

(N. 1383-A)

Resoconti I

**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1981
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1981-1983**

**ESAME IN SEDE REFERENTE DEL DISEGNO DI LEGGE E
DELLO STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA (Tabella n. 1)
PER L'ANNO FINANZIARIO 1981**

**Resoconti stenografici della 5^a Commissione permanente
(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)**

INDICE**GIOVEDÌ 9 APRILE 1981****(Antimeridiana)**

PRESIDENTE	pag. 2, 4, 17
ANDREATTA, ministro del bilancio e della programmazione economica	5, 7
BOLLINI (PCI)	10, 11, 12 e <i>passim</i>
GIACOMETTI (DC)	16, 17
NAPOLEONI (Sin. ind.)	4, 5, 6 e <i>passim</i>
ROMEO (PCI)	8, 9, 10
SPEZIA, relatore alla Commissione 2, 3, 4 e <i>passim</i>	

GIOVEDÌ 9 APRILE 1981**(Pomeridiana)**

PRESIDENTE	Pag. 18, 26, 27 e <i>passim</i>
ANDREATTA, ministro del bilancio e della programmazione economica	18, 19, 20 e <i>passim</i>
BOLLINI (PCI)	28, 29
CALICE (PCI)	28

MANNINO, sottosegretario di Stato per il tesoro	pag. 28
MILANI (PCI)	22

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 APRILE 1981**(Antimeridiana)**

**Presidenza
del Presidente DE VITO**

indi del Vice Presidente CAROLLO

I lavori hanno inizio alle ore 10,15.

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 1981 e bilancio pluriennale per
il triennio 1981-1983 (1383)**

**Stato di previsione dell'entrata per l'anno
finanziario 1981 (Tabella n. 1), approvato
dalla Camera dei deputati**

(Esame e rinvio)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Prima di tutto, devo informare la Commissione che ho cercato personalmente di pormi in contatto con il Ministero delle partecipazioni statali affinché fosse garantita la presenza del ministro De Michelis fin dall'inizio dei nostri lavori. Purtroppo, il Ministro ha fatto sapere di poter essere presente solo verso mezzogiorno.

A questo punto non possiamo esimerci dal sottolineare come questa situazione, sia per i tempi a disposizione, sia per le procedure che il Regolamento prescrive, si presenti abbastanza anomala; d'altra parte, non deve impedire alla Commissione di procedere nei suoi lavori.

Conseguentemente, dimostrando ancora una volta il nostro senso di responsabilità, proporrei di proseguire nella discussione generale del disegno di legge di bilancio — data la presenza del Ministro del tesoro — avvertendo, tuttavia, che la conclusione dell'esame dello stesso disegno di legge e la sua votazione potranno avvenire solo dopo l'esaurimento della discussione sulla tabella 18.

Se non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Prego il senatore Spezia di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

S P E Z I A , *relatore alla Commissione.* È mia intenzione svolgere alcune considerazioni integrative alla relazione che ho tenuta il 18 marzo, in sede di esame preliminare. Considerazioni che, in pratica, vogliono essere un puro e semplice aggiornamento dei dati in base alla seconda Nota di variazione presentata dal Governo alla Commissione il 28 marzo 1981 e redatta sulla scorta della legge finanziaria recentemente approvata dai due rami del Parlamento.

La legge finanziaria per il 1981, infatti, contiene una serie di disposizioni di spesa, dislocate nell'articolato della legge stessa, disposte con una rimodulazione delle leggi plu-

riennali, ed infine previste come « nuove iniziative » di spesa che trovano copertura nelle nuove voci dei fondi speciali.

In complesso, la legge finanziaria comporta nuove previsioni di spesa per un totale di 26.472,5 miliardi di lire per li 1981 in termini di competenza. Attraverso le varie fasi, dal momento della presentazione a quello della definitiva approvazione, si è passati da un ammontare di 22.217,4 miliardi, previsti nel disegno di legge originariamente presentato dal Governo, a 24.400 miliardi, in base al testo approvato dalla Commissione bilancio della Camera, alla predetta quantificazione finale che si è detto essere di 26.472,5 miliardi.

Le variazioni così avvenute sono riportate nella tabella in possesso dei colleghi.

Le variazioni che tali disposizioni avrebbero comportato nel bilancio, sarebbero state tali da portare ad uno sfondamento del limite massimo di ricorso al mercato stabilito dalla medesima legge finanziaria in 81.085,4 miliardi. Ed infatti, il progetto di bilancio, redatto secondo la legislazione vigente, quale risulta dalla prima Nota di variazione, comportava un totale complessivo della spesa di 163.966,6 miliardi, a cui, aggiungendo le spese previste dalla legge finanziaria (26.472,5 miliardi), si portava il ricorso al mercato da 57.845,4 miliardi ad 84.317,9 miliardi. Tale ultima somma derivava dalla differenza tra i 190.439,1 miliardi del totale complessivo della spesa così determinatosi ed i 106.121,2 miliardi del totale delle entrate finali iscritte nel bilancio, rettificato in base alla prima Nota di variazioni.

Con la seconda Nota di variazione si sono quindi operate non solo quelle modifiche relative al recepimento in bilancio delle spese disposte dalla legge finanziaria, ma anche riduzioni di stanziamenti di competenza, al fine di portare il ricorso al mercato iscritto in bilancio ad un ammontare compatibile col limite massimo di ricorso al mercato determinato con la legge finanziaria.

Se non vi fossero state rettifiche in aumento delle previsioni delle entrate tributarie, la riduzione di stanziamenti avrebbe dovuto ammontare a —3.232,5 miliardi, pari alla differenza tra gli 84.317,9 miliardi, derivanti

dalle maggiori spese della finanziaria, e gli 81.085,4 miliardi del limite massimo di ricorso al mercato stabilito dalla stessa legge finanziaria. In realtà, vi sono state diverse modifiche allo stato di previsione delle entrate, che hanno portato un maggior gettito, rispetto a quello previsto dal bilancio di previsione rettificato dalla prima Nota di variazioni, di 2.585 miliardi.

Tale somma deriva:

a) dalla eliminazione del capitolo 2000 delle entrate (somma da introitare in relazione a provvedimenti legislativi in corso di perfezionamento) che prevedeva un totale di maggiori entrate pari a 3.040 miliardi derivanti da +2.990 miliardi per la proroga del regime Ilor; +1.200 miliardi per l'accorpamento Iva e -1.150 miliardi per la riduzione delle aliquote Irpef.

b) dalla iscrizione nell'apposito capitolo di 2.990 miliardi in relazione alla proroga del regime Ilor previsto dal decreto-legge 901 del 1980 (capitolo 1025);

c) dalla iscrizione nell'apposito capitolo (il 1023) di 1.220 miliardi derivanti dall'accorpamento dell'aliquota Iva, disposto dal decreto-legge 889 del 1980;

d) dall'iscrizione di ulteriori 300 miliardi in relazione all'aumento dell'imposizione fiscale dei prodotti petroliferi disposto dal decreto-legge 8 del 1981, convertito nella legge n. 61 del 1981;

e) dall'iscrizione di ulteriori 460 miliardi relativi al maggior gettito dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, disposta nel citato decreto-legge n. 8 del 1981 convertito nella legge n. 61 del 1981;

f) dalla iscrizione di ulteriori 775 miliardi in relazione alla traslazione al 1981 del versamento delle imposte i cui termini sono stati prorogati ai contribuenti delle zone terremotate che, in dettaglio sono così ripartite: capitolo 1023, 445 miliardi; capitolo 1024, 100 miliardi; capitolo 1025, 130 miliardi; capitolo 1026 (ritenute sugli interessi), 100 miliardi.

Le maggiori entrate tributarie, quindi, per 2.585 miliardi hanno consentito, visto l'incremento delle entrate fiscali, di limitare

considerevolmente le riduzioni della spesa da apportare in vista del vincolo del limite massimo di ricorso al mercato.

Va però ricordato che l'eliminazione del capitolo 2000 delle entrate fa sì che il capitolo relativo all'Irpef risulti sovrastimato di 1.150 miliardi nel caso in cui venga approvato il disegno di legge relativo alla riduzione delle aliquote. Poichè, però, è contemporaneamente pendente il provvedimento relativo al contributo straordinario per le zone terremotate, il cui gettito prevedibile è di 965 miliardi, si ha una sovrastima delle entrate tributarie, nel caso dell'approvazione di entrambi i provvedimenti, di soli 185 miliardi. È per questo motivo che si sono portate riduzioni agli stanziamenti per 832,5 miliardi, anzichè di soli 647,5, quali sarebbero stati necessari senza tener conto della sovrastima.

Questo discorso si può riassumere e rappresentare come segue: 84.317,9 miliardi rappresentano il ricorso al mercato derivante dagli oneri della legge finanziaria (+26.472,5 miliardi); 81.085,4 miliardi è il limite massimo di ricorso al mercato stabilito dalla legge finanziaria; risultano così 3.232,5 miliardi i tagli necessari alle spese per rispettare il vincolo del limite massimo. Se a questo importo togliamo 2.585 miliardi che sono le maggiori entrate effettivamente previste, abbiamo una differenza di 647,5 miliardi: tagli necessari viste le maggiori entrate; a questi, aggiungendo 185 miliardi di tagli ulteriori vista la sovrastima delle entrate Irpef, controbilanciate dalla addizionale pro-terremotati, si ottiene un totale di 832,5 miliardi che rappresentano i tagli apportati agli stanziamenti di spesa.

Da quanto esposto deriva che sono stati proposti, con la seconda Nota di variazioni, tagli per 832,5 miliardi alle spese finali, invece che tagli per soli 647,5 miliardi come sarebbe sembrato contabilmente necessario. Così facendo, il totale complessivo della spesa è di 189.606,5 miliardi e, rapportato ai 108.706,1 miliardi del totale entrate finali, dà un saldo di 80.900, inferiore appunto di 185 miliardi a quello massimo consentito dalla legge finanziaria.

Nel caso, quindi, dell'approvazione dei due provvedimenti di entrata, si avrebbe un minor introito di 185 miliardi che viene appunto fronteggiato dalla differenza, sempre di 185 miliardi, tra il ricorso al mercato così iscritto ed il limite previsto dalla legge finanziaria. A fronteggiare le minori entrate tributarie si provvede con un ampliamento del ricorso al mercato iscritto in bilancio, ma ciò entro il limite della legge finanziaria.

Le variazioni succedutesi sono sintetizzate nella tabella B allegata alla relazione. Nella tabella C sono riassunte le variazioni apportate con la prima Nota di variazioni presentata il 12 dicembre 1980.

Per quanto concerne il bilancio triennale, mi limiterò a comunicare i dati relativi al risparmio pubblico, al saldo netto da finanziare, all'indebitamento netto e al ricorso al mercato. Dal momento, però, che dovrei leggere una serie di ventiquattro cifre, peraltro già note ai colleghi, preferirei darle per lette.

Presidenza del Vice Presidente CAROLLO

(Segue S P E Z I A , relatore alla Commissione). Per concludere, vorrei svolgere alcune rapide considerazioni sul contenuto dei rapporti trasmessi alla nostra Commissione dalle altre Commissioni permanenti.

Mi limiterò a dire che in linea generale si può rilevare che la seconda lettura del bilancio mai come quest'anno ha favorito discussioni di politica generale nonchè sugli indirizzi settoriali, non indulgendo ad una analisi specifica degli stati di previsione. Dal complesso dei rapporti non emergono, comunque, proposte di modifica delle tabelle.

Comunico, infine, che le Commissioni hanno presentato alcuni ordini del giorno, e precisamente la 7^a Commissione ha presentato tre ordini del giorno che sono stati accolti dal Governo, l'11^a Commissione ha presentato un ordine del giorno, anch'esso accolto dal Governo, e la 12^a Commissione ha presentato un ordine del giorno, ma non mi risulta se sia stato accolto o meno dal Governo.

P R E S I D E N T E . La ringrazio, senatore Spezia, per la sua relazione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

N A P O L E O N I . Signor Presidente, come per la legge finanziaria anche in questo caso mi riservo eventualmente di fare in Aula qualche osservazione più generale sulla politica di bilancio e sulla politica economica e limito in questa sede il mio intervento semplicemente alla formulazione di alcune domande; ne ho segnate otto, ma sono molto brevi e credo di poterle esaurire in poco tempo.

La prima domanda riguarda la riduzione che si verifica nel bilancio dello Stato — al lordo della legge finanziaria, s'intende — nel passaggio dalla competenza alla cassa, soprattutto per quanto riguarda le spese, naturalmente. Abbiamo delle spese finali per competenza di 177.700 miliardi ed abbiamo delle spese finali per cassa di 164.300 miliardi, con una riduzione di 13.377 miliardi, con una riduzione cioè del 7,5 per cento passando dalla competenza alla cassa.

Questa riduzione incide variamente secondo che si tratti di spese correnti oppure di spese in conto capitale. I 13.377 miliardi sono distribuiti, grosso modo, per 6.000 miliardi per quanto riguarda le spese correnti e per 7.300 miliardi per quanto riguarda le spese in conto capitale.

In relazione a quanto detto, la prima domanda è questa: quali sono stati i criteri che hanno presieduto a questa riduzione, tenendo soprattutto conto del fatto che essa riguarda essenzialmente la tabella del Tesoro e, all'interno di tale tabella, riguarda essenzialmente i fondi speciali sia di parte corrente, sia in conto capitale.

A dir la verità, per quanto riguarda le riduzioni in conto capitale, di questi 7.000 miliardi solo 5.000 — se non ho fatto male i conti — riguardano riduzioni dei fondi speciali; ce ne sono altri 2.000 che riguardano altre riduzioni. Ne cito due un po' a caso perchè non ho fatto in tempo a guardare tutta la tabella: c'è la riduzione, ad esempio, di 570 miliardi che riguarda l'ANAS (esecuzione del programma 1979-1981), nonchè una riduzione di 80 miliardi che riguarda il pro-

gramma di industrializzazione del Mezzogiorno.

La mia domanda quindi — ripeto — è questa: quali sono i criteri che hanno presieduto a tale riduzione? E, tenendo conto che la suddetta riduzione riguarda essenzialmente i fondi speciali, domando più particolarmente se si tratta semplicemente di una riduzione che tiene conto del fatto che quella dei fondi speciali è un'utilizzazione di cui si può presumere che non sia totale durante l'anno perchè siamo già in aprile e certi leggi perverranno verso la fine dell'anno, eccetera, e che, quindi, viene fatta con un criterio in qualche modo meccanico, oppure se all'interno dei fondi speciali così ridotti nel passaggio dalla competenza alla cassa vi è stata una scelta; e se una scelta vi è stata, quale è stata e a quali criteri si è ispirata.

Ma, all'interno della questione della riduzione della spesa passando dalla competenza alle autorizzazioni di cassa, c'è una seconda questione su cui vorrei più una conferma che un chiarimento; conferma che mi consentirebbe di guardare con maggiore lucidità alle cifre di bilancio.

Durante la discussione generale sulla legge finanziaria, che si svolse in Commissione, in conseguenza di una domanda che io rivolsi al Ministro del tesoro circa il collegamento tra le cifre relative al ricorso al mercato di competenza indicate nella legge finanziaria e il fabbisogno di cassa interna del settore pubblico allargato, il Ministro del tesoro gentilmente fornì alcune cifre, che io adesso richiamo per poter, appunto, formulare la domanda.

Si trattava sostanzialmente di questo: il Ministro del tesoro — come risulta anche dal resoconto di quella seduta della Commissione — indicò il saldo netto da finanziare, in termini di cassa, in una cifra di 57.000-58.000 miliardi. A questa cifra si arrivava in due modi, o meglio in due tappe, per così dire, cioè si indicavano delle autorizzazioni di cassa per un ammontare complessivo di 61.000 miliardi, di cui si dava anche il dettaglio a seconda che esse riguardassero il bilancio di competenza, la competenza della legge finanziaria e i residui; dopo

di che si parlava di un'ulteriore riduzione di qualche migliaio di miliardi in maniera da arrivare dai 61.000 miliardi ai 57.000-58.000.

In questo senso, l'indicazione data allora dal Ministro del tesoro coincide perfettamente con quella che risulta dal bilancio di cassa che abbiamo sott'occhio. Difatti, il bilancio che abbiamo sott'occhio prevede un ricorso al mercato per 68.000,6 miliardi ed un rimborso di prestiti di 11.000,3 miliardi e quindi un salto netto da finanziare, in termini di cassa, di 57.000,3 miliardi. Allora, poichè per fortuna tutto coincide, la seconda domanda che formulo all'interno della questione del passaggio dalla competenza alla cassa è la seguente: questa è una riduzione che appartiene, diciamo, ad una fase della manovra di politica economica precedente a quella ultimissima, all'interno della quale si è parlato di una necessità di riduzione della spesa di 5.000 miliardi? Vorrei una conferma di ciò. In altri termini, questo ammontare dell'autorizzazione di cassa che troviamo nel documento di bilancio e che comporta un ricorso al mercato, in termini di cassa, di 68.000,6 miliardi, e perciò un saldo netto da finanziare di 57.000,3 miliardi, fa parte di una manovra sempre interessante essenzialmente la tabella del Tesoro ma che è al netto — questa è la mia domanda alla quale vorrei conferma —, per così dire, della ulteriore manovra di riduzione della spesa che il Governo ha annunciato di voler seguire come seconda fase della politica economica, la cui prima fase è costituita dai provvedimenti che sono a noi tutti ben noti? Naturalmente, se la risposta a questa domanda è sì, essa ha un'appendice che mi riservo di dire quando passerò al terzo punto.

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro.*
Ad ogni modo, le preannuncio che la risposta è sì.

N A P O L E O N I . Passo, quindi, al secondo punto, cioè alla questione degli ulteriori tagli.

La questione di altri tagli da apportare alla spesa pubblica si presta a varie conside-

razioni solo in parte di natura contabile e molto di natura politica. Non voglio insistere adesso sulle questioni di natura politica, perchè mi riservo, eventualmente, di farlo in Aula; però una questione, forse, potrebbe essere utilmente posta già adesso. Non desidero veramente capire quale è il processo decisionale che sta avvenendo in questo momento all'interno del Governo e sul quale il Parlamento, credo, abbia il diritto di essere informato. Io capisco benissimo l'esigenza di non includere questa manovra di bilancio all'interno della discussione con cui il Parlamento sta portando a termine l'approvazione di questo documento, perchè abbiamo la scadenza costituzionale del 30 aprile e certamente, se si fosse proceduto in questo modo — che peraltro sarebbe stato il modo più opportuno di procedere — noi avremo corso il rischio di non approvare il bilancio. Quindi, è chiaro che vi è una benevola tolleranza nei confronti di questo stato di necessità. Tuttavia, proprio perchè può esserci questa tolleranza da parte del Parlamento, io credo che tanto più incombe al Governo l'obbligo, a mio parere, di rendere nota sulla base di quali criteri sta procedendo; di modo che il Parlamento approva, sì, il bilancio sotto l'incubo che « Annibale è alle porte », perchè il 30 aprile vi deve essere un bilancio al netto della manovra in corso, però, quanto meno, che sia meglio informato sulla manovra in corso in maniera di non dover ricorrere ai giornali per cercare di capire che cosa sta accadendo.

A questo riguardo vi è un episodio che a me sembra significativo e che rende urgente in qualche modo questa domanda: vi sono stati — per usare un linguaggio giornalistico... di cui mi scuso — alcuni slittamenti delle riunioni del Consiglio dei ministri per approvare i tagli alla spesa. Anche qui, forse, nulla di male; però uno di questi slittamenti a me pare grave per le ragioni che l'hanno motivato, ed è uno slittamento che, almeno secondo le informazioni di stampa (che sono, del resto, le uniche di cui disponiamo e sulle quali, perciò, dobbiamo fare affidamento) è stato connesso ad una presunta presa di posizione da parte del movimento sindacale nei confronti del costo del

lavoro e, in particolare, della scala mobile. A me sembra grave questa motivazione, e ne chiedo ragione al Ministro del tesoro. In realtà, infatti, sono due le considerazioni da fare: la prima è che, in realtà, non vi è stata alcuna presa di posizione del movimento sindacale, ma solo un articolo di Ezio Tarantelli, nel quale viene configurata una certa proposta che ritengo interessante. Non faccio, quindi, alcuna valutazione di merito, ma dal punto di vista dei rapporti tra le forze sociali e le istituzioni tutto quello che c'era era un articolo del valente economista Ezio Tarantelli. Sulla base di questo, un Consiglio dei ministri slitta proprio quando dovrebbe esaminare una questione decisiva come quella dei tagli alla spesa, per giunta urgenti, dato un certo fallimento, come il Ministro del tesoro ha riconosciuto, della prima fase della manovra.

Questa è la prima considerazione. Inoltre, anche ammesso che ci fossimo trovati in presenza non solo di un articolo, sia pure interessante, ma di una presa di posizione del mondo sindacale, non vedo per quale motivo questo avrebbe dovuto indurre il Consiglio dei ministri a posporre le proprie decisioni. Questo avrebbe dovuto essere, semmai, il motivo per accelerarle, in maniera da unire ad una presa di posizione del mondo sindacale qualcosa da cui il mondo sindacale stesso potesse essere confortato. È chiaro che il mondo sindacale non può avanzare una proposta di questo tipo se non all'interno di un disegno più o meno chiaro di politica economica di cui la manovra di bilancio fa parte integrante.

Ho citato questo episodio perchè, a mio parere, esso è il sintomo e la manifestazione di una estrema indecisione, e comunque di un'estrema difficoltà del processo decisionale che, all'interno del Governo, dovrebbe portare a certe conseguenze sulla politica di bilancio. Su questo vorrei un chiarimento da parte del Ministro del tesoro. Ripeto, comunque, la ragione principale che mi induce a chiedere questo chiarimento: il Parlamento è in qualche modo costretto, sotto la minaccia di una scadenza costituzionale, a procedere nei confronti di questo bilancio in maniera anormale, come è stato detto poco

fa dal Presidente De Vito, e quindi a limitare al massimo la discussione, le considerazioni, la possibilità di introdurre emendamenti. Ma, proprio per questa ragione, un minimo di rispetto che il Governo dovrebbe avere verso il Parlamento avrebbe dovuto implicare il fatto che, contestualmente all'iter di approvazione del bilancio, vi fosse stato, da parte del Governo stesso, un minimo di chiarezza nei confronti del Parlamento sulla manovra in corso, in modo che il Parlamento fosse informato direttamente dal Governo anzichè dalla stampa.

Vi è poi una questione che mi ero ripromesso di sollevare già in sede di discussione generale sulla legge finanziaria e che è stata ripresa qualche giorno fa da Guido Carli in un suo articolo. Si tratta di una questione delicata, che attiene specificamente al bilancio. Si è parlato nelle sedi proprie (ne ha parlato il Ministro del bilancio anche nella sua esposizione in Assemblea a proposito della legge finanziaria) della possibile separazione (o divorzio) tra Tesoro e Banca d'Italia, che consisterebbe nell'abolire l'obbligo, da parte di quest'ultima, di sottoscrivere tutti i titoli che sarebbero necessari, al netto di quelli acquisiti dal pubblico, a finanziare il *deficit* dello Stato. In un periodo di alta inflazione (o comunque di inflazione: speriamo che diminuisca), e soprattutto in un periodo in cui l'inflazione comincia a incidere sulla propensione al risparmio in modo preoccupante e grave, è chiaro che un « divorzio » come quello citato che sarebbe, per molti versi, opportuno e auspicabile, potrebbe mettere il Tesoro in una condizione di difficoltà, ponendolo in condizioni di accedere direttamente al mercato con il massimo di armi che possiede. Ed è, probabilmente, in quest'ottica che può essere collocata anche la dibattuta questione dell'indicizzazione di alcuni titoli pubblici. Non ritiene il Ministro del tesoro che, in questo modo, l'effetto cosiddetto « di spiazzamento », che da un lato verrebbe limitato se quella separazione c'è, si riprodurrebbe d'altro lato sul mercato dei titoli? E la mia domanda è del tutto innocente, perchè io stesso avrei bisogno di rifletterci sopra. Non potrebbe darsi che questo secondo

sdoppiamento fosse più grave del primo? In quali termini viene a porsi, in questa prospettiva, la questione delicata e importante della separazione tra Tesoro e Banca d'Italia?

Come ha ricordato poco fa il nostro Presidente, non abbiamo avuto la possibilità di esaminare la tabella del Ministero delle partecipazioni statali per assenza del Ministro. Se sollevo ora il problema che dovrebbe essere più opportunamente esaminato in sede di esame della tabella n. 18 è perchè questa questione incide sulla situazione di tesoreria. In più di un'occasione il Ministro del tesoro ha affermato — e si può facilmente convenire con lui — che la dinamica della spesa è accentuata particolarmente tra tre settori, che sarebbero quelli su cui si dovrebbe agire dal punto di vista della riduzione della dinamica stessa: previdenza, sanità e regioni. Ma mi domando se non si debba anche includere la questione delle partecipazioni statali, perchè la situazione, come del resto è risaltato chiaramente ieri quando si è trattato della tabella relativa a quel Ministero, è tale per cui prevediamo in bilancio, nel fondo globale di quest'anno, un ammontare per i fondi di dotazione delle partecipazioni statali al netto della questione della siderurgia, che non ha nulla a che vedere con le richieste del Ministro.

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro.*
In che senso?

N A P O L E O N I . Nel senso che vi sono nei fondi speciali duemila miliardi che non hanno niente a che fare con le richieste avanzate dagli enti di gestione delle partecipazioni statali per il 1981 e con le stesse richieste del Ministro delle partecipazioni statali.

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro.*
Ce ne sono altri duemila nei fondi globali del 1980.

N A P O L E O N I . Ma l'IRI vuole seimila miliardi, non duemila, e limita le proprie richieste per il 1981 per il fatto che gliene servivano seimila per il 1980. Allora

abbiamo, nei confronti delle partecipazioni statali, da un lato richieste di cifre che non è esagerato definire astronomiche, dall'altro cifre di bilancio che, rispetto a questa girandola di richieste, sono relativamente modeste. Che cosa succederà? D'altra parte, il mondo delle partecipazioni statali è un mondo — senza fare il processo a nessuno — che ha fame di soldi. O questa fame viene ridotta (e allora, come?), oppure viene soddisfatta (ma allora, che ne è del bilancio?). Vorrei una risposta orientativa. Secondo me, la questione va rivolta assai più al Ministro del tesoro che non al Ministro delle partecipazioni statali, perchè questi, con tutta la sua possibile buona volontà, è però una parte in causa, mentre qui c'è una questione di arbitraggio politico che spetta al Ministro del tesoro.

Vi è poi un'altra questione particolare. Si tratta della questione della Cassa per il Mezzogiorno. Per quanto riguarda la Cassa, succede qualcosa che vorrei segnalare, a meno che, come al solito, non vi sia qualcosa che non ho capito o che mi è sfuggito. Nella tabella 2 del Tesoro vi è un capitolo 7772 che ha una dotazione di competenza e di cassa di 1.535 miliardi, come finanziamento alla Cassa. Una nota a margine dice: « dalla legge n. 183 del 1976, 450 miliardi, dalla legge finanziaria del 1979, 700 miliardi, dalla legge finanziaria del 1980, 5 miliardi ». Ma allora, perchè nella legge finanziaria del 1981, per una Cassa che è stata appena prorogata di un anno, e quindi potrebbe anche scomparire (nulla è stato approvato di definitivo nei suoi confronti), abbiamo incluso 2.000 miliardi del fondo speciale di parte capitale? Esistevano già 1.535 miliardi per consentire alla Cassa di funzionare per un anno; perchè gliene diamo altri 2.000? A meno che questi 2.000, non siano quelli che il Ministro del tesoro ha cassato passando dalla competenza alle autorizzazioni di cassa; e allora mi starebbe benissimo. Vorrei però saperlo. La questione non riguarda più tanto il Ministro del tesoro, ma rimane il problema del perchè è stata compiuta un'operazione di questo tipo.

Questo caso è esemplare. A mio avviso, nel momento in cui stiamo discutendo di ri-

duzione della spesa, bisognerebbe andare a cercare molte cose dove riduzioni sono possibili.

Un'ultima questione: anche questa l'ho già sollevata in Aula discutendo la legge finanziaria. È una domanda tecnica che riguarda il bilancio triennale. Vorrei sapere con quale ipotesi di prezzi è stato costruito il Piano triennale. Io dissi in Aula che avevo l'impressione, che ovviamente può anche essere sbagliata, che le entrate fossero molto più indicizzate delle spese, e che in parte questo era dovuto alla riduzione del disavanzo. Se non è così, bene; ne prendo atto. Vorrei però sapere, facendo le proiezioni all'82 e all'83, distintamente per le entrate e per le spese, quali ipotesi di prezzi sono state fatte.

R O M E O . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, io farò solo delle brevi considerazioni in questa fase della discussione del bilancio, in quanto i colleghi del nostro Gruppo Chiaromonte e Bollini, intervenuti nella discussione sul disegno di legge finanziaria, hanno ampiamente illustrato le nostre posizioni rispetto alla politica economica del Governo ed hanno anche avanzato proposte per combattere l'inflazione e rilanciare lo sviluppo economico nel nostro Paese. Il collega Bollini, in modo particolare, qui e in Aula, ha fatto una analisi quanto mai puntuale dei gravi problemi che derivano dalla mancata attuazione della riforma della legge di contabilità dello Stato, la cui espressione — potremmo dire — più mortificante è il modo come si arriva alla discussione del bilancio dello Stato. Non solo per la provvisorietà, ma anche proprio per il modo in cui ci arriviamo: episodi come quello di ieri stanno a dimostrare la validità delle argomentazioni svolte dal collega Bollini.

Rispetto alla discussione, non è che non siano intervenuti fatti nuovi, tali da richiedere una ulteriore messa a punto delle nostre posizioni. Tutt'altro. Ma noi in questa sede, proprio per essere coerenti con quanto sto dicendo, non torneremo su di esse, non le ripeteremo — se mai lo faremo in Aula — perchè riteniamo di poco rilievo la discussione su questo documento.

Onorevole Ministro, il bilancio che stiamo esaminando aveva un suo significato in un quadro di riferimento politico-economico ben determinato, che ora è totalmente mutato. Questo bisogna sottolinearlo. Questo documento, insieme con la legge finanziaria, veniva un po' considerato uno strumento di attuazione del piano di programmazione a medio termine. Quello che invece voteremo tra qualche giorno è ben lontano dall'essere un tale strumento; d'altra parte, è lo stesso Governo — bisogna sottolinearlo — a rendere questo documento poco credibile, e non solo perchè è mutato il quadro economico in cui poteva avere un qualche significato. Lo rende poco credibile perchè proprio nel momento in cui chiede al Parlamento di approvarlo, dichiara di volerlo modificare attraverso i famosi tagli, o quando sarà maturata la cosiddetta « fase due ». Ma a parte il fatto di annunciare questi tagli e di non farli, di dire che va maturando la « fase due » mentre di maturazione non si parla concretamente, a parte tutto questo, che noi consideriamo non corretto e non produttivo dal punto di vista della manovra economica, noi riteniamo che la « fase due » e i tagli per il momento rimangono solo appesi alle dichiarazioni, lunghe, o corte e numerose, che il ministro Andreatta e gli altri ministri vanno facendo in giro per l'Italia ed hanno fatto anche in Parlamento.

Una puntuale verifica della politica economica, allora, la faremo quando conosceremo anche i tagli che il Governo intende apportare al bilancio, nella speranza che questo possa avvenire prima della discussione in Aula. Ma questa, evidentemente, è soltanto una speranza! Sempre se i tagli ci saranno, dato che il Governo si muove in ben altra direzione e si aggrappa a qualsiasi fatto o episodio che possa intervenire nella situazione politica e economica del nostro Paese.

Vorrei quindi soffermarmi brevemente su alcuni aspetti che completano queste mie considerazioni. Anzitutto, sul fatto che avevamo concepito l'integrazione fra bilancio e legge finanziaria nella famosa riforma della legge n. 468, nell'intento di creare uno strumento di programmazione a medio termine. Sono poi intervenute le ragioni che non ri-

peteremo qui, e che sono state sottolineate nel corso della discussione sulla legge finanziaria. Una cosa, però, voglio dirla: mi rivolgo al nostro Presidente e alla presidenza affinché si faccia carico di iniziative adeguate perchè non si ripeta la situazione determinatasi quest'anno nella discussione del bilancio e della legge finanziaria e perchè si arrivi a certe conclusioni. Mi riferisco anche a quel comitato che sta studiando ed approfondendo i vari aspetti del bilancio e che lavora dall'altra legislatura. Non abbiamo, poi, molta disponibilità di tempo, considerato che già il Governo, almeno secondo alcune cose che abbiamo sentito qui, si prepara ad elaborare il bilancio 1982.

Attraverso l'integrazione del bilancio e della legge finanziaria, dunque, si voleva creare uno strumento di programmazione a medio termine; questo non è stato possibile, in primo luogo per il modo come si è arrivati alla discussione della legge finanziaria, ed ora per come si è arrivati a quella sul bilancio. La legge finanziaria, come è noto, è stata trasformata proprio dal Governo in una legge *omnibus* che ha raccolto i più disparati interessi corporativi. Tra l'altro, questa legge è diventata, insieme al bilancio, un mero documento contabile. Di conseguenza, l'introduzione di materie diverse nella legge finanziaria e le esigenze colte nello stesso bilancio, ne hanno falsato gli scopi e ne hanno diminuito la capacità di incidenza, appesantendo anche l'iter parlamentare. Perciò, quello che noi stiamo discutendo, onorevole Ministro, è un mero documento contabile sul quale, tra l'altro, pesa la volontà di modificarlo. È un documento che permetterà ancora una volta al Governo di raggiungere i suoi obiettivi, non già con i poco credibili tagli, ma attraverso il ritardo — come è stato detto anche alla Camera, come è stato scritto e dichiarato — dei trasferimenti delle risorse dal Tesoro ai centri effettivi di spesa. Ritardando tali trasferimenti, si potrà raggiungere anche qualche obiettivo, evitando qualche taglio. Il che conferma che non esiste una volontà di qualificare la spesa pubblica, nonostante tutto quello che si dice e si scrive.

Ora, in assenza di una tale volontà, è noto, onorevole Ministro, che l'inflazione, la svalutazione, la stretta creditizia si scaricano sulle condizioni di vita dei lavoratori e delle masse popolari, peggiorandole. Noi non possiamo minimamente accettare che queste paghino le conseguenze di una politica che noi riteniamo sbagliata.

Perciò, noi voteremo contro questo bilancio, sia per i motivi che ho spiegato, sia per la condotta complessiva del Governo nel campo della politica economica; ma voteremo contro anche per la politica generale di questo Governo, che secondo noi non è in grado di affrontare i problemi di fondo del nostro Paese.

BOLLINI. Concordo con l'intervento e con le valutazioni politiche svolte dal collega Romeo. Voglio cogliere l'occasione di una discussione che ha un significato tutto politico e che purtroppo non produrrà alcun risultato pratico, se non quello di una personale assunzione di responsabilità per mettere in luce come i segnali, gli avvertimenti, le collaborazioni che vengono offerti dal Parlamento per arginare una situazione molto complicata come quella della finanza pubblica, vengano dal Governo sistematicamente ignorati. Con il risultato poi che queste critiche vengono ribaltate e usate contro il comportamento delle forze parlamentari di opposizione e dello stesso Parlamento.

Avevamo segnalato che la riduzione della spesa e dell'indebitamento dell'esercizio 1980 dovuta alle note vicende politiche, era da imputare ai 17.000 miliardi di fondo globale, e rappresentava la parte non realizzata del programma legislativo del Governo, ed era in realtà uno slittamento dei programmi all'esercizio 1981. Avevamo anche messo in guardia sulla erroneità tecnica del fatto di chiarire che tale onere non deve essere conteggiato in termini di cassa; è fuori discussione che la competenza si esaurisce nell'esercizio finanziario.

Avevamo inoltre sollevato la questione dell'eventuale riesame dell'abolizione dell'esercizio suppletivo, abolizione introdotta nella legge di contabilità per iniziativa del Teso-

ro, il quale aveva assicurato che le normali procedure tecniche, di cui oggi il tesoro può disporre, rendevano inutile questo espediente. Viceversa, per l'introduzione continua di deroghe, per scivolamenti sistematici o anomali — sulle entrate, sugli interessi, molto spesso sulla spesa — si è creata una situazione di confusione e non si riesce più a capire quale sarà l'esatto onere che grava sull'esercizio. Deroghe e scivolamenti hanno superato nel 1980 i sette-ottomila miliardi.

Avevamo fatto presente, ottenendo una risposta un po' sprezzante, che nella autorizzazione relativa all'esercizio provvisorio, doveva valere il vincolo dei dodicesimi non solo sulla competenza ma anche sulla cassa, e ciò avrebbe consentito quel freno che l'onorevole Ministro del tesoro pare oggi invocare. C'è stato risposto di no e si è fatto logicamente il contrario di quanto disposto dalla legge. Nelle relazioni di cassa, e lamento che l'ultima è stata ancora presentata, nonostante l'impegno del Governo, erano individuate le ragioni della valutazione erronea delle previsioni di cassa, le quali avevano dovuto trovare una compensazione in altrettante falsificate previsioni della tesoreria, e che tutto questo faceva presagire che sul 1981, almeno per quanto riguarda i primi mesi, ci sarebbe stato un sovraccarico di oneri. Tali questioni si sono puntualmente verificate: e l'onorevole Ministro confrontando l'ultimo trimestre dell'anno scorso con quello di quest'anno, nota una differenza di circa settemila miliardi: ciò giustificherebbe interventi restrittivi sulla finanza pubblica.

Onorevole Ministro, si deve riflettere su questi fatti perchè non sono incidentali ma strutturali rispetto alla dinamica della finanza pubblica, e il Parlamento deve essere posto in grado di essere adeguatamente informato. Perchè questo non è stato fatto? Io avanzo un'osservazione che non è di natura tecnica ma soprattutto di natura politica, cioè che il Governo vorrebbe avere questo duplice vantaggio: quando per incidenti vari il bilancio si riduce, allora presenta il volto severo di chi è capace di contenere la spesa pubblica; quando gli si offrono strumenti per effettuare il contenimento della spesa, li

rifiuta perchè vuole apparire come sostenitore dello sviluppo e, allorché questo sviluppo urta contro le secche di una congiuntura sfavorevole, nasconde al Parlamento i dati, per apparire come il salvatore della patria. Magari dimenticando o ignorando tutto alle ore 16 durante la seduta della Commissione bilancio del Senato per poi andare a scoprire al Ministero che nel frattempo la situazione è diventata grave anzi drammatica, senza sentire neanche l'obbligo di avvertire il Senato.

La seconda parte del mio intervento riguarda più propriamente il bilancio.

Il fondamento della riforma della contabilità è il controllo della finanza pubblica ma, accanto allo strumento nuovo della legge finanziaria, essenziale rimane il bilancio. Nonostante il parere, mi pare espresso dall'onorevole Spaventa e da altri, io sostengo che il bilancio a legislazione invariata, se onestamente e correttamente elaborato, offre la possibilità di valutare la dimensione delle risorse già acquisite e la loro efficace e razionale utilizzazione. Per fare questo il Parlamento non è attrezzato se il Governo non fornisce la documentazione necessaria, completa ed esauriente.

Ieri mattina il ministro La Malfa ci ha molto cortesemente informati dell'attività degli ispettori di bilancio, voluta dall'allora ministro del bilancio Andreatta e credo che forse ci fornirà una documentazione sull'attività dei citati ispettori. Devo dire, però, che sono rimasto un po' sconsolato nell'apprendere che questi ispettori di bilancio sono stati adoperati per valutare i danni provocati dal terremoto a Pompei. Naturalmente, mi guardo bene dal criticare, ma mi sembra che un corpo specializzato, esperto in programmazione tecnica di bilancio, abbia, per così dire, esaurito la sua attività in una specie di messaggio durato lo spazio di un mattino.

Ritorno al tema del bilancio a legislazione invariata; molte verifiche sono necessarie, perchè le questioni da risolvere sono numerose.

Una questione preliminare da risolvere riguarda la struttura giuridica e tecnica del bilancio e la sua coerenza interna. I falsi capitoli 2000 dell'entrata, la duplicazione dei

fondi globali, le proiezioni che sono proiezione di nulla, il quadro confuso dei dati che emerge dal progetto di bilancio non ci aiuta di certo.

Una seconda questione riguarda la correttezza dei dati del bilancio a legislazione invariata e la verifica dell'efficacia della spesa. Dall'attività della Commissione per la spesa pubblica spero si possano avere in tempo utile i dati per l'analisi del prossimo bilancio. In tempo utile perchè, onorevole Ministro, lei sembra scoprire le possibilità di ridurre oneri del bilancio dello Stato solo quando si trova in difficoltà. È sintomatico che un insieme di uffici, per esempio quello per la valutazione del programma di Governo, costituito *a latere* della Presidenza del Consiglio, sia stato da lei totalmente distrutto sottraendogli per intero i mezzi finanziari solo perchè sono emerse difficoltà di bilancio e non già perchè c'era uno spreco da eliminare.

Di questa nuova struttura il Parlamento che cosa ha saputo? Il Governo come l'ha utilizzata? Non è servita a niente, altrimenti non la si sarebbe distrutta dalla mattina alla sera. È evidente, quindi, che c'è bisogno di una seria verifica di tutte le poste di bilancio, una verifica da documentare davanti al Parlamento, di modo che possa procedere con razionalità a tagli sistematici.

Un altro aspetto, nelle voci del bilancio a legislazione invariata riguarda la crescita del fabbisogno e degli oneri inderogabili perchè entrambi contengono — in una misura maggiore o minore — una certa dose di discrezionalità. Nella relazione previsionale e programmatica vi è l'elenco delle voci maggiori che determinano questo incremento; però non vi è alcuna spiegazione delle cause dell'incremento, qual è il meccanismo che lo ha generato. L'individuazione di questi meccanismi di incremento è difficile e potrebbe essere uno dei compiti particolari da assegnare agli ispettori di bilancio per ricavarne studi, proposte e soluzioni non propagandistiche contro generici processi di indicizzazione dell'economia ma per affrontare i meccanismi che agiscono all'interno del bilancio e che, a loro volta, generano altri fenomeni di crescita incontrollata.

Fino ad ora non abbiamo conseguito alcun risultato e vorrei che questa ricerca venisse almeno avviata perchè si tratta di verificare una spesa non indifferente: 6.000-7.000 miliardi di crescita. Non vado molto lontano dal vero nel dire che nel bilancio, almeno per 10.000 miliardi devono essere date giustificazioni convincenti per quanto riguarda il loro incremento.

Vi sono, poi, questioni che attengono ad una fase più generale di manovra del bilancio, a legislazione invariata, totalmente distinta da quella relativa ai fondi globali, e riguardano tutte le voci che si qualificano apertamente, come fondi di riserva, fondi speciali, fondi per far fronte ad oneri imprevisti, fondi per far fronte a spese straordinarie, eccetera, e tutte le voci che di fatto sono fondi di manovra e di riserva che sono allocati non solo all'interno della tabella del Ministero del tesoro, ma in ogni stato di previsione dei vari ministeri (numerosi quelli presso i ministeri della Difesa e dell'Interno). Fondi costituiti, violando logicamente la legge di contabilità, trasformando cioè dei capitoli specifici in stanziamenti così generici da consentire spazi per incontrollate manovre. Questi capitoli irregolari sono tollerati dal Ministero del tesoro per evitare il conflitto tra ministeri e rappresentano peraltro sacche finanziarie notevolissime che devono essere giustificate.

Ecco perchè da questo punto di vista, quest'anno, non siamo in grado di svolgere una efficace analisi del bilancio a legislazione invariata. Vorrei che fossero presenti alla attenzione dei colleghi il rapporto e la reale dimensione della spesa prevista dal bilancio. Quando si discute della legge finanziaria e diamo al dibattito alla Camera quell'intensità che abbiamo visto, non si deve dimenticare che si sta decidendo della destinazione di 25.000-26.000 miliardi e poi si dimentica dei 100.000 miliardi contenuti nel bilancio a legislazione invariata che dovrebbero essere approvati, quasi senza discutere, per alzata di mano.

C'è un rapporto di quantità e di qualità della spesa che naturalmente deve essere tenuto presente nel nostro esame.

Fatte queste osservazioni, mi aspetto di ottenere dal Ministero del tesoro una qualche informazione circa i criteri di impostazione del bilancio prossimo; non so se le circolari sono già state elaborate, probabilmente il Parlamento anche in questa fase ha da esprimere una sua opinione.

Altra questione è quella relativa ai problemi aperti con l'uso, o meglio il non uso, forse con la promessa di usare il bilancio di cassa. Signor Ministro, nessuno di noi ignora il ruolo e i condizionamenti politici. Ma il ruolo politico del Ministro del tesoro non può consistere nell'utilizzare in maniera non corretta i dati essenziali della finanza pubblica. Quando io leggo che ministri di importanti dicasteri parlano della legge finanziaria come della legge che ha generato incrementi paurosi di spesa e che ora ci sarebbe la necessità di tornare indietro, tagliando 5.000 miliardi, non posso non rilevare che si sta facendo violenza alle cifre scritte. La legge finanziaria proposta dal Governo avrebbe avuto un costo iniziale, se non sbaglio, di 22.000 miliardi, si è arrivati a determinare per la competenza una spesa di 26.400 miliardi, ma nella sostanza come si esprime sulla cassa essa è di 12.558 miliardi. Quindi, dal progetto iniziale al progetto finale, gli oneri, per quanto riguarda la cassa, si sono addirittura dimezzati.

Ma la questione che vorrei sollevare per quanto riguarda il bilancio di cassa, riservandomi di dire poi un'altra cosa, forse più importante di questa, è che il Parlamento non può modulare sulla legge finanziaria le spese pluriennali solo per la competenza, lasciando al Governo di modulare per la cassa, ed avendo solo la possibilità di riscontrare questi dati nella seconda nota di variazione. Dico che non può non solo per coerenza con la norma della legge, ma soprattutto dal punto di vista politico. Adesso i tempi sono stretti e noi dovremmo addirittura ricominciare a discutere, ma se il Parlamento, con un voto che magari mette in minoranza il Governo, decide una spesa, il Parlamento ha diritto di sapere quanto decide per la competenza e quanto decide per la cassa, e non deve ricominciare nuovamente a discutere lo stanziamento.

mento che aveva stabilito, con un voto, perchè il Governo ha dimezzato lo stanziamento di cassa.

Quindi, il Parlamento deve deliberare le quote delle spese pluriennali sia in termini di competenza che di cassa. Lo stesso vale per quanto riguarda i fondi globali; anzi, direi che per i fondi globali la questione diventa ancora più rilevante. Si sono condotte delle battaglie parlamentari per stabilire un diverso livello dei fondi globali. Il Governo è arrivato per questo in Parlamento a uno scontro drammatico. Se andiamo a vedere bene le cose si vedrà che in termini di competenza, il livello iniziale dei fondi globali di parte corrente era sui 30.000 miliardi, quello di parte capitale era sui 13.000 miliardi; e quando si sono definiti i fondi a livello di cassa il Governo ha operato un taglio del 50 per cento circa. Nulla da eccepire, se la decisione serve alla difesa degli equilibri finanziari e monetari del bilancio, ma è il Parlamento che lo deve decidere. Perchè, o le previsioni di cassa non hanno alcun valore, ma se hanno un valore, vuole dire che le previsioni di spesa, relative al programma legislativo proposto dal Governo, e approvato dal Parlamento, non potranno essere realizzate. Quale parte del programma del Governo non sarà realizzata? Non voglio dire che sia giusto o che sia sbagliato; ma il Parlamento ha il diritto di sapere quali sono le priorità che vengono stabilite quando si operano tagli così forti nel passaggio dalla competenza alla cassa relativamente ai fondi globali e alle spese pluriennali.

Le stesse osservazioni valgono per quanto riguarda le voci relative ai capitoli di spesa: la differenza fra la cassa e la competenza deve essere motivata. Potrei fare centinaia di esempi: ci sono capitoli dove è scritto 10 per residui, 20 per competenza e 30 per la cassa. E ci sono poi capitoli dove è scritto 20 per i residui, 10 per la competenza e magari 50 per la cassa. Vi sono situazioni di assoluta anormalità, che devono essere motivate (in un caso si ha possibilità di spendere, e nell'altro no, eccetera). Altrimenti, la struttura del bilancio di cassa non ha alcun valore.

Da tutte queste osservazioni, che partono da una valutazione della struttura del bilancio, si arriva all'operazione finale, quella della presentazione del bilancio a legislazione invariata e della legge finanziaria. Se si fa un confronto tra gli stanziamenti previsti e l'incremento del volume delle spese, sia pure distinguendo i fondi globali per il bilancio e la legge finanziaria, si noterà come sia difficile trovare nei bilanci degli anni passati un esempio di un così rilevante incremento di mezzi finanziari. Al 12 dicembre intervengono dei fattori di carattere economico — che il Ministro ci ha illustrato — e vi è una prima nota di variazioni, riduttiva della spesa. La Camera, intanto, sta discutendo anche la legge finanziaria, ed il Governo interviene con delle modificazioni riduttive, anche se in piccola misura. La Camera non discute le riduzioni previste dalla prima nota di variazione; discute la legge finanziaria ed apporta qualche modestissimo aumento, solo sotto il profilo della competenza, di cui il Governo abbondantemente si rivale, tagliando sul fronte della cassa. Mentre si svolge la discussione, le vicende monetarie internazionali, legate alla situazione della lira, fanno sì che da parte del Governo vi sia una valutazione — spero e credo del tutto obiettiva — di aggravamento della situazione, da qui l'esigenza di tornare su una posizione di maggiore severità: misure di carattere monetario, ed anche di intervento sul bilancio dello Stato. Misure che sono annunciate come un taglio di 5.000 miliardi.

Non voglio citare tutte le dichiarazioni dell'onorevole ministro Andreatta. Vorrei però che qualcuno dei suoi uffici gli facesse una cortesia personale: quella di collezionare le dichiarazioni fatte dal 12 dicembre ad oggi relative alle ragioni e alle motivazioni tecniche e finanziarie e agli strumenti necessari per attuare l'annunciata manovra restrittiva.

Comunque, dai documenti ho ricavato questo dato: dichiarazione del 31 marzo 1981 dell'onorevole Andreatta: « È necessario dunque ridurre il fabbisogno del settore statale ai livelli considerati lo scorso dicembre ». I livelli considerati lo scorso di-

cembre, è da intuire da altre dichiarazioni che lei ha fatto, sono quelli del 12 dicembre 1980. Cioè, quando il Governo, avvertito della situazione di pericolosità, aveva già prodotto una riduzione della previsione del fabbisogno.

Che sia questa la data cui bisogna rifarsi per le cifre risulta anche da altre dichiarazioni del Ministro, in cui si fa ascendere la cifra a 57.000 miliardi. In realtà, se si vanno a vedere le tabelle per individuare questi 57.000 miliardi, si troverà, con una piccola differenza che, al 12 dicembre 1980, 57.845 miliardi sono sulla competenza, mentre una misura più ridotta sono sulla cassa. L'aggravamento della situazione induce dunque il Governo a ritenere che bisogna fare un passo indietro e ritornare alle previsioni del 12 dicembre 1980, modificate dagli interventi (ahimè deleteri!) della Camera che aveva aumentato gli stanziamenti previsti dalla legge finanziaria.

Ho già detto prima che gli aumenti alla legge finanziaria introdotti dalla Camera, nella sostanza, sono stati tali da portare la spesa da 22.000 a 26.000 miliardi; altri interventi proposti dal Governo e tradotti in termini di cassa hanno portato le previsioni di spesa a 12.000 miliardi. A parte questo fatto, qual'era la situazione vigente al 12 dicembre, invocata dall'onorevole Andreatta, situazione a cui riportare la finanza pubblica attraverso un taglio di spesa di 5.000 miliardi? Era quella indicata con 57.845 miliardi. È questo il livello a cui si vuole riportare il bilancio iniziale, corretto con le riduzioni prodotte dalla prima nota di variazione. Almeno, così si dovrebbe intendere. Mi sono accorto, però, che nel conto fatto dal Ministro si è dimenticata la quota di spesa prevista dalla legge finanziaria, per cui la situazione al dicembre non era di 57.845 miliardi, bensì di 80.072 miliardi, comprendente, quindi, quella parte della legge finanziaria proposta dal Governo e non ancora modificata dal Parlamento.

In conclusione, onorevole Ministro, fare fuochi di artificio sui numeri per dire che la situazione è grave e proporre dei tagli, non basta, qualche volta può provocare risultati opposti.

Penso che l'esigenza di una riduzione della spesa corrente può essere politicamente ed economicamente sostenuta e difesa come una proposta ragionevole e necessaria. Non è né ragionevole né necessaria, però, l'alterazione dei dati dei punti di riferimento a sostegno di una tesi economica che, in questo caso, rischia di creare soltanto uno stato confusionale tra gli operatori della pubblica amministrazione.

Vorrei citare a questo proposito una recente nota (mi dicono di un collaboratore di un autorevole Ministro dell'attuale Governo), nella quale si dice che in realtà i 5.000 miliardi di tagli, in base ai conti fatti, non avrebbero molto fondamento perché, appunto, le cifre e i dati su cui si ragiona non sono né omogenei, né confrontati, né certi.

Un altro punto riguarda la questione che l'onorevole Ministro ha sollevato in diverse dichiarazioni (rinuncio a fare le citazioni), relativa alla massa dei residui che sta per piombare sul bilancio dello Stato ammontanti, da una prima valutazione, a 18.000 miliardi; poi, a 40.000, 43.000, 50.000 e infine a 46.000: una specie di numeri del lotto! Comunque, i residui sono aumentati. Di quanto? Domando: di quali residui stiamo parlando? Lei sa benissimo onorevole Ministro, che i residui in argomento sono in parte generati dalla mancata soluzione del problema dell'esercizio suppletivo; in parte sono compensativi di residui attivi ed in parte sono stati già eliminati nei mesi di gennaio, febbraio e marzo.

Di quali residui si tratta? Sono residui di parte corrente, di parte capitale? A quale annualità si riferiscono? Qual è la misura che effettivamente inciderà sull'esercizio 1981?

Lei mette di fronte all'opinione pubblica 50.000 miliardi che stanno piombando sul bilancio dello Stato e la gente si terrorizza. Ma quanti di questi miliardi ricadranno effettivamente, normalmente, sul bilancio dello Stato? Le tabelle ci dicono che la velocità di smaltimento dei residui per il secondo anno oscilla di molto. Pertanto, la somma a cui si dovrà far fronte non sarà di 50.000 miliardi, bensì di 8.000-10.000 miliardi; potrà

arrivare anche ad importi diversi, ma intorno a queste grandezze.

Non credo si debba, nè si possa, mettere il Parlamento e coloro che si interessano del problema di fronte a intimidazioni basate su dati non certi. Mi permetto di suggerire all'onorevole Ministro, di far fare dai suoi collaboratori una collezione delle sue dichiarazioni sulla maniera con cui pensa di bloccare i residui. Qui, al Senato, ha detto che intende congelarli; alla Camera, invece, che bisognerà fare un'azione di controllo sul volume degli stessi per evitare che si riversino sul 1981; poi, che non verrà modificato il vincolo complessivo della cassa (dichiarazione del 31 marzo) e che quindi verranno rinviati. L'8 aprile, però, ha dichiarato al « Mondo » che si spenderanno i residui e si bloccheranno le spese di competenza. Pertanto, prima sembra che ci sia una possibilità di controllo a monte del residuo per non scaricarlo sul 1981; poi, che l'argine non sarà un'azione sul residuo, ma la barriera del limite di cassa; ancora, che la barriera non sarà invece la cassa, ma la competenza.

Io non le faccio nessun addebito, onorevole Ministro, ma vorrei che la questione dei residui venisse esaminata perchè credo che le soluzioni che le vengono suggerite nascano da una incapacità della pubblica Amministrazione a mettersi al passo e di applicare realmente il bilancio di cassa. Si sono persi due anni e mezzo, senza sperimentare le variazioni che si debbono introdurre nel comportamento della pubblica Amministrazione al fine della introduzione di un bilancio di cassa effettivo.

Due sono le questioni su cui, secondo me, bisogna riflettere: il residuo, per sua natura, ha mangiato tre quarti del suo percorso sotto il profilo procedurale e quindi ha una velocità di spesa più alta della competenza. Il residuo, se legittimamente costruito ha già stabilito un rapporto contrattuale, verso terzi, rapporto che terminerà con la richiesta di un pagamento; pagamento che non può essere bloccato da alcunchè, nè dal vincolo di competenza nè dal vincolo di cassa, ma soltanto dalla norma contrattuale sottoscritta dalle parti.

Non esiste nelle leggi, nè nella contabilità del bilancio dello Stato italiano quella vecchia norma del bilancio francese per cui si paga se lo Stato ne ha la possibilità. Qui, bisogna pagare comunque e tutte le cause e vertenze promosse da terzi contro lo Stato sono state vinte dai terzi perchè non esiste questo vincolo. È evidente che si può introdurre una norma di carattere generale — come a volte esisteva, ed esiste ancora, nei comuni — per i contratti che vengono stipulati, in maniera da escludere che si debba pagare comunque, ma ciò riguarderà il futuro e non il passato.

Pertanto, un ragionamento molto serio deve essere fatto circa il valore del limite di cassa. Finora, il limite di cassa era del tutto secondario; la prevalenza era del diritto soggettivo del terzo, poi veniva il vincolo posto dalla competenza, indi le remore da introdurre surrettiziamente nel comportamento della pubblica Amministrazione per ritardare la spesa. Io non so se, allo stato delle cose, questo elemento di difesa del bilancio dello Stato può funzionare. So per certo, però, che bisogna risolvere la questione nel suo complesso mettendo immediatamente all'opera gli esperti della materia perchè le suggeriscano, signor Ministro, proposte valide di intervento. Rischieremmo, altrimenti, di sentire tante dichiarazioni — come quelle da lei stesso fatte — per un rinvio al bilancio di assestamento, quasi che esso possa essere la sede per sistemare queste questioni.

A mio modo di vedere, è necessario intraprendere un tentativo serio per ricercare gli strumenti utili e applicabili e per contenere la spesa che ricade sul bilancio dello Stato.

Veniamo ora alla questione dei tagli. Naturalmente, quando li conosceremo, li valuteremo; ho visto anche quali sono i campi su cui ci si vuol muovere. Da questo punto di vista, vorrei dire che la migliore cosa è l'esempio, nel senso che ci sono spese dell'apparato centrale che possono essere ridotte. Non mi riferisco certamente alla proposta di non so quale Ministro per ridurre del 2 per cento le spese ministeriali, in base alla quale si è fatto un conto di 3.600 miliar-

di, pari al 2 per cento di 180.000 miliardi (cioè di tutto il bilancio dello Stato), dimostrando così di non avere neppure un punto di riferimento per tale riduzione.

L'esperienza insegna che non esiste nella politica di riduzione della spesa un solo strumento, ma ci devono essere molti strumenti e molti vincoli; che non c'è solo una causa, ma un insieme di cause; che quando si vuol fare in fretta per trovare 5.000 miliardi, si può fingere di trovarli, ma poi le esigenze riemergeranno. Pertanto, sono necessarie valutazioni molto attente e soprattutto corrette.

Desidero fare un esempio. La seconda nota di variazione alla Tabella 2, l'unica su cui si sono fatte riduzioni, (come giustamente osservava il senatore Napoleoni) al capitolo 5926 si trova: « Fondi comuni da ripartire tra le Regioni a statuto ordinario », incremento di spesa di 221 miliardi. La nota specifica che trattandosi di una quota spettante alle Regioni per incremento delle entrate, è un dato matematico. Volto la pagina e trovo il capitolo 5935: « Rimborso alla Cassa depositi e prestiti delle rate di ammortamento di mutui contratti dagli enti locali », inizialmente previsto in 3.151 miliardi sulla competenza e sulla cassa.

Domanda: come si fa a calcolare questa quota?

Risposta: è un dato certo. La Cassa depositi e prestiti ha i dati di tutte le rate che vengono a scadenza e quindi non si tratta di una cifra inserita arbitrariamente, ma di un calcolo perfetto.

Poi, leggo le riduzioni che si propongono ai rimborsi per la Cassa depositi e prestiti: 221 miliardi e 784.651 milioni. Torno indietro e vedo: 221 miliardi e 784.651 milioni, identica somma è l'aumento del fondo comune per le Regioni, determinato dalla legge in base ad una percentuale sulle entrate riduzione e incremento di spese diverse, calcolate con indici diversi risultano uguali fino alle mille lire.

C'è una relazione tra queste due cifre? Si pensa di fare slittare parte delle rate, di non pagarne una parte e quale? No, si tratta di espedienti contabili con i quali si cerca di far quadrare il bilancio dello Stato.

Signor Ministro, mi avvio alla conclusione facendo queste brevi osservazioni. Comprendo tutte le difficoltà di gestione della finanza pubblica, comprendo anche che siamo in una fase ancora di passaggio; comprendo che bisogna modificare comportamenti e leggi, ma vorrei che tutto ciò avvenisse con un discorso chiaro e franco al Parlamento. Il Governo nella sua maggioranza può proporre tutte le misure che ritiene necessarie, ma non può credere che non presentando al Parlamento i dati reali della situazione finanziaria ed economica del bilancio possa ottenere più agevolmente un sostegno. Attraverso l'introduzione distorta del bilancio di cassa e della sua anomala gestione si introduce una assoluta discrezionalità del Tesoro nel delimitare la dimensione, la velocità e la qualità della spesa. Un gioco fantasmagorico di cifre che vanno e vengono senza alcuna certezza può forse accrescere il potere del Ministero del tesoro, ma certamente non può produrre dei risultati.

Infatti, la mia conclusione è che al di là delle valutazioni politiche non mi sembra che stiamo facendo passi in avanti sulla strada della chiarezza delle cifre e quindi della governabilità del sistema finanziario italiano. La riforma, invece, questo voleva: non tanto indicare una politica, ma metodi trasparenti per una politica, fornire nuovi strumenti al Governo e al Parlamento per interventi urgenti ma difficili e complessi. Invece stiamo lavorando alla giornata, distruggendo strumenti che abbiamo creato, ricorrendo a piccoli espedienti per uscire dalle difficoltà, senza dare garanzie di attuazione di una riforma profonda e radicale qual è quella prevista dalla legge 468.

Questo bilancio, così com'è stato costruito e modificato, è l'immagine della situazione drammatica del paese. E ci vorrebbe ben altra direzione politica per poter affrontare tale situazione!

G I A C O M E T T I . Riservandomi di sviluppare altri concetti nella discussione in Aula, credo di dovere innanzitutto esprimere al ministro Andreatta la solidarietà per il senso di responsabilità con cui egli in sede di Governo ha preso delle iniziative, sia pu-

re gravi e dolorose ma che ritengo necessarie in un momento drammatico come quello che sta attraversando l'economia del nostro paese.

Credo che non si tratti tanto di un cambiamento di guida politica del paese, quanto invece della necessità di dimostrare — come il Ministro ha dimostrato — di sapere interpretare l'esigenza del momento e di dare una dichiarata dimostrazione di volontà politica nell'assumere delle decisioni, senza le quali se il 22 marzo non fossero state prese, oggi certamente ci troveremmo in una situazione molto più drammatica.

È logico che lo sforzo del Governo deve essere accompagnato da altri provvedimenti e proposte che cerchino di completare il quadro, per redistribuire in maniera organica il sacrificio che i cittadini italiani debbono sopportare in questa particolare situazione.

Indubbiamente la spesa pubblica, il costo del lavoro, il passivo della bilancia commerciale, sono tutti elementi che creano delle turbative per quanto riguarda una saggia gestione di una politica economica. Mi rendo anche conto oggi che il trasferimento del risparmio a sostegno della spesa pubblica, quindi il trasferimento di interessi a carico del Tesoro rappresenti una politica che alla lunga penalizza quello che è il tessuto connettivo industriale della nostra economia. Mi riferisco soprattutto alla situazione in cui si trova attualmente la media e piccola industria, quella serie di attività che rappresentano tuttora il tessuto economico della nostra economia e che di fronte a provvedimenti di ristrettezza economica versano in condizioni drammatiche.

So che vi è l'intendimento del Governo di intervenire quanto meno per quelle aziende che dimostrano dal punto di vista qualitativo di sapere far fronte ad una politica di esportazione, per metterle nella condizione di affrontare con serenità il futuro. E possiamo anche dire che a distanza di tre anni dalla entrata in vigore della fondamentale riforma della contabilità generale dello Stato, recata dalla legge n. 468, non sarebbe

stato male tentare di fare un primo bilancio sui risultati che quel provvedimento ha prodotto. La legge n. 468 ha indubbiamente costituito un punto di arrivo di grande importanza sulla via di un processo di sempre maggiore conoscenza dei fenomeni finanziari che gravano sul nostro paese. Il fatto che poi tale possibilità sia rimasta fine a se stessa non può certamente essere imputata alla nuova normativa della contabilità.

Per queste considerazioni debbo dare atto dello sforzo compiuto dal Governo ed esprime, a nome della Democrazia cristiana, parere favorevole al bilancio.

S P E Z I A, *relatore alla Commissione.*
Mi pare che dalla discussione sin qui svolta sia emerso un dato sostanziale, cioè l'esigenza di arrivare velocemente all'approvazione del bilancio.

Vorrei cogliere però nella discussione anche l'intendimento che quanto prima la Commissione incaricata per lo studio dell'applicazione della legge n.468 abbia ad ultimare i suoi lavori ed a rassegnare i risultati della indagine, in modo che il signor Ministro e il Governo possano nell'impostazione del bilancio 1982 utilizzare tutte le osservazioni che verranno fatte.

Mi sembra che anche le puntuali osservazioni sul bilancio fatte dai colleghi siano di natura più generale che specifica; ed io mi auguro che il bilancio stesso possa essere approvato al più presto.

P R E S I D E N T E. Faccio presente che il Ministro del tesoro è costretto ad allontanarsi per improrogabili impegni di Governo. Egli svolgerà la prevista replica nella seduta pomeridiana; pertanto, propongo che il seguito dell'esame venga rinviato.

Non facendosi osservazioni, il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato alla seduta di oggi pomeriggio.

I lavori terminano alle ore 11,45.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 APRILE 1981

(Pomeridiana)

**Presidenza
del Presidente DE VITO***I lavori hanno inizio alle ore 17,20.***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 1981 e bilancio pluriennale per
il triennio 1981-1983 (1383)****Stato di previsione dell'entrata per l'anno
finanziario 1981 (Tabella n. 1)**, approvato
dalla Camera dei deputati*(Seguito e conclusione dell'esame)*

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame generale del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame, sospeso nella seduta di stamane, ascoltando la replica del Ministro del tesoro.

A N D R E A T T A, *ministro del tesoro*. La discussione svoltasi stamattina e che ha visto, soprattutto per merito dei senatori Napoleoni, Romeo e Bollini, interventi di rilievo, mi sembra sia stata importante perchè si è concentrata su un aspetto di gestione del bilancio che assume grande rilevanza in questo momento. Si tratta cioè degli elementi del bilancio da cui emergono talune necessità di gestione della politica fiscale, intesa in senso lato, che il Governo ha preannunciato. Sento quindi la responsabilità di fornire, spero nel modo più esauriente, i chiarimenti richiesti dal senatore Napoleoni perchè, al di sotto di quelle richieste, può esservi il dubbio di un carattere gratuito — come del resto è stato anche detto — o non fondato, della necessità di correzioni, attraverso interventi legislativi, della gestione del bilancio.

Il bilancio presenta spese complessive in termini di competenza, per 177.731 miliardi di lire e spese di cassa per 164.354 miliardi. Vi è quindi un *décalage* tra competenze e cassa di circa 13.400 miliardi; e qui nasce una serie di problemi, sui quali poi risponderò, circa i criteri impiegati dall'Amministrazione nel determinare le autorizzazioni di cassa. A fronte dei 164.354 miliardi di autorizzazioni di cassa vi sono 107.102 miliardi di entrate finali. Abbiamo quindi un saldo netto da finanziare di 57.252 miliardi di lire; a questo si aggiungono — e lo ricorda spesso il collega Bollini — gli slittamenti dal fondo globale del 1980, che non sono compresi nè nelle previsioni di cassa nè in quelle di competenza, nell'ordine di 3.000 o 4.000 miliardi. Si aggiungono inoltre le proiezioni di cassa dei maggiori residui rispetto alla previsione fatta a fine settembre dell'anno scorso per la predisposizione del bilancio di cassa per il 1981; proiezioni che possono essere valutate nell'ordine di 10.000 miliardi, di cui, tuttavia, la metà sono dovuti a regolazioni contabili che non danno luogo ad effettivi movimenti di cassa.

Peraltro, nel passaggio dalle autorizzazioni di cassa ai flussi effettivi di esborsi — poichè le autorizzazioni di cassa costituiscono un limite giuridico ma non sono una previsione mirata che l'amministrazione si impegna a realizzare — noi avremo presumibilmente una differenza di alcune migliaia di miliardi.

Le stime di cassa, a differenza delle autorizzazioni, che sono fatte capitolo per capitolo, vengono, infatti, valutate per aggregati ed in particolare per categorie della classificazione economica, come spese per il personale, acquisto di beni e servizi e così via.

Per determinare il fabbisogno di finanziamento del settore statale occorre poi tenere conto del saldo delle operazioni di tesoreria che è stato valutato in un importo positivo dell'ordine di 13.000 miliardi di lire. Si determina così l'importo di 44.000 miliardi come fabbisogno del settore statale.

La ragione del ritardo, di cui ancora una volta mi scuso, nella presentazione della relazione di cassa di febbraio, deriva appunto dall'approfondimento che ha portato ad una

prima valutazione delle stesse stime fatte, oltre che dai funzionari del tesoro, da due gruppi di esperti indipendenti l'uno dall'altro. Quindi, rispetto ai 40.000 miliardi di lire della relazione previsionale e programmatica, da cui si deducevano 2.500 miliardi di ricorso al mercato estero e si arrivava a previsioni di ricorso al mercato interno di 37.500 miliardi, siamo qui a un ricorso al mercato interno di 41.000 miliardi (44.000 meno 3.000), con una differenza in più di circa 4.000 miliardi di lire rispetto alle previsioni.

L'amministrazione — e non è la prima volta quest'anno — tende ad essere più influenzata dalle cifre che assumono una particolare rilevanza politica ed economica, come quella del ricorso al mercato. Peraltro, queste cifre non erano state formulate dal Ministero del tesoro, perchè in settembre non era ancora disponibile da parte dello stesso Ministero una stima analitica delle previsioni dei flussi di cassa. Probabilmente ciò determina un vincolo politico, costituito dalla particolare importanza dell'annuncio, dato dalla relazione previsionale e programmatica, dell'ammontare del ricorso al mercato, per le conseguenze che il prelieve del settore pubblico determina sulle disponibilità finanziarie residue per i settori produttivi dell'economia.

Al maggiore importo si perviene poi per una linea del tutto diversa, cioè dalla valutazione dell'andamento della tesoreria nei primi mesi del 1981, come ho avuto occasione di dire in precedenza; e le previsioni del primo semestre del 1981, essendo ormai arrivati ai due terzi del semestre stesso, sono oggi più fondate. Abbiamo avuto circa 11.000 miliardi di fabbisogno di tesoreria nei primi tre mesi, cui si aggiungono circa 4.000 miliardi per questo mese. Il mese di giugno, dato l'andamento dei flussi di entrata, è un mese tradizionalmente calmo ed è presumibile perciò che il fabbisogno della prima metà dell'anno si assesti intorno ai 20.000 miliardi; il che porta, tenuto conto degli andamenti stagionali, ad un fabbisogno complessivo dell'ordine appunto di 43.800 miliardi. Cosicché, dato l'andamento stagionale dei flussi di pagamento e di entrata del primo

semestre dell'anno, abbiamo trovato conferma della tendenza del bilancio a pervenire ad un fabbisogno di 41.000 miliardi da una fonte indipendente dalle nostre stime, cioè dall'effettivo andamento della tesoreria proiettato su basi annuali.

Questi sono i passaggi dell'acquisizione di informazioni sull'andamento della gestione di bilancio che hanno indotto i ministri finanziari a proporre la correzione. Una correzione che, a mio parere, dovrebbe essere ulteriormente analizzata perchè il mero ricondurci all'andamento previsto sei mesi fa non sconta i fenomeni che mi hanno preoccupato e che sembrano caratterizzare l'attuale situazione economica quale quello della contrazione della propensione a risparmiare. *Deficit* pubblici di questa ampiezza sono compatibili solo con altissime propensioni a risparmiare, come quelle che abbiamo riscontrato fino al primo semestre dell'anno scorso; ma ricordo di aver preannunciato, in altre occasioni, che sarebbe stata necessaria una rapida manovra di correzione del ricorso al mercato nei *deficit* delle pubbliche amministrazioni ove si fossero manifestate tendenze al ribasso della propensione a risparmiare della nostra economia. Quindi io considero che la manovra intesa a riportare il fabbisogno di bilancio nei limiti previsti nella relazione previsionale e programmatica, costituisca solo una prima approssimazione: se l'andamento della propensione al consumo dovesse mantenersi elevato e crescente come negli ultimi nove mesi e gli investimenti produttivi privati non dovessero fortemente diminuire a causa dell'andamento congiunturale, ritengo che si dovrebbe ulteriormente intervenire per contenere l'andamento del ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni. Credo che sia difficile immaginare una manovra che permetta di modulare il ricorso al mercato in congiunture di brevissimo termine: ogni intervento provoca effetti proiettati in avanti nel tempo e se noi analizziamo l'andamento dei fatti attuali che manifestano in tutte le società industriali una più bassa propensione al risparmio, dobbiamo estrapolare un andamento negativo della diminuzione della propensione al risparmio e dobbiamo quin-

di accettare l'impossibilità di sopportare il *deficit* che ha caratterizzato la situazione dell'economia italiana negli ultimi tre anni. Qui si pongono problemi seri anche in termini di alcune indicazioni del piano triennale che non scontano il prevedibile reale andamento del risparmio. Ciò renderà necessario correggere il fabbisogno complessivo che emerge dal piano stesso.

È stato chiesto come sono costruite le autorizzazioni di cassa rispetto ai capitoli di competenza. Innanzitutto vorrei dire che non so se il legislatore abbia fatto un'operazione corretta stabilendo che le autorizzazioni di cassa siano effettuate capitolo per capitolo, o se meglio il legislatore avrebbe fatto richiedendo previsioni di pagamenti conglobati per ciascuna rubrica, e cioè per ciascun centro operativo dell'amministrazione. Le relative autorizzazioni di cassa avrebbero così costituito il *budget* di quel centro, permettendo, sul piano della cassa e nei limiti dell'intelaiatura della competenza, una maggiore manovra e una maggiore responsabilità del funzionario che presiede alla gestione di quella rubrica.

Credo che questo rappresenta il concetto che anche l'Amministrazione del tesoro ha dell'autorizzazione di cassa. Come dimostrano tutti i sistemi contabili delle grandi imprese, costruire una gestione richiede dei flussi finanziari, richiede un tempo non breve.

L'amministrazione italiana ha una cultura che è stata costruita sulla base della struttura contabile del bilancio di competenza e quindi strumenti di previsione, mentalità, attenzione sono rivolti principalmente alla fase degli impegni ed al riflesso che ciascun atto di impegno potrebbe avere sui flussi di cassa ove si trasformasse, entro la fine dell'esercizio, in effettivo esborso. L'utilizzazione delle autorizzazioni di cassa come strumento di politica della spesa richiede fatti innovativi sul piano delle tecniche di organizzazione e di gestione della pubblica amministrazione, oltre che sul piano culturale. E sarebbe del tutto improprio se il Ministro del tesoro dovesse dire che la pubblica amministrazione si è a questo fine organizzata in questi primi anni di applicazione della nuova legge di contabilità.

L'articolo 2 della legge n. 468 del 1978 stabilisce che per ciascun capitolo di spesa viene indicato l'ammontare, che si prevede di pagare nell'anno, senza distinzioni fra operazioni di competenza e quelle in conto residui. Da tale statuizione derivano le autorizzazioni di cassa, alla cui valutazione si deve pertanto provvedere anche sulla base dei residui che si presume possano esistere all'inizio dell'anno successivo. I criteri che presiedono a tali valutazioni assorbono, quindi, sia le particolarità proprie della competenza che quella dei residui. Per questi ultimi, fatta astrazione dai residui di stanziamento, la valutazione si appalesa più agevole potendosi, con sufficiente attendibilità, conoscere l'epoca del pagamento in relazione alla fornitura effettuata, alla prestazione resa o al perfezionamento del relativo *iter* amministrativo. Non altrettanto vale per la competenza; se si eccettuano le spese a scadenza fissa, come stipendi, pensioni, interessi, ecc., le altre presentano aspetti di notevole incertezza, essendo spesso condizionate dalla durata dell'esercizio provvisorio, dagli indispensabili provvedimenti prepedutici all'effettivo pagamento e talvolta anche dall'inerzia del destinatario. Sono motivi di incertezza che acquistano notevole peso in quanto le autorizzazioni di cassa sono interne a ciascun capitolo. Ove invece la valutazione avesse a riguardare aggregati più ampi, il grado d'incertezza verrebbe ad essere di molto attenuato.

Le amministrazioni statali, in effetti, sono portate a prefigurare l'autorizzazione di cassa come obiettivi della loro attività e mal sopportano ridimensionamenti dell'autorizzazione stessa; è sulla base delle reali capacità di spesa, quali possono delinearci sulla scorta delle realizzazioni poste in essere dalle singole amministrazioni, che si determina la spinta che tiene naturalmente conto di tutte le particolarità della spesa.

Per le autorizzazioni di spesa, relative ai fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso, il grado di incertezza aumenta poi notevolmente, in quanto i flussi dei pagamenti sono subordinati al ritmo dei lavori parlamentari.

Nel gioco organizzativo interno dell'amministrazione, il Ministro del tesoro, quan-

do stabilisce un'autorizzazione di cassa che, al fine del controllo della spesa pubblica tende a rimanere al di sotto della massa spendibile, o almeno della competenza, trova difficoltà nell'amministrazione interessata che considera che l'autorizzazione di cassa segua al buon ordine amministrativo con cui essa procede agli impegni. Vale a dire che l'amministrazione considera che il bilancio debba essere eseguito, si debbano effettuare gli impegni e che l'ammontare dei pagamenti rappresenti un'attività conseguenziale di tipo tecnico, non un'entità influenzabile dal punto di vista delle decisioni.

È per questo che, normalmente, le autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (residui e competenza) sono molto vicine alla competenza su gran parte dei capitoli; su alcuni capitoli poi si esercita un'attività della Ragioneria generale dello Stato, ma fondamentalmente si considera che il residuo derivi da tempi tecnici e quindi che sia possibile mantenere da un anno all'altro all'incirca lo stesso volume di residui. Perciò, se lo stanziamento di competenza non ha subito un forte incremento, l'autorizzazione di cassa viene stabilita in misura sostanzialmente corrispondente alla competenza. Qui naturalmente il senatore Bollini ha tutte le ragioni per lamentarsi; di fatto abbiamo delle autorizzazioni di cassa che, come si è visto, hanno una tendenza a superare le stime di cassa e cioè le previsioni non formali dei pagamenti; in alcuni casi specifici, di voci più importanti, si effettua una valutazione discrezionale della capacità di spesa di quell'amministrazione e si contratta, come in qualsiasi organizzazione complessa, dove un dipartimento discute con gli altri dipartimenti la preparazione del *budget* annuale. In realtà le amministrazioni non considerano la gestione di cassa come una funzione ad esse spettante; ma, nell'idea di applicazione della legge, nell'idea di amministrazione non come gestione, ma come esecuzione della legge, l'intervento in una manovra di cassa è completamente estraneo alla filosofia delle singole amministrazioni che fanno della previsione di cassa l'obiettivo a cui regolare anche il ritmo degli atti d'impegno. Del resto, credo che prima dei

grossi aumenti del costo del denaro e delle limitazioni del credito, anche nelle imprese la realizzazione della gestione di cassa lasciasse a desiderare (a parte la gestione americana che ha tutta una serie di tecniche per minimizzare gli *stocks* di cassa), ma nella realtà italiana e nella esperienza italiana e continentale queste tecniche sono relativamente recenti. Quindi bene fa il Parlamento a discutere, come abbiamo fatto questa mattina, intorno a certi problemi, sapendo tuttavia che esiste una differente atteggiamento tra le Amministrazioni ed il Tesoro ed una faticosa attività di quest'ultimo per trasformare le autorizzazioni di cassa in strumenti effettivi di governo della gestione del bilancio.

È perciò soltanto attraverso un lavoro di affinamento, un lavoro tecnico di analisi sui ritmi di spesa non soltanto d'investimento, ma anche corrente, attraverso analisi non solo per categorie, ma per singoli capitoli che può progressivamente venirsi a costituire la possibilità di governare l'andamento effettivo dei flussi di cassa.

Il senatore Napoleoni si è domandato come mai in un paio di casi, come per la metanizzazione del Sud esiste un capitolo con uno stanziamento di competenza di 200 miliardi di lire ed una autorizzazione di cassa per 120 miliardi e per l'ANAS dove c'è uno stanziamento di competenza di 900 miliardi di lire e una autorizzazione di 300 miliardi. Lo stesso vale per la metanizzazione dove il programma ha i suoi tempi tecnici; se mai si può ipotizzare una sopravvalutazione del limite di autorizzazione di cassa del programma stesso.

Prima di passare ad un problema più tecnico, vorrei rispondere alle domande circa il miglioramento dei *deficit* nel bilancio triennale. Le previsioni, sia per la parte entrate che per la parte spese, sono state fatte sulla base di uno sviluppo percentuale del prodotto interno lordo in termini monetari rispettivamente del 18, 16 e 14 nel prossimo triennio; ma naturalmente la tecnica del bilancio a legislazione invariata comporta che laddove vi sono delle spese fissate per legge gli stanziamenti che dovranno essere integrati in relazione ai maggiori prezzi sono quelli

previsti nella legge. Vi sono leggi che si esauriscono, vi sono programmi, specialmente per gli investimenti, che vengono a cessare nel corso del triennio; prendiamo il caso di una importante spesa, quella dei trasferimenti al sistema dei governi locali: questi rimangono al livello dell'ultimo esercizio.

A settembre, come ho preannunciato, intendo presentare un bilancio pluriennale programmatico anche per rendere possibile il controllo da parte del Parlamento di una corretta copertura delle spese correnti.

Quindi vorrei assicurare il senatore Napoleoni per quanto riguarda l'intelaiatura su cui è stato costruito il bilancio triennale.

Naturalmente però vi è nella natura stessa dell'esercizio una progressiva sottostima delle spese quanto più ci si allontana nel tempo: quindi, più nell'83 che non nell'82.

Il senatore Napoleoni ha sollevato anche un problema relativo alla Cassa del Mezzogiorno. Questa ha un ritmo di pagamenti di 300 miliardi di lire al mese ed un ritmo di impegni che può collocarsi all'incirca ad un livello un po' superiore ai 300 miliardi. Quindi, dovendo mantenere — come è nelle intenzioni del Governo — che ha presentato un disegno di legge — l'operatività della Cassa del Mezzogiorno, era necessario assicurare una maggiore possibilità di impegni ai quali presumibilmente non corrisponderà nessuna autorizzazione di cassa per quest'anno essendo più che sufficienti le autorizzazioni già date in relazione ai residui degli anni passati. Ma se si voleva mantenere la capacità di impegni della Cassa, la competenza che risultava dalle due leggi finanziarie precedenti e dalla legge n. 183 era largamente insufficiente.

Rispondo ancora su specifiche questioni sollevate nell'intervento del senatore Napoleoni, riferendomi al problema delle partecipazioni statali. Come è noto e come probabilmente il mio collega avrà questa mattina illustrato, meglio di me, alla Commissione, vi è il problema di raggiungere una capitalizzazione rispetto agli impieghi netti del sistema delle partecipazioni statali, corrispondente a quella di analoghi settori dell'economia, esterni al sistema delle partecipazioni. Vi è il problema del ripiano del debito

1980 e di un curioso rapporto — che anche sul piano parlamentare è stato largamente accettato — per cui gli investimenti « lordi » delle partecipazioni statali debbono essere per un terzo finanziati mediante apporti di capitale.

M I L A N I . Questo non è stato mai accettato dal Parlamento!

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro*.
Ne abbiamo parlato spesso qui in Commissione. Naturalmente, se si trattasse di investimenti netti il discorso potrebbe collocarsi a livelli maggiori; trattandosi di investimenti lordi bisogna vedere quale parte di essi è in sostituzione, a fronte della quale sta un flusso di ammortamenti, e quale parte di essi riguarda investimenti nuovi.

Vi è poi il problema per cui un certo contenimento del fabbisogno di provenienza dal risparmio pubblico può essere assicurato mediante il ritorno delle partecipazioni statali alla loro logica iniziale, cioè quella di ottenere mezzi direttamente dal mercato. E questo implica non solo aumenti di capitale offerto dagli azionisti di minoranza, ma anche il collocamento sul mercato di quote di capitale di società delle partecipazioni statali che ora sono integralmente possedute dalle società finanziarie o da enti di gestione.

Ritengo che nel campo energetico vi siano parecchie società interessanti da collocare sul mercato, società che potrebbero attivare flussi valutari e collocabili anche sul mercato internazionale. Vi sono società del gruppo EFIM che operano nel campo degli armamenti, che presentano profitti « rotondi », che potrebbero essere direttamente collocate sul mercato anche attraverso la finanziaria capogruppo che presenta una situazione meno interessante per gli investitori. Vi sono anche nel campo dell'IRI partecipazioni sub-bancarie che superano la possibilità di controllo, con la partecipazione di alcune decine di altre società che sono inutili, che potrebbero essere interessanti al mercato.

Credo che non si possa non tener conto con una certa ampiezza di queste possibilità quando si valuta la congruenza dei fondi di dotazione in relazione ai programmi di

risanamento finanziario e ai programmi di espansione degli investimenti delle partecipazioni statali.

Bisogna ricordare che lo Stato per effettuare queste operazioni deve indebitarsi ad un costo ormai vicino al 19 per cento. E quindi credo che si debba largamente ricorrere a questi strumenti di smobilizzo di quote non necessarie di proprietà di imprese industriali interessanti e sane. Non vi è alcuna ragione di mantenere una « mano morta » della società industriale; ma anche volendo mantenere il controllo su tutte le società esistenti nel campo delle partecipazioni statali esistono nell'ordine di 3.000-4.000 miliardi le possibilità di effettuare collocamenti di azioni o di obbligazioni convertibili in azioni sul mercato. Pertanto, il Ministro del tesoro esaminerà con attenzione tutte le richieste che provengano da soggetti interessati, proprio nella consapevolezza che direttamente o indirettamente si scarica alla fine sul contribuente il costo degli interessi derivanti dal ricorso al mercato, legato ad una politica di sostegno dei gruppi industriali.

Infine il senatore Napoleoni si è posto il problema della gestione finanziaria del bilancio e delle conseguenze che talune innovazioni potrebbero avere.

Dinanzi ad un'inflazione che sembra difficilmente trattabile con le tecniche tradizionalmente applicate, davanti ad un mercato che sembra non accettare altro che carta a brevissimo termine, quindi carta estremamente liquida, che determina di fatto una impossibilità di controllo della liquidità bancaria (perchè anche a fronte dei maggiori impegni di riserva le banche hanno la possibilità di finanziare questi impegni mediante il mancato rinnovo dei buoni del tesoro che ogni mese vengono a scadenza e che per decine di migliaia di miliardi sono posseduti nei loro portafogli) si impone il problema di fissare una regola di autorità da parte della Banca centrale, che le permetta di garantire — rispetto all'idea che il pubblico si è fatto per cui l'offerta di moneta rappresenta in qualche modo il sottoprodotto delle politiche finanziarie del Tesoro — che un certo annuncio di politica monetaria sia seguito,

qualunque abbia ad essere il fabbisogno temporaneo del Tesoro stesso. Quindi si impone il problema di rendere credibile la politica di creazione della moneta. Presupposto di tutto questo è che la Banca d'Italia non debba a volontà del Tesoro assorbirne i buoni o allargare l'utilizzo del fondo di tesoreria.

Qui stiamo analizzando — e siamo ormai alle ultime battute — le conseguenze di una autonomia delle banche per cui la banca fissa un certo ammontare di titoli che prenderà in portafoglio ma si estranea, nelle attese, dall'obbligo di assorbire l'ammontare non sottoscritto dai privati. E la necessità di introdurre un elemento di sicurezza, capace di influenzare le previsioni di un'economia che estrapola una inflazione crescente anticipando gli effetti meccanici della politica monetaria, che induce a scegliere questa strada. Naturalmente si pongono i problemi di spiazzamento cui faceva riferimento il senatore Napoleoni.

A parte molte discussioni teoriche se vi sia o meno uno spiazzamento una volta fissata la quantità di moneta (si parla anche di spiazzamento negativo, a seconda delle particolari caratteristiche delle obbligazioni rispetto alle azioni e al capitale circolante) io credo che sia opportuno che il Parlamento e il Governo prendano coscienza del fatto che la politica di gestione del bilancio possa comportare in talune parti dell'anno o nel complesso dell'anno una necessità di ricorso al mercato che questo non è in grado di soddisfare. Credo inoltre che sia pericoloso cercare di stabilizzare i tassi, perchè questo significa perdere il controllo della quantità di moneta. Credo anche che sia pericoloso seguire questa politica e dare l'illusione di un finanziamento di *deficit abnormi-deficit* dell'ordine del 10 per cento del prodotto interno lordo sono praticamente sconosciuti agli altri paesi industriali: solo il Belgio arriva al 7 e mezzo per cento. Credo che rendere stabile l'offerta di moneta e lasciare che attraverso una certa fluttuazione dei tassi l'attività finanziaria del Tesoro spiazzati le attività private e determini delle conseguenze sugli investimenti privati sia un elemento per creare poteri contrapposti nell'opinione pubblica, cointeressata alla limitazione del

ricorso al mercato da parte del settore pubblico e cioè, più intollerante del *deficit* delle pubbliche amministrazioni.

È chiaro che mai la Banca centrale potrà disinteressarsi della eccessiva pluralità dei tassi, ma mi sembra un fatto importante la sicurezza che la politica della Banca centrale non scia il sottoprodotto della politica del Tesoro.

Del resto, quello che qui è chiamato giornalmisticamente « il divorzio », venne chiamato invece il « patto » del sistema federale del Tesoro americano quando, nel 1951, dopo cinque anni di politica di finanziamento del bilancio statale americano a tassi del 3,5-4 per cento, di fronte alla vastissima liquidità che si era creata, si decise di comune accordo di liberare la riserva federale dall'obbligo di acquistare, a tassi fissi, le obbligazioni del Tesoro e si decise di ricominciare a fare politica monetaria. Fino ad allora, la politica monetaria non era stata altro che la creazione di tutta la moneta necessaria per assorbire qualunque quantità di titoli il Tesoro creasse ad un certo tasso di interesse annuo.

Credo che i costi e la maggiore instabilità dei tassi di interesse siano, nella partita complessiva del dare e dell'avere, largamente compensati dal vantaggio di fornire alle aspettative un punto di ancoraggio rappresentato dall'andamento dell'offerta monetaria, qualunque sia la nostra teoria sui rapporti tra moneta e domanda complessiva.

Ritengo di aver fondamentalmente risposto all'intervento del senatore Napoleoni e vorrei passare a qualche « battuta » su alcune questioni sollevate, come sempre con martellante acutezza e con sospetto, dal senatore Bollini.

Egli afferma che proprio il Tesoro ha rifiutato, nella discussione sulla legge n. 468, la creazione di un esercizio suppletivo. Noi abbiamo visto, nella gestione degli ultimi anni, che vi è stato un progressivo adeguamento delle amministrazioni alla mancanza di un esercizio suppletivo; e, infatti, nel dicembre di quest'anno, vi è stata una concentrazione di pagamenti molto rilevante. Posso dirvi che abbiamo del tutto sbagliato le previsioni perchè il volume dei pagamenti

è stato di diversa migliaia di miliardi superiore a quello previsto. Abbiamo quindi l'impressione che vi sia stato un progressivo adeguamento alla nuova situazione creata con la legge n. 468.

Per alcune partite abbiamo provveduto con la legge finanziaria di quest'anno: è il caso delle ritenute previdenziali ed erariali che, approvando la legge finanziaria, abbiamo deciso di imputare all'esercizio successivo.

Vi è poi il problema dei mandati trasportati, già pagati dalla tesoreria ma non contabilizzati e, quindi, non imputati all'esercizio in cui i pagamenti sono avvenuti: appaiono, pertanto, come residui. Per quest'anno, presumibilmente, si tratta di una partita di 600-700 miliardi di lire.

Ho l'impressione che, mediante piccoli aggiustamenti come quelli contenuti nella legge finanziaria, sia possibile adattarsi progressivamente al nuovo ordinamento e mi sembra che il complesso degli inconvenienti non sia tale da suggerire mutamenti legislativi; ma su questo il Comitato di funzionari e di esperti del Tesoro potrà avere motivo di discussione.

È stato anche detto che ho fornito una serie di dati sui residui che non sono stati costanti e che ho presentato delle cifre che si sono modificate nel tempo.

Ora, a mano a mano che la Corte dei conti dichiara regolari i pagamenti effettuati a mezzo di ruoli di spesa fissa, si può avere l'esatta determinazione dei residui passivi.

Tanto per dare un solo dato, per il Titolo I — spese correnti — mentre al 31 dicembre il sistema informativo dava residui per circa 40.000 miliardi, i residui appaiono poi, in questi giorni, ridotti di circa 6.000-7.000 miliardi.

Eguale, per il Titolo II, abbiamo avuto una progressiva riduzione dei residui; gli accertamenti in corso verranno evidenziati in occasione del bilancio di assestamento e verrà data una valutazione finale dei residui.

Vi è il problema della politica che può essere fatta per valutare se, anche attraverso una manovra sui residui, si possa contenere l'andamento della finanza pubblica.

Per quanto riguarda i residui di stanziamento, questi derivano dall'applicazione dell'articolo 36, II comma, della legge di contabilità generale dello Stato, che consente la conservazione in conto residui, per un periodo non superiore a cinque anni, delle spese in conto capitale che non siano state formalmente impiegate nel corso dell'esercizio, oppure, per talune categorie, delle spese correnti, in particolare, spese per la difesa mediante estensione di detta norma. A chiusura dell'esercizio tali residui vengono determinati per differenza fra l'ammontare degli stanziamenti ed il totale degli impegni formali. Non sembrerebbe, quindi, esservi possibilità di un'azione limitativa del Tesoro. È vero che l'articolo 7 della legge n. 2783 del 1928 consente la cancellazione dei residui di stanziamento con decreto del Ministro del tesoro e che la stessa norma consente anche la reiscrizione nel conto di competenza dell'esercizio successivo, con decreto dello stesso Ministro, degli importi cancellati che risultassero ulteriormente occorrenti.

Questo crea dei problemi sotto il profilo del « ricorso al mercato » fissato con la legge finanziaria e, quindi, sembrerebbe precluso dalla nuova legge di riforma del 1978. Pertanto i residui di stanziamento dovrebbero ammontare ad 8.000-10.000 miliardi.

Vi è la possibilità di avvalersi della citata legge del 1928 e di fare una ricognizione di capitoli per i quali appaiono residui e in relazione ai quali sembra che le amministrazioni abbiano abbandonato i programmi di spesa, o che risultino non più appropriati per la mutata situazione economica. Vi è una ricognizione di questi residui e l'intenzione di proporre, con provvedimento legislativo, la cancellazione di taluni di essi. Vi sono, quindi, alcune possibilità di azione nei diversi campi che potranno essere utilizzate e che cercherò di utilizzare nel modo migliore per agevolare la manovra di contenimento della spesa.

Questa manovra è stata largamente oggetto di valutazioni sospettose e critiche; prima, comunque, ho cercato di giustificarla nell'ambito dell'andamento di bilancio e nel quadro della situazione economica complessiva.

Si è domandato perchè non l'abbiamo evidenziata con emendamenti. Anzitutto qualunque tentativo di modificazione del bilancio in corso di esame del Parlamento ci avrebbe portato al di fuori del termine costituzionale per la sua approvazione. Ci potrebbero essere correzioni di stanziamenti che potrebbero avere attuazione con il bilancio di assestamento, ma il grosso della manovra richiede l'approvazione di leggi e, quindi, tempi che non sono quelli dell'approvazione del bilancio.

Noi riteniamo di effettuare l'operazione con particolare attenzione a quei sistemi che hanno avuto un maggior gonfiamento della spesa negli ultimi anni e sui quali una azione di contenimento sembra opportuna. Come ordine di grandezza, possiamo immaginare interventi dell'ordine del 30-35 per cento nel campo della sanità, del 20 per cento in quello della previdenza e, per il resto, riduzioni ripartite tra amministrazioni centrali, regionali e locali.

Per l'approvazione dei provvedimenti avremo dei tempi piuttosto lunghi e, quindi, dovremo garantire un andamento degli impegni delle diverse amministrazioni che non contraddica la necessità del contenimento della spesa. Analogamente a quanto avvenne in occasione del trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, pensiamo di far approvare dal Parlamento, con procedura di urgenza, una norma che stabilisca per i prossimi quattro mesi le possibilità di impegno delle amministrazioni sono contenute entro una certa proporzione degli stanziamenti di bilancio di gestione, fino a quando non sia approvata la legislazione destinata a limitare la spesa.

Questa è la ragione per cui non abbiamo potuto tradurre la manovra di contenimento in variazioni al bilancio in discussione.

Lo strumento, semmai, avrebbe potuto essere la legge finanziaria ma la sincronizzazione dei tempi, legata alle scadenze costituzionali, rendeva ciò impossibile. La stessa preparazione dei provvedimenti nel momento in cui la legge finanziaria veniva approvata rendeva impossibile emendare questa legge; approvata la legge finanziaria, non abbiamo più avuto strumenti di intervento.

Non credo perciò sia stato irriguardoso nei confronti del Parlamento chiedere l'approvazione del bilancio così come esso, dopo la legge finanziaria, è stato presentato.

Il controllo della spesa, ovviamente, richiederà una legislazione nuova che dovrà essere recepita in bilancio attraverso un provvedimento di variazione, o attraverso il bilancio di assestamento, se tale legislazione sarà approvata entro la fine di giugno.

Questo è il quadro di una situazione difficile, di evoluzione di ordinamenti che non garantiscono ancora la piena controllabilità della spesa e della finanza pubblica (si pensi soltanto agli effetti esercitati sulla Tesoreria statale dall'andamento della gestione dell'INPS). Ritengo perciò ci sia un lavoro importante da compiere, su cui il Governo chiede la collaborazione del Parlamento, per garantire, in futuro, una maggiore governabilità della spesa.

Noi dobbiamo, comunque, acquisirla perchè quest'anno le esigenze di raffreddamento della situazione congiunturale richiedono interventi sia sul piano monetario, sia sul piano del controllo della spesa. Quindi, nonostante che la maturazione dell'amministrazione, al pieno possesso dei procedimenti della legge n. 468, non sia ancora realizzata nella sua completezza, dobbiamo adattarci ad effettuare tutto quello che è possibile per raggiungere il controllo dei flussi e per pervenire a limitazioni del ricorso al mercato; discorso questo che è stato annunciato solo per una prima *tranche* e che dovremo poi rendere più ampio. Vorrei che in questa direzione vi fosse il sostegno del Parlamento nell'attività di ogni giorno e il sostegno, in particolare, della 5ª Commissione del Senato tramite il suo Comitato per i pareri, perchè senza un tale sostegno il Governo si trova ad essere estremamente debole nel controllo della spesa.

A questo proposito vorrei soltanto far riferimento al fatto che un intervento volontaristico, un intervento che risente della nuova situazione della finanza pubblica è stato fatto sulle autorizzazioni di cassa, per quanto riguarda i fondi globali inseriti nella legge finanziaria. Abbiamo dovuto scontare non solo la capacità di spesa dell'amministrazione,

ma anche la capacità di pervenire all'approvazione dei provvedimenti da parte del Parlamento. Mi auguro che il Parlamento valuti gli stanziamenti con cautela, rispetto a quelli già prefigurati nella legge finanziaria e mi auguro che la discrezionalità nell'aver limitato l'autorizzazione di cassa, per quanto concerne le nuove spese previste nei fondi globali, sia considerato dal Parlamento non come un tentativo di prevaricazione o di rivincita da parte del Governo, ma come la conseguenza di un'ulteriore riflessione fatta in una situazione della finanza pubblica che risulta assai più pregiudicata di quanto non fosse a conoscenza del Governo nel momento in cui si votava la legge finanziaria alla Camera dei deputati.

Rinnovo quindi l'auspicio che vi sia la collaborazione del Parlamento, e della Commissione bilancio in particolare, per quanto concerne il governo della spesa la sua decelerazione ed il suo spostamento nel tempo. Si tratta di obiettivi che rappresentano il programma legislativo dello stesso Governo, quale approvato dal Parlamento con la legge finanziaria.

P R E S I D E N T E . Esprimo un vivo ringraziamento al ministro Andreatta.

Passiamo ora all'esame degli ordini del giorno.

A firma rispettivamente dei senatori Tolomelli e Romeo e dei senatori Forni, Del Nero e Colella sono stati presentati i seguenti due ordini del giorno relativi specificamente il primo allo stato di previsione del Ministero della difesa, il secondo allo stato di previsione del Ministero della sanità:

La 5ª Commissione permanente del Senato

impegna il Governo a far sì che le spese imputate ai capitoli 4005, 4011, 4031, 4051, 5031 dello stato di previsione del Ministero della difesa, siano destinate esclusivamente per programmi finanziati da leggi plurienali di spesa, oppure per altri programmi annuali, purchè preventivamente comunicati alle competenti Commissioni parlamentari e da queste valutati con appositi pareri.

(0/1383/1/5)

La 5ª Commissione permanente del Senato,

nell'esaminare il disegno di legge n. 2036 recante il bilancio di previsione dello Stato per il 1981 e bilancio pluriennale per il periodo 1981-1983;

chiede che lo stato di previsione del Ministero della sanità possa essere ristrutturato garantendo almeno nei prossimi esercizi 1982-1983, compresi nel primo Piano sanitario, l'attuazione di quelle funzioni che il Piano sanitario nazionale stesso assegna al Ministero della sanità nei settori dell'assistenza tecnica alle unità sanitarie locali, dell'educazione sanitaria, della formazione degli operatori del Servizio sanitario nazionale, del controllo della programmazione e dell'informazione;

conviene che l'attuazione di tali nuove funzioni comporta un aumento dei fondi destinati al Ministero della sanità come è stato proposto nell'apposito allegato al Piano sanitario nazionale;

chiede che il Governo presenti al più presto alle Camere in adempimento dell'articolo 59 della legge n. 833 del 1978, il disegno di legge di riordinamento del Ministero della sanità che deve assumere, nel Servizio sanitario nazionale, quelle funzioni di coordinamento e stimolo attribuite dalla legge di riforma sanitaria.

(0/1383/2/5)

A mio giudizio tali ordini del giorno non possono essere presi in esame, in quanto, ai sensi dell'articolo 127, primo comma, del Regolamento, dovevano essere presentati e svolti nelle Commissioni competenti per materia.

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Deve ora essere illustrato il seguente ordine del giorno, presentato dai senatori Calice, Fermariello, Bacicchi, Napoleoni, Romanò, Ferrucci, Milani e Ziccardi, non illustrato nel corso della discussione generale:

La 5ª Commissione permanente del Senato,

ribadito che i problemi del Mezzogiorno sollecitano una diversa struttura ed un

diverso orientamento della spesa pubblica, specie per investimenti; che tuttavia permangono attuali le esigenze che indussero il legislatore ad introdurre nell'ordinamento l'istituto della riserva a valere sul bilancio statale;

che il meccanismo della riserva di spesa statale per investimenti a favore dei territori di cui all'articolo 1 del testo unico n. 218 del 6 marzo 1978, previsto dall'articolo 107 dello stesso testo unico si è rivelato sostanzialmente inadeguato ed inefficace;

che tale inadeguatezza appare il risultato di due convergenti ordini di cause, tecniche e politiche; sul piano tecnico è da far risalire ad un certo semplicismo nella redazione dell'articolo 107 prima citato; sul piano politico alla scarsa volontà dei governi fin qui succedutisi nel cercare modalità attuative della norma che non ne tradissero la ratio;

che l'indicazione dei capitoli di spesa su cui si opera la riserva, effettuata da ultimo con il decreto ministeriale del 24 luglio 1976, appare del tutto insufficiente rispetto agli obiettivi che il legislatore intendeva conseguire;

che il volume delle risorse devolute ai progetti speciali sulla base del meccanismo sanzionatorio previsto dal citato articolo 107, risulta del tutto irrisorio e comunque molto al di sotto delle previsioni, per cui si deve concludere che le modalità con le quali il meccanismo è stato fin qui applicato ne hanno in larga misura vanificato l'operatività;

che pertanto occorre in via generale porsi il problema di una riconsiderazione complessiva di questo istituto nell'ambito dei nuovi strumenti di governo della finanza pubblica allargata introdotti con la legge n. 468 del 1978,

impegna il Governo:

ad individuare, con appositi elenchi da allegare a ciascuno stato di previsione della spesa, i capitoli o i raggruppamenti di capitoli per i quali si fa luogo a riserva, con l'indicazione delle quote di ciascun stanziamento

mento da destinare ai territori agevolati, nonché l'indicazione dei motivi che escludono la possibilità di applicare la riserva stessa;

a riconsiderare l'interpretazione fin qui seguita ai fini dell'attuazione del meccanismo di devoluzione ai progetti speciali delle somme non impegnate, prevedendo, in via transitoria e sperimentale, e comunque fino a quando non si sarà provveduto a ridisciplinare in modo organico l'istituto della riserva, che tutti gli stanziamenti per investimenti, ricompresi nei capitoli indicati nel citato decreto ministeriale del 24 luglio 1976, non impegnati entro il terzo esercizio successivo a quello di iscrizione in bilancio, siano devoluti al finanziamento dei progetti speciali di cui all'articolo 12 della legge 281 del 1970.

(0/1383/3/5)

C A L I C E . Rinuncio ad illustrarlo.

M A N N I N O , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Esprimo dubbi sulla ammissibilità dell'ordine del giorno, in quanto esso in sostanza invocherebbe una interpretazione dell'istituto della riserva in contrasto con le norme in vigore. Pertanto, il Governo dichiara di essere contrario.

C A L I C E . Mantengo l'ordine del giorno e chiedo che venga messo ai voti.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'ordine del giorno dei senatori Calice ed altri, su cui il Governo si è dichiarato contrario.

Non è approvato.

C A L I C E . Mi riservo di ripresentare l'ordine del giorno in Assemblea.

P R E S I D E N T E . L'esame degli ordini del giorno è esaurito.

B O L L I N I . Desidero fare una breve dichiarazione di voto per sottolineare le ragioni che giustificerebbero la presentazione di una serie numerosa di emendamenti

alla struttura della legge di bilancio. Avevo già presentato emendamenti lo scorso anno, ho intenzione oggi di ribadire brevissimamente alcuni concetti e di fare, se possibile, alcune richieste all'onorevole Ministro. Innanzitutto chiedo se da parte del Ministero del tesoro non si ritenga opportuno porre decisamente mano a un'opera di pulizia della legge di bilancio. La pulizia dei 111 articoli di cui è composta la legge di bilancio dovrebbe riguardare quelle parti che attengono a definizioni di carattere sostanziale o comunque di carattere permanente, tali da non essere collegate alla vita annuale della stessa legge di bilancio, o che rinnovano ripetutamente deroghe a norma di contabilità. È evidente che queste parti dovrebbero tradursi in leggi sostanziali a carattere duraturo e, quindi, essere eliminate dalle leggi di bilancio. Faccio, inoltre, presente che ci sono seri dubbi sulla possibilità che alcune norme possano trovare accoglimento nella legge di bilancio. Mi riferisco in particolare all'articolo 19 con il quale si modifica la sostanza dei trasferimenti dei fondi alle Regioni; compiere una tale modifica tramite la legge di bilancio, è secondo me, cosa non corretta. Per quel che riguarda, poi, l'articolo 30 va detto che tale articolo dà una veste di legittimazione annuale a gestioni fuori bilancio, le quali, a distanza di dieci anni dal 1971, si scoprono soltanto oggi esistenti anche presso il Ministero delle finanze.

Il problema, lo discuteremo nella sua sede più propria, riguarda la sanatoria di un abuso che è durato per dieci anni e non mi sembra il caso di inserirlo nella legge di bilancio.

C'è la questione dell'articolo 40 che ho già avuto occasione di sollevare; mi sembra utile insistere, signor Ministro, in quanto l'articolo 40, a parte i diversi divieti contenuti, in realtà rappresenta una specie di intimidazione nientemeno dell'erogazione della spesa.

L'articolo 44, riguarda il fondo del Culto, è materia delicata che viene trattata, direi rozzamente, dal Governo il quale lo scorso anno fece una norma, inclusa nella legge finanziaria, che doveva risolvere la questione. In realtà, si tradusse in un rinvio alla legge del bilancio che, a sua volta, diede dele-

ga al Ministero del tesoro. Le ire della Corte dei conti hanno indotto il Governo a ritornare alla vecchia situazione. Tuttavia quella situazione era provvisoria; si deve trovare una soluzione. Mi sembra che dal 1928 questo argomento meriterebbe di essere risolto più degnamente, non volta per volta in sede di bilancio.

Articolo 95: la questione della definizione delle leggi pluriennali di spesa; è necessario che l'onorevole Ministro provveda ad indicare quali sono le quote che devono essere definite dalla legge di bilancio e quali dalla legge finanziaria perchè si è creata una confusione indescrivibile. In più bisogna, secondo me, per le cose già dette nella riunione di stamattina, indicare non soltanto i limiti di competenza, ma anche i limiti di cassa per le spese pluriennali.

Infine, per quanto riguarda l'articolo 110, concedere, attraverso una norma di bilancio, un credito suppletivo, non mi sembra che sia una cosa che possa reggere. Anche questa, come altre norme di carattere sostanziale, sono fuori dalla logica della legge di bilancio.

L'articolo 111 sembrerebbe non contenere alcunchè di scandaloso, in realtà lo scandalo sta nel fatto che ad una attenta lettura della versione del primo anno di applicazione della legge n. 468, della versione sul secondo anno, e della versione del terzo anno, si scopre che, praticamente, mentre prima si aveva il pudore di richiedere al Parlamento l'approvazione del bilancio pluriennale a legislazione vigente, adesso togliendo l'inciso « a legislazione vigente » riferito al bilancio pluriennale, si verrebbe a sostenere

la tesi che quello che ci è stato presentato e le tabelle che approviamo, in realtà sono al tempo stesso bilancio a legislazione vigente e bilancio a legislazione programmatica. Non mi sembra il caso di aggirare un ostacolo così grosso in questo modo.

Queste sono soltanto alcune delle osservazioni che avrei sollevato attraverso specifici emendamenti.

Credo che questa legge stia diventando caotica e chilometrica, con soluzioni nè razionali, nè idonee, meriterebbe perciò di essere ristrutturata. Questo avevo chiesto l'anno scorso. Avevo presentato numerosi emendamenti, non ho trovato opposizione, si ammetteva che la ragione tecnica era dalla parte dei miei emendamenti, ma la ragione politica non lo consentiva, e che io avevo ragione, ma non c'erano i tempi necessari per rimediare. Ho ripetuto ancora una volta le mie osservazioni, è cambiato il Ministro, le ho ripetute una seconda volta, speriamo di non ripeterle una terza volta e che si giunga finalmente ad attuare i cambiamenti necessari.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro chiede di parlare, il mandato a redigere per l'Assemblea una relazione generale (entrata-spesa) sul bilancio di previsione 1981 e sul bilancio pluriennale 1981-1983, resta conferito al senatore Spezia.

I lavori terminano alle ore 18,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA