendo la domanda interna, ma con una adeguata politica di investimenti e di sostegno dell'innovazione e quindi con trasferimenti alle imprese quando ciò è necessario affinchè, alla crescita della domanda interna ove questa sia giustificata, si risponda attraverso la crescita della competitività e quindi della produttività complessiva del sistema.

Non vorrei soffermarmi ulteriormente su queste valutazioni di larga massima e di prospettiva ma semplicemente richiamare l'attenzione degli onorevoli senatori e deputati su alcune cifre che riguardano in particolare la politica e lo spazio degli investimenti per il 1986, contenuti sia nell'articolato e nelle tabelle della legge finanziaria, sia per certi aspetti nel bilancio o in leggi di spesa pluriennali, dati dai quali si può dedurre come, sia pure in fase di transizione come è ancora il 1986 in cui si è ritenuto di privilegiare il taglio della spesa e la delimitazione del *deficit* pubblico, vi sia tuttavia un filo continuo che lega una politica degli investimenti tesa a realizzare una spesa pubblica più produttiva e più efficace.

Vorrei ricordare che sul piano della competenza, la manovra di bilancio proposta con il disegno di legge finanziaria comporta nuove autorizzazioni di spesa in conto capitale per 10.557 miliardi di cui 5.510 direttamente inclusi nell'articolato, 619 miliardi come adeguamento di stanziamenti di leggi in vigore, 4.428 miliardi quali maggiori accantonamenti sui fondi speciali per nuovi programmi. A queste nuove autorizzazioni di spesa si è fatto fronte per 5.325 miliardi mediante slittamenti ad esercizi futuri di stanziamenti su leggi pluriennali, mediante quelle rimodulazioni di cui si è già parlato in questa Commissione, rispetto a stanziamenti che risultavano esuberanti a fronte delle esigenze di esercizio. L'aumento netto delle autorizzazioni di spesa in conto capitale è stato quindi di 5.232 miliardi che rappresentano un incremento del 9,5 per cento rispetto alle previsioni assestate del 1985. Si tratta di un incremento che, basandosi sul tasso medio di inflazione previsto per il 1986, segnala un aumento in termini reali del 3,5 per cento che è lo sforzo più importante che si è tentato di fare in questa direzione rispetto alle prospettive della crescita che, attraverso queste indicazioni, dovrebbe portare ad una sua specifica ed ampia utilizzazione, in particolar modo per l'accentuazione della politica degli investimenti.

Vorrei quindi ricordare che, anche se non figurano direttamente nel bilancio come investimenti a carico dell'esercizio 1986, sono previsti per il prossimo anno interventi per 4.050 miliardi in base a finanziamento con ricorso al mercato da parte della Cassa depositi e prestiti e della Banca europea degli investimenti. Vorrei ricordare specificamente

dove e come si collocano queste prospettive di investimento ma ripeterei semplicemente le indicazioni dell'articolato e delle tabelle del disegno di legge finanziaria; sottolineo semplicemente alcune iniziative che mi sembrano particolarmente importanti quali il rifinanziamento per 1.000 miliardi del programma di edilizia penitenziaria, il finanziamento di 800 miliardi per l'edilizia giudiziaria, 2.800 miliardi — di cui 1.250 tramite ricorso alla Banca europea degli investimenti — per i progetti immediatamente eseguibili, quello che tradizionalmente si chiamava il fondo FIO. Vi è inoltre una nuova iniziativa destinata alla valorizzazione dei beni culturali che prevede investimenti per 450 miliardi, nonchè 2.500 miliardi per la legge del terremoto e così via.

Vorrei anche ricordare che nel quadro degli interventi a favore dell'economia, ci sono alcune indicazioni particolarmente significative tra cui rammento il rifinanziamento del fondo per il contributo interessi della Cassa per il credito alle imprese artigiane, un ulteriore finanziamento di 60 miliardi l'anno dal 1986 al 1995 per un totale di 600 miliardi per il credito agevolato alle imprese commerciali, la prosecuzione degli interventi per il turismo, un ulteriore finanziamento del fondo IMI di ricerca per 150 miliardi e un uguale rifinanziamento del fondo per l'innovazione tecnologica, un importante intervento di supporto all'esportazione per cui si prevede un incremento significativo del fondo di dotazione della SACE ed un rifinanziamento del medio credito centrale per 1.000 miliardi relativamente al periodo 1987-1993, il rifinanziamento della cosiddetta «legge Sabatini». Richiamo anche l'attenzione sulle previsioni di un ulteriore trasferimento alle partecipazioni statali sia pure con un decremento rispetto al 1985 che trova la sua ragione nella migliorata situazione economico-finanziaria del comparto.

In conclusione, signor Presidente, per non dilungarmi su questi elementi ricordo che la logica che si segue soprattutto per quanto riguarda il settore degli investimenti pubblici e le prospettive di intervento a miglioramento delle condizioni strutturali della nostra economia, viene confermata nel 1986 sia pure entro i limiti resi necessari nella svolta che si è voluta dare nel senso di una politica di riduzione complessiva della spesa pubblica ed in particolare della spesa corrente, confermando così una linea di tendenza che indubbiamente deve trovare ulteriori e significativi sviluppi nel medio periodo per dare risposta ai problemi strutturali del nostro sistema produttivo nell'attuale situazione economica.

BOLLINI. Signor Presidente, vorrei approfittare della presenza del Ministro firmatario del disegno di legge finanziaria per formulare una esplicita e formale richiesta, sperando che venga accolta e trasmessa ai vari rappresentanti dei Ministeri.

L'onorevole Ministro sa che il Ministero del tesoro ha emanato una circolare a tutte le amministrazioni affinchè ogni disegno di legge che comporti una spesa, prima di ottenere la regolare approvazione da parte dei Ministri competenti, sia accompagnato da una precisa relazione di carattere tecnico-economico; questa relazione deve riguardare il calcolo dell'intera spesa, la dinamica nel corso dei diversi esercizi, la previsione di quando questa spesa comincerà ad essere effettivamente erogata e soprattutto la esplicitazione dei calcoli che vengono fatti per la quantificazione della spesa stessa, ossia i parametri, i soggetti che hanno diritto, le possibili previsioni macroeconomiche su cui si basa il calcolo, in maniera da fornire una documentazione il più possibile precisa delle conseguenze economiche della spesa. Appena ieri, signor Presidente, abbiamo sentito il professor Gerelli elogiare questa iniziativa del Governo e, come i colleghi ricorderanno, io ho aperto con lui una discussione polemica. Infatti a mio avviso questa iniziativa è sicuramente positiva ed io stesso l'ho sostenuta; tuttavia vorrei chiedere al Ministro del bilancio e della programmazione economica quando si intende cominciare ad attuarla. A mio avviso il disegno di legge finanziaria è l'occasione più opportuna. Dico questo perchè ieri da un autorevolissimo membro di questa Commissione mi è stata chiesta la quantificazione esatta della spesa di cui all'articolo 31 del disegno di legge finanziaria;

infatti sul giornale «Il Sole-24 Ore» era riportato un calcolo molto preoccupante. Io gli ho risposto che alla pagina 123 del disegno di legge in discussione viene riportato il conto per ognuno degli articoli contenuti, sia pure non preciso. Tuttavia manca la previsione della spesa di cui all'articolo 31 ed ho costatato che, invece, ogni comma dell'articolo citato induce ad un complesso di operazioni che riguardano soggetti pubblici e privati, contributi che devono essere modificati, erogati o aggiunti, versati o annullati, e soltanto un esperto in materia, probabilmente dopo settimane di calcoli, potrebbe capire come sono state calcolate esattamente queste cifre. Ora, se si vuole dire che la maggioranza approva in blocco il disegno di legge finanziaria e l'opposizione lo respinge, lo si faccia; ma, siccome io parto dal presupposto che prima di approvare o disapprovare qualcosa voglio conoscere esattamente le conseguenze, avanzo la richiesta formale ed esplicita all'onorevole Ministro presente che spero vorrà trasmettere ai suoi colleghi: signor Ministro, non pretendo che lei fornisca adesso tutti i dati relativi al disegno di legge finanziaria, anche perchè la mia richiesta non riguarda un singolo articolo ma tutto il disegno di legge. Spero che qualcuno abbia fatto i conti e quindi chiedo che vengano forniti al Parlamento, per ogni comma del disegno di legge finanziaria, i dati analitici così come richiesto nella circolare del Ministero del tesoro. In tal modo, nel futuro, di fronte alla richiesta se pagano di più i lavoratori dipendenti secondo l'articolo 31 o i lavoratori autonomi e i professionisti, si potrà dare una risposta in termini quantitativi corretta.

Signor Presidente, come lei prima ha sottolineato, questa è un'indagine conoscitiva e noi vogliamo acquisire i dati per conoscere analiticamente la materia in esame e poi, in altra sede, fare le nostre valutazioni politiche. Infatti gli uffici del Senato stanno compiendo un lavoro, come già in passato, squisitamente legislativo ad integrazione del testo in esame; per una valutazione complessiva è necessario disporre anche dei dati analitici dal punto di vista economico.

PRESIDENTE. Onorevole Ministro, mi associo alla richiesta del senatore Bollini. È una questione molto importante sia dal punto di vista del principio, sia per valutare il significato della manovra finanziaria cui si intende dare corso.

ZARRO. Signor Presidente, premetto di non aver letto approfonditamente nè il disegno di legge finanziaria, nè il bilancio; tuttavia ritengo di dover formulare alcune domande su due punti che mi sembrano di particolare importanza.

In primo luogo, il Ministro ha parlato di una manovra di spesa la cui conseguenza è un risparmio di 15-16.000 miliardi. Da quanto mi risulta, questa manovra dovrebbe essere condensata nella sezione del bilancio dello Stato riguardante gli interventi in campo sociale. La domanda è la seguente: vi sarà un incremento o un decremento di queste cifre rispetto al bilancio dello scorso anno? E comunque qual è la percentuale di scarto tra la spesa complessiva e la spesa per interventi nel campo sociale?

In secondo luogo, si è molto dibattuto sulla gestione complessiva della legge n. 468. Uno degli argomenti principali è stato quello dell'approntamento del programma del bilancio pluriennale, sul quale anche l'anno scorso le polemiche sono state molto vivaci. Su questo punto c'è una diversa opinione del Governo rispetto all'anno scorso, oppure si sta predisponendo il lavoro affinchè almeno nel 1987 possa essere elaborato il bilancio pluriennale programmatico? Signor Ministro, lei giustamente ci ha fornito le sue valutazioni sul quadro macroeconomico in relazione alle previsioni per il 1986. Se fosse elaborata una proiezione più a lungo termine (triennale, quadriennale) da tradurre poi nel bilancio triennale, probabilmente tante drammatizzazioni che si sono fatte nei confronti delle idee e delle scelte contenute nella legge finanziaria di questo anno, non ci sarebbero.

In occasione del dibattito che qui si è svolto, soprattutto da parte dell'opinione pubblica, si è avuta qualche volta l'impressione che il Governo pensasse che attraverso la manovra della legge finanziaria si risol-

vessero tutti i problemi. La legge finanziaria è uno strumento che ha limiti ben precisi, ha una natura ben definita e può dare un grande contributo, se ben usata; tuttavia non è uno strumento che risolve tutti i problemi, anche perchè il suo scopo è soltanto quello di adeguare il bilancio dell'anno in considerazione.

Voglio riferirmi soprattutto al versante della spesa, in relazione alla quale prevediamo circa il 20 per cento di oneri per il debito pubblico, il 30 per cento di spese dirette dello Stato e il 50 per cento di trasferimenti. La materia è estremamente complessa e quello che le chiedo è importante soprattutto per il futuro. Quali provvedimenti paralleli alla legge finanziaria il Governo intende adottare in questa fase? Sappiamo che domani il Governo dovrebbe approvare la riforma dell'IRPEF, forse altri provvedimenti sono all'esame del Governo; sembra che il Governo abbia rinunciato a presentare decreti-legge, ma ci sono grossi problemi che riguardano la sanità, che riguardano gli enti locali, l'auspicata potestà impositiva che si dovrebbe concedere alle Regioni, eccetera. Ecco, le chiediamo se può dirci, sia pure in via indicativa, le iniziative da prendere.

Diciamolo pure, noi abbiamo grossi problemi, ma la situazione peggiore sarebbe quella di adottare provvedimenti o misure che affrontano il contingente, mentre si è consapevoli che per risolvere il problema della finanza pubblica bisogna andare in fondo, alla radice delle cause perverse che hanno determinato gli squilibri.

Ci rendiamo conto che le domande a lei rivolte possono essere soddisfatte meglio con un altro testo scritto. Giudichi lei, signor Ministro, se ci può dare notizie o se ritiene più utile fornirci una nota scritta prima che la nostra Commissione entri nel vivo dei problemi, cioè entro la fine della settimana prossima.

ROMITA, *ministro del bilancio e della programmazione economica.* Sembra perfettamente logica e giustificata la richiesta del senatore Bollini che lei ha autorevolmente fatto propria. È chiaro che una risposta non può che derivare da una vasta azione di collaborazione dei vari settori della Pubblica amministrazione, che hanno suggerito, indicato, verificato anche contabilmente le conseguenze di spesa o di entrata delle varie misure in base alle quali il disegno di legge finanziaria è stato definitivamente approvato nella sua collegialità, dal Consiglio dei Ministri.

Quindi posso impegnarmi a far avere una nota scritta, soprattutto metodologica, nei termini richiesti dal senatore Bollini. Successivamente, in tempo utile, come ha precisato il Presidente, perchè tali notizie possano essere a disposizione prima dell'inizio della discussione sul bilancio, potrò far pervenire altre informazioni e notizie sia da parte mia, sia da parte di altri colleghi Ministri finanziari o, ove occorra, da parte dei Ministri di competenza specifica di settore. Mi sembra logico che siano fornite queste informazioni richieste per una migliore attuazione della funzione di controllo, indirizzo e decisione del Parlamento. Su questo coinvolgerò il Governo nella sua collegialità, perchè la risposta possa essere soddisfacente.

All'onorevole Zarro devo dire che anche per quanto riguarda la sua domanda è difficile dare una risposta specifica; soprattutto in riferimento alla quantificazione della relazione tra spesa in campo sociale e spesa complessiva e all'effetto della ripartizione dei 16.000 miliardi di manovra prevista dalla legge finanziaria nel campo sociale. La verità è che questa globalità di indicazioni (16.000 miliardi), che consente di prevedere il raggiungimento di un *deficit* pubblico tra i 110.000 e i 113.000 miliardi, è una manovra complessiva che riguarda in larga misura spese sociali, ma riguarda, per altri aspetti, anche spese nel settore delle tariffe o dei prezzi amministrati, trasferimenti agli enti locali e così via. Indubbiamente anche quest'ultima parte ha un riflesso sociale, ma queste operazioni devono essere classificate diversamente. Anche per tale aspetto quindi mi riservo di dare una risposta articolata, scomponendo, disaggregando la manovra dei 16.000 miliardi nei vari settori a cui è imputabile.

Per quanto riguarda il bilancio pluriennale e programmatico, non v'è dubbio che siamo

ancora in ritardo anche rispetto alle previsioni e alle indicazioni che il Governo aveva dato. L'anno scorso ci fu una impostazione preliminare, una sorta di documento che indicava difficoltà e problematiche legate all'approvazione del bilancio pluriennale e programmatico. Non siamo molto più avanti. Per quanto riguarda in particolare le responsabilità del Ministero del bilancio, ho più volte annunciato l'intenzione di riproporre un piano a medio termine, che ovviamente è il fondamento di qualunque bilancio serio. L'elaborazione del piano a medio termine è in fase di avanzata preparazione. Posso dire che il Parlamento sarà presto interessato ad una valutazione generale dell'impostazione di questo piano a medio termine; in seguito potrà essere definito un bilancio pluriennale e programmatico, che tuttavia, nei termini completi e fondamentali previsti dalla legge n. 468 e ricordati dall'onorevole Zarro, per il 1986 non potrà essere affrontato.

Infine, riguardo alle indicazioni e richieste del Presidente Ferrari-Aggradi, considero giusto che vengano delle informazioni precise da parte del Governo sulle ulteriori iniziative legislative da prendere per completare le previsioni del 1986. Certamente non tutto può essere contenuto nell'ambito necessariamente ristretto della legge finanziaria. Quindi mi farò carico di inviare su questo problema una nota scritta, ricordando intanto che, come ha evidenziato il Presidente, il Consiglio dei Ministri dovrebbe affrontare già domani l'esame del disegno di legge di riforma dell'IRPEF. Ricordo inoltre che il Governo si appresta ad adottare anche nuove misure in materia di finanza locale, introducendo nuovi spazi di autonomia impositiva che da tempo sono richiesti dagli enti locali e ai quali è collegato fra l'altro l'impegno dello Stato ad assumere a proprio carico l'onere per l'ammortamento degli interessi dei mutui degli enti locali che, come i colleghi ricordano, è graduato in rapporto alla possibilità di autonomia impositiva degli enti locali stessi.

È imminente inoltre l'esame del disegno di legge sulla detassazione degli utili reinvestiti, che dovrebbe essere avviato a tempi brevi, forse già da domani. Verrà poi avviata la riforma di certi meccanismi di spesa, ai quali — come ricordava giustamente il Presidente — oggi si risponde con una legge finanziaria che agisce piuttosto sugli effetti che non sulle cause di certe norme, che portano come conseguenza una dilatazione incontrollata appunto della spesa.

In effetti la legge finanziaria per sua natura non può che agire su quegli aspetti che si riflettono direttamente sul bilancio per il 1986. Quindi è in larga misura una legge che agisce sugli effetti e non sulle cause. Ma condivido pienamente l'opinione espressa dal Presidente, come del resto credo la condivida il Governo nella sua interezza; cioè che, dopo aver in qualche maniera tamponato gli effetti di questa situazione, è poi indispensabile portare avanti parallelamente le necessarie riforme.

È indispensabile agire soprattutto nel campo della sanità, dove occorre adottare una serie di iniziative: dalla riforma delle unità sanitarie locali alla ristrutturazione e al riordinamento degli ospedali, ad una migliore ripartizione e destinazione delle risorse e delle strutture. Su questo piano occorre muoversi con decisione ed è intenzione del Governo arrivare già nel 1986, o comunque in tempi brevi, a una soluzione.

Per quanto riguarda la finanza degli enti locali e l'autonomia dei centri di spesa, l'esame del disegno di legge sulla finanza locale e di quello sulla finanza regionale sarà la sede in cui opportunamente, accanto alla realizzazione di uno spazio di autonomia impositiva per gli enti locali e per le Regioni, si stabiliranno anche precise norme di responsabilizzazione e di guida di questi centri di spesa, in modo che tutto il meccanismo sia riconducibile ad una possibilità di verifica, di controllo e di indirizzo da parte del Parlamento e del Governo.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente il ministro Romita e dichiaro conclusa la nostra procedura informativa.

I lavori terminano alle ore 13.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE