

N. 1660-A
Resoconti II

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1971

ESAME IN SEDE REFERENTE
 DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA
 DEL MINISTERO DEL TESORO

(Tabella n. 2)

Resoconti stenografici della 5ª Commissione permanente

(Finanze e tesoro)

INDICE

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 31 MARZO 1971

PRESIDENTE	Pag. 17, 21, 23
CORRIAS Efisio, <i>relatore</i>	17
STEFANELLI	21, 23

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 APRILE 1971

PRESIDENTE	Pag. 24, 28
FORTUNATI	28
SCHIETROMA, <i>sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	24, 28

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 31 MARZO 1971

Presidenza del Presidente MARTINELLI

La seduta inizia alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Baldini, Belotti, Bolettieri, Borsari, Buzio, Cerri, Cifarelli, Cipellini, Corrias Efisio, De Luca, Fada, Ferri, Fortunati, Li Vigni, Martinelli, Masciale, Pi-

rastu, Segnana, Soliano, Stefanelli, Trabucchi, Valsecchi Athos, Zuccalà.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Bosso è sostituito dal senatore Palumbo.

Intervengono i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Di Vagno, per le finanze Borghi e Attaguile e per il tesoro Schietroma.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971

— Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro (Tabella 2)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame preliminare del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971 — Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ».

C O R R I A S , relatore. Signor Presidente, proprio per le considerazioni che lei ha fatto poc'anzi cercherò di essere il più sintetico possibile, anche se le dimensioni quantitative dei finanziamenti del Tesoro sono mol-

to maggiori di quelle del Bilancio, su cui ha riferito poc'anzi il collega Cifarelli. Mi riservo nella relazione scritta di essere più esauriente, mentre in questo momento cercherò di attirare l'attenzione dei colleghi su qualche aspetto che merita di essere approfondito, rilevando che quello del Tesoro è un Ministero che ha indubbiamente una grande funzione nell'ordinamento costituzionale della nostra Repubblica, non soltanto perchè ha funzioni delicate di amministrazione attiva in vari settori, soprattutto per quanto riguarda la politica monetaria e creditizia, ma anche perchè esercita un servizio di vigilanza e di controllo sulle gestioni della pubblica Amministrazione.

L'esame delle tabelle ci porta ad alcune considerazioni che io farò in sede preliminare ricordando che la spesa totale a carico del Ministero del tesoro, raffrontata alla spesa complessiva dello Stato, mentre nel 1969 aveva un'incidenza del 37 per cento è passata, nel 1970, al 77,60 per cento, ed è invece scesa nel 1971 al 37,42 per cento.

Particolare rilievo occorrerà dare alle cifre relative al fondo globale e a quelle in conto capitale. Per quelle relative al fondo globale (parte corrente) la differenza fra il 1970 e il 1971 è di 152 miliardi; nel 1970 era di 625 miliardi, nel 1971 è arrivata a 777 miliardi. Per quanto riguarda il fondo globale del 1970, diciamo pure che gran parte delle spese previste in tale anno (625 miliardi) — e cioè 402 miliardi — sono state perfezionate mentre una piccola parte soltanto non è stata riprodotta nel 1971.

Per quanto riguarda il fondo globale (conto capitale), su 224 miliardi soltanto 63 miliardi sono stati perfezionati in leggi, mentre il residuo è stato in parte riprodotto nel 1971, in parte invece abbandonato.

Con riferimento al fondo globale (parte corrente) vorrei illustrare alcune cifre che troviamo poi specificate nell'elenco n. 5 che sta alla fine del volume relativo allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, ricordando che vi sono molte somme di una certa rilevanza: anzitutto lire 205 miliardi per attuazione degli accordi relativi a modifica di talune disposizioni in materia di bilancio previsti dai Trattati che istitui-

scono la Comunità economica europea, nonchè della Decisione che attua il regime delle « risorse proprie » della CEE. Vi sono poi, in altre tabelle, da ricordare: 30 miliardi per la riforma dell'ordinamento universitario; 80 miliardi per il Piano della scuola (compresa la scuola materna); 8 miliardi per aumento degli assegni familiari a favore dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni; 8 miliardi per l'estensione agli affetti da tubercolosi, assistiti dai Consorzi provinciali anti-tubercolari, delle prestazioni economiche previste per i tubercolotici assistiti dall'INPS; circa 9 miliardi per autorizzazione a prestazioni di lavoro straordinario per alcuni servizi delle Amministrazioni finanziarie; circa 11 miliardi per aumento delle paghe dei graduati e dei militari di truppa delle Forze armate e aumento della paga degli allievi carabinieri e del personale del grado corrispondente degli altri Corpi di polizia; 26 miliardi per il riordinamento dell'indennità di istituto alle forze di pubblica sicurezza; 30 miliardi per provvidenze a favore dei mutilati e invalidi civili; inoltre, circa 202 miliardi per l'aumento dell'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 44 della legge 18 marzo 1968, n. 249, concernente la delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali.

Per quanto riguarda invece il fondo corrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso (conto capitale) è da ricordare la spesa di lire 315 miliardi per il Piano di finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno; di lire 21 miliardi e 760.000.000 per la proroga delle disposizioni in favore dei territori delle zone depresse del centro-nord; di lire 10 miliardi per la nuova Università di Roma (Tor Vergata); di lire 25 miliardi per ulteriori stanziamenti relativi alla sistemazione generale delle strade provinciali; di lire 26 miliardi per l'attuazione di un programma di interventi straordinari per l'edilizia popolare ed economica; di lire 25 miliardi per lo sviluppo della proprietà coltivatrice; di lire 29.500.000.000 per provvedimenti relativi alla valorizzazione della

montagna; di lire 42 miliardi per il finanziamento degli Enti di sviluppo; di lire 40 miliardi per contributo al Comitato nazionale per l'energia nucleare (CNEN).

Sono queste le voci di maggior rilievo contenute nei due fondi globali dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, a proposito del quale devo ricordare che molti capitoli trattano finanziamenti alla cui gestione il Tesoro è completamente estraneo: sono quelli che riguardano gli organi costituzionali (Consiglio di Stato, Corte dei conti e così via); comunque, si tratta effettivamente di somme irrilevanti, per cui non ritengo sia il caso di fermare qui la nostra attenzione.

Piuttosto vorrei dedicare qualche parola ai rilievi contenuti nella relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1969, rilievi in parte già mossi negli scorsi anni ma che non riescono ancora a trovare accoglimento da parte degli organi governativi. Il primo di tali rilievi riguarda la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ossia la necessità che sia finalmente varata la legge che, dal punto di vista giuridico, precisi le competenze della Presidenza, evitando quindi doppioni e interferenze con altri organi e consentendo uno stato di previsione di cui sia responsabile direttamente non il Tesoro ma la Presidenza stessa. È infatti veramente assurdo, anzi abnorme, che vi sia un organo come il Tesoro che risponde, attraverso il titolare del Dicastero, di somme che non amministra direttamente.

Alcuni rilievi riguardano il tentativo di evitare il doppio passaggio derivato da procedure complicate per alcuni trasferimenti di somme ad altri Ministeri. La Corte cita ad esempio i fondi attribuiti all'IMI dalla legge 18 dicembre 1961, n. 1470, per i quali vi è una doppia procedura che indubbiamente rallenta l'utilizzazione e ne diminuisce l'efficacia.

La Corte dei conti si è soffermata ancora una volta anche sulla questione delle pensioni di guerra, questione che sta diventando fenomeno cronico del sistema dell'amministrazione del Tesoro, per via della lentezza eccessiva nella istruttoria delle pratiche e quindi di

un analogo e conseguente eccessivo ritardo nei pagamenti. La Corte auspica — ritengo si possa essere d'accordo su questo — un decentramento maggiore nel senso di affidare direttamente alle Direzioni provinciali la concessione delle pensioni, proprio per fare in modo che un traguardo che si collega al fatto che un cittadino ha sofferto tanti anni fa possa essere raggiunto con maggior sollecitudine e rappresenti effettivamente una fonte di vantaggio e non, invece, di malumore, che aumenta di giorno in giorno. In particolare, la Corte ricorda che, ad oltre due anni dalla entrata in vigore della legge, non si è ancora provveduto all'emanazione del decreto col quale il Ministro del tesoro, ai sensi del quinto comma dell'articolo 92 della legge 18 marzo 1968, n. 313, deve approvare le norme di funzionamento e procedura relative al Comitato di liquidazione. Tale esigenza è resa particolarmente avvertita dalla mancanza di un soddisfacente sistema di coordinamento tra l'attività delle diverse sezioni del Comitato, nella quale si verificano talora difformità di indirizzo.

Vi è ancora un rilievo per quanto riguarda i danni di guerra, altro settore che subisce lentezze e appesantimenti eccessivi tanto nella fase della istruttoria delle pratiche quanto in quella della liquidazione. Così come vi è lentezza nella concessione da parte delle Direzioni provinciali delle pensioni di reversibilità, mentre in tema di concessione dell'assegno di Cavaliere di Vittorio Veneto vi è ancora un cumulo di pratiche che occorrerebbe cercare di evadere con maggior sollecitudine.

Per quanto concerne l'analisi della spesa del Ministero del tesoro, la voce finanziamenti e interventi in vari settori, depurata di ogni altra, registra quest'anno un aumento di 317 miliardi rispetto ai 439 del 1970: aumento, quindi, molto contenuto, mentre sarebbe indubbiamente auspicabile che il Tesoro potesse avere a disposizione per queste attività somme di gran lunga maggiori.. Voglio ricordare, in particolare, gli interventi del Tesoro nel settore industriale, con i finanziamenti ai vari istituti (ISVEIMER-IRFIS, CIS, Mediocredito centrale, eccetera), e gli interventi nei settori dell'agri-

coltura (a favore della proprietà coltivatrice, della meccanizzazione, della zootecnia), dell'artigianato, del credito navale e peschereccio. Nel complesso il finanziamento avviene in misura inferiore alle esigenze, che anche in questi settori aumentano continuamente.

Due parole sull'attività della Cassa depositi e prestiti, alla quale tutti ci interessiamo anche perchè è l'istituto che sovvenziona in gran parte gli Enti locali per i mutui a ripianamento dei bilanci. Nel 1970 i fondi ai quali la Cassa ha attinto per lo svolgimento delle sue attività creditizie hanno ammontato a 306 miliardi, reperiti attraverso il risparmio postale, depositi ordinari, conti correnti o il rientro di prestiti degli anni precedenti. I 306 miliardi sono stati spesi: 12,5 per cento per l'edilizia scolastica; 29,2 per cento per le opere regionali; 23 per cento per opere diverse; 15,1 per cento per l'edilizia popolare; 225,8 per cento per copertura dei disavanzi economici dei bilanci comunali e provinciali. Per quanto riguarda il territorio, le concessioni sono state così ripartite: 55 miliardi, pari al 18 per cento, all'Italia settentrionale; 70 miliardi, pari al 23 per cento, all'Italia centrale; 177 miliardi, pari al 58 per cento, all'Italia meridionale e insulare. Le richieste pervenute alla Cassa nel 1970 sono ascese a 9.360 (di cui 3.895 per copertura dei disavanzi economici dei bilanci comunali e provinciali) per un ammontare di 1.030 miliardi di lire. Al 31 dicembre 1970 vi erano affidamenti di massima, cioè istanze accolte salvo l'approvazione da parte dei competenti organi, per complessivi 684 miliardi. Le previsioni della Cassa per il 1971 fanno ascendere i fondi di cui potrà disporre a 465 miliardi di lire rispetto ai 306 del 1970 ugualmente derivati: da restituzione di prestiti (100 miliardi), incremento del risparmio postale (250 miliardi) e buoni fruttiferi (105 miliardi), di cui al decreto ministeriale 18 dicembre 1970, assorbiti dalla Banca d'Italia.

Ora con queste disponibilità la Cassa dovrà cercare di far fronte tanto ai mutui per i disavanzi dei comuni che alle opere pubbliche di competenza degli Enti locali, oltre all'edilizia locale di competenza dell'INCIS.

Due parole ancora sull'attività degli Istituti di previdenza che hanno ugualmente una doppia funzione, quella cioè di sovrintendere alle provvidenze per la Cassa pensioni amministrata dalla Direzione generale dipendenti locali e di procedere a investimenti mobiliari e immobiliari con le possibilità finanziarie che essi hanno. Sotto questo punto di vista diciamo che le Casse degli Istituti di previdenza hanno accertato contributi per un totale di lire 275 miliardi, mentre l'ammontare complessivo delle pensioni ed indennità erogate al 31 dicembre 1970 è di circa 225 miliardi di lire. Durante l'anno vi è stato ugualmente un investimento mobiliare di lire 12 miliardi e mezzo, mentre invece sono stati acquistati titoli di Stato per 21 miliardi e sono stati erogati mutui a comuni e province per lire 27.800.000.000; per enti vari, lire 12 miliardi e più; a favore del credito edilizio lire 3.000.000.000.

Nello stesso periodo sono state concesse sovvenzioni agli iscritti per un totale di circa 22 miliardi.

La parte finale della relazione riguarda invece la gestione dei residui, che è ugualmente un altro dei fenomeni di cui ci si interessa da tempo e che costituisce un peso che non accenna a diminuire; un fenomeno di rilevante gravità anche se forse, durante l'anno, vi è stato un certo alleggerimento. Però a me quello che interessa rimarcare, (a parte le cifre che saranno poi indicate nella relazione e nelle tabelle in essa contenute) è il problema di fondo, la questione di cui ci siamo interessati anche l'anno scorso e che è stata ampiamente trattata nel Libro Bianco dello Stato pubblicato dalla Commissione per l'esame dei rapporti fra spesa pubblica, risparmio pubblico, mercato monetario e mercato finanziario. In quel volume tanto interessante si è affrontato l'esame di questo fenomeno, anch'esso cronico, del nostro sistema finanziario e si sono esaminate le cause che portano a questi risultati e sono stati indicati provvedimenti concreti sui rimedi che possono essere adottati. Negli anni passati non vi sono state iniziative di alcun tipo per cercare di ridurre questo fenomeno e quindi le cose continuano a procedere nello stesso modo. Pra-

ticamente, come è detto nel Libro Bianco, si tratta di ridurre la lentezza dei centri di spesa e il loro appesantimento con la istituzione di norme costituzionali adeguate ai tempi posto che quelle ancora vigenti sono largamente superate: si tratta di porre un po' d'ordine alle competenze affidate ai singoli organi dell'Amministrazione centrale, che sono in continuo aumento soprattutto nei settori cosiddetti produttivi; si tratta di accelerare la presentazione al Parlamento dei provvedimenti di variazione di bilancio, reperendo subito i mezzi di copertura onde evitare ingenti trasferimenti di somme nelle quote dei residui.

Diciamo pure che anche il Parlamento ha dei compiti propri da affrontare a questo riguardo: intanto approvare con maggiore sollecitudine i bilanci di previsione, sia per dare ad essi l'importanza che dovrebbero avere, sia perchè, dando all'Esecutivo questo strumento di amministrazione, si evitano i dodicesimi dai quali indubbiamente provengono ritardi soprattutto per le spese legate già di per sè a lunghi tempi tecnici e indirettamente si evitano anche i conseguenti ristagni di queste somme. Il Parlamento deve inoltre cercare di coordinare in bilancio le concrete possibilità operative dell'Amministrazione che assai spesso prevedono certi stanziamenti. Ora, se vi è la convinzione che tali importi non potranno essere spesi nell'anno, è bene diminuirli per evitare il trasporto nella colonna dei residui.

Comunque vi deve essere un serio impegno del Governo per riformare la legge della contabilità dello Stato, per modificare il sistema delle erogazioni, anche con una differenziazione di norme, soprattutto per quelle attività che hanno un più marcato contenuto economico, che debbono essere vincolate a certe disposizioni e che invece nel tempo rimangono legate a vecchie impostazioni; per apportare modifiche al sistema dei controlli e al sistema dei contratti onde siano più adeguati al ritmo attuale dell'attività degli Enti pubblici. Occorre anche cercare di potenziare maggiormente i servizi di meccanizzazione dell'Amministrazione che semplifichino la preparazione dei provvedimenti, lasciando nel contempo la possibilità

di opportune modificazioni quando nuove esigenze si presentino.

Io ho compiuto questa breve rassegna, che mi riservo di rendere più approfondita nella relazione, (quando ci sarà la comunicazione ufficiale del testo della legge approvata dalla Camera dei deputati), e voglio ricordare che il Ministero del tesoro, attraverso i suoi organi, fa quello che è possibile per fronteggiare compiti così importanti, così complessi, anche tenendo presente il fatto che i suoi ruoli, per parecchie carriere e qualifiche, sono veramente carenti. Il personale in servizio cerca di fare quello che può, ma non riesce a tutto. Faccio un esempio: l'Ispettorato generale di finanza, che è quello che praticamente controlla tutta la gestione degli Enti pubblici nel territorio della nostra Repubblica, a fianco di 220 posti in organico, ha 57 funzionari in servizio. Tale carenza di personale non può certo giovare all'espletamento dei compiti che gli sono demandati.

Ritengo comunque di avere esaurito il mio compito nell'illustrare la tabella della quale propongo la approvazione.

P R E S I D E N T E . La ringrazio molto, ma anche e soprattutto per il richiamo che ha fatto al contenuto del Libro Bianco. Io l'ho attentamente letto: vi sono considerazioni che, meditate qui, darebbero a tutti noi la possibilità di provvedere a legiferare in modo più realistico, ma purtroppo ce ne manca il tempo. Ed io ritengo che quel richiamo, quell'aggancio che lei ha fatto, nella relazione, alle considerazioni del Libro Bianco dia alla relazione stessa un contributo di attualità ancor più vivo di quello dello scorso anno.

S T E F A N E L L I . Il problema è indubbiamente molto complesso: discutendo lo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sorgono altri problemi, problemi messi in rilievo anche dal relatore, connessi alla struttura del bilancio e alla necessaria modifica della legge della contabilità di Stato.

C'è il problema dei fondi globali, sempre in contestazione tra Governo e Parlamento

ma dei quali il Governo continua a disporre a suo piacimento. Ci sono i problemi connessi con la convalidazione dei decreti per le spese impreviste, e quelli che riguardano la struttura del bilancio, sui quali abbiamo sempre discusso ma non è stata ancora trovata una soluzione. Il tempo oggi a disposizione non ci consente di approfondirli, tuttavia di essi va tenuto conto nella relazione finale.

C'è anche un altro problema che merita di essere ricordato, quello concernente la Cassa depositi e prestiti. Esaminando il bilancio di previsione del Ministero delle finanze abbiamo visto come la legge 22 dicembre 1969, n. 964, riguardante le quote di compartecipazione dei comuni e delle province sull'imposta generale sull'entrata sia stata un completo fallimento, e non soltanto sotto questo aspetto, in quanto tale legge reca il titolo: « Disposizioni in materia di credito comunale e provinciale nonché provvidenze varie in materia di finanza locale ». Altro settore in cui il disposto legislativo non si è dimostrato valido è quello del credito. Con tale legge abbiamo disposto il finanziamento di una sezione di credito a breve termine, sezione che allo stato delle cose funziona relativamente, nel senso che accoglie le richieste fino a 100 milioni. Inoltre, la Cassa depositi e prestiti non ha soddisfatto le richieste dei comuni per quanto concerne i mutui a ripianamento dei bilanci degli anni 1967, 1968 e 1969 e, in parte, anche del 1966. In effetti si è verificato — risulta anche dalla risposta scritta del Ministro del tesoro a una precisa interrogazione — che la Cassa depositi e prestiti ha potuto fronteggiare le richieste di mutuo nelle misure non superiori al 30 per cento nel 1968 e al 40 per cento nel 1969. Facciamo allora un caso pratico: poniamo che un comune, nel 1968, abbia chiesto un miliardo di lire per mutuo a pareggio di bilancio e che la Cassa gli abbia dato il 30 per cento, ossia 300 milioni; ebbene, come poteva procurarsi gli altri 700 milioni quel comune quando sappiamo tutti che i comuni sono sottoposti al controllo della Commissione centrale della finanza locale, la quale opera tutta una serie di tagli, e non hanno praticamente alcun margine di

manovra sulle spese facoltative le quali con una struttura diversa del bilancio non avrebbero più ragione di esistere? Si obietterà: i comuni possono rivolgersi agli istituti di credito autorizzati dal decreto ministeriale 11 agosto 1969 a concedere integrazioni sui mutui per il ripianamento, appunto, dei bilanci. A questo proposito voglio portare ad esempio una esperienza personale, perchè sono nel Consiglio comunale del mio paese da oltre 20 anni. Dunque, ho accompagnato personalmente gli amministratori del mio comune presso la sede di Bari del Banco di Napoli e ho chiesto di parlare col direttore, qualificandomi come senatore. Il direttore si è informato subito del motivo della mia visita. Nel momento in cui mi accingevo ad illustrare la richiesta del comune per una anticipazione destinata a sopperire il mancato finanziamento da parte della Cassa depositi e prestiti del mutuo a pareggio del bilancio, mi ha bloccato dicendomi: « Non è possibile parlare di questo argomento ». Gli ho obiettato: mi faccia almeno terminare. Ma la sua risposta è stata secca: « Senatore, perdiamo tempo ». Quindi per il Banco di Napoli esaminare la possibilità di concedere finanziamenti ai comuni in applicazione di un decreto legislativo significa perdere tempo. E dire che mi ero qualificato come senatore; immaginate l'accoglienza che sarebbe stata riservata agli amministratori del mio comune se fossero andati da soli a trattare la questione: probabilmente sarebbero stati messi subito alla porta!

Abbiamo perciò un decreto che non ha alcuna efficacia e un gran numero di comuni che hanno sostenuto delle spese per le quali i creditori avanzano richieste di pagamento sempre più pressanti tanto da rivolgersi spesso alla magistratura, che ovviamente dà loro ragione, cosicchè i comuni si trovano a doversi accollare anche gli oneri legali. È un problema serio, di estrema gravità, la cui soluzione non può più essere procrastinata. Mi pare che lo stesso governatore della Banca d'Italia abbia ultimamente riconosciuto — nonostante la sua posizione — la necessità di fronteggiare questa situazione attraverso un consolidamento, con

unica operazione, dei debiti contratti dai comuni.

P R E S I D E N T E . Se ne accenna, anche se in modo sfumato, nel « Libro Bianco della spesa pubblica ».

S T E F A N E L L I . Quindi si tratta di un problema di grande portata che non può essere trascurato allorchè ci si occupa di finanza pubblica, in particolare dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro. È un problema non nuovo, tanto che ne abbiamo spesso discusso e l'allora Ministro del tesoro Colombo ha sempre riconosciuto l'urgenza di portarlo a soluzione. Ma soluzioni non se ne vedono e i comuni si trovano in una situazione che non ha vie di uscita. Lo Stato ha fonti diverse di approvvigionamento, i comuni no. Taluni comuni — anche perchè i mutui per investimenti in opere pubbliche sono tuttora bloccati — sono costretti a svendere una parte del loro patrimonio.

E siccome c'è una legge che stabilisce che il ricavato può essere investito in opere di miglioramento del patrimonio comunale, oppure in titoli di Stato, i comuni hanno cercato di fronteggiare le necessità più urgenti dei centri abitati che si vanno vieppiù allargando (illuminazione, opere pubbliche, eccetera) investendo appunto il ricavato dell'alienazione in tali opere.

Ora, evidentemente su direttive date dal Governo, perchè non penso che sia soltanto una iniziativa del prefetto di Bari, le deliberazioni consiliari sono approvate con l'ordine di investire il ricavato in titoli di Stato. I comuni sono allora bloccati, non possono neanche vendere terreni per fare qualche cosa di più e di meglio, e quindi anche sotto questo aspetto si arriva a paralizzare ogni decisione dei loro consigli comunali.

Onorevoli colleghi, non vorrei troppo drammatizzare la situazione, ma alla fine del 1971, di questo passo, ci troveremo di fronte a gravi manifestazioni. Noi abbiamo notizie che in molti comuni d'Italia gli scioperi dei dipendenti comunali sono ad oltranza per il mancato pagamento degli stipendi.

Qui si blocca tutto. Il problema non riguarda soltanto lo sciopero dei dipendenti comunali — che non sono soltanto quelli che rilasciano i certificati, perchè fra essi vi sono anche i netturbini, ed i dipendenti delle aziende municipalizzate dei trasporti — ma investe la vita stessa dei paesi.

Tutti questi problemi non possono essere più rimandati; occorre che vengano emanati al più presto concreti provvedimenti. Si dice che a questo bilancio non possiamo apportare nessuna modifica, dato il tempo limitato a nostra disposizione per l'approvazione entro i termini costituzionali. Ma allora si provveda in maniera diversa, si provveda anche intervenendo sul fondo globale; successivamente si preparino altri provvedimenti che possano, non dico sanare, ma almeno avviare a soluzione questi problemi.

P R E S I D E N T E . La ringrazio. Alle pagine 76 e 77 del Libro Bianco sulla spesa pubblica vi è una lunga trattazione del tema degli indebitamenti degli Enti locali e della necessità — dice a pagina 77 — di provvedere al consolidamento dei debiti a breve termine e all'individuazione delle fonti di finanziamento dell'ulteriore indebitamento.

Proseguendo, poi, il Libro Bianco parla di coordinamento, di cartelle emesse dalla sezione speciale della Cassa depositi e prestiti, da dare ai comuni, i quali le offrirebbero agli Istituti di credito che hanno loro accordato delle anticipazioni. In questo modo si chiuderebbe il ciclo nei confronti dei comuni. E si prosegue sempre con un linguaggio estremamente ponderato, difficile da interpretare qualche volta. È pacifico, però, che anche questa pagina e mezza del Libro Bianco ci dice che il Governo ha piena consapevolezza della gravità della situazione degli Enti pubblici. A un certo momento, si dice pure che il problema del risanamento è da rapportare all'esigenza di definire le funzioni dei comuni e delle province nel quadro del nuovo assetto istituzionale. Io credo che il relatore, che ha toccato questa materia, dovrebbe mettere ancor più in luce questo punto, la cui meditazione darebbe una nota di freschezza alla relazione.

BILANCIO DELLO STATO 1971

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

Poichè nessun altro chiede la parola, il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 11,45.

SEDUTA DI MARTEDI' 13 APRILE 1971

Presidenza del Presidente MARTINELLI

La seduta inizia alle ore 18,20.

Sono presenti i senatori: Baldini, Belotti, Borsari, Buzio, Cerri, Cifarelli, Cipellini, Collella, Corrias Efsio, De Luca, Fada, Ferri, Formica, Fortunati, Li Vigni, Maccarrone Antonino, Martinelli, Masciale, Pirastu, Segnana, Soliano, Stefanelli e Zugno.

Intervengono i sottosegretari di Stato per il bilancio e la programmazione economica Lo Giudice e per il tesoro Schietroma.

F E R R I, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971

— Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro (Tabella 2)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971 — Stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ».

Se nessuno dei colleghi chiede di intervenire, invito l'onorevole Schietroma a prendere la parola.

S C H I E T R O M A, sottosegretario di Stato per il tesoro. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nonostante i limiti obbiettivi imposti dall'esigenza di approvare in tempo utile il bilancio di previsione, la mia replica non può essere più succinta e concisa di quanto lo consenta l'importanza dell'argo-

mento. Il dibattito del bilancio preventivo, per il fatto di replicare ad intervalli regolari una procedura anch'essa prestabilita, non scade ad occasione rituale per discorsi di circostanza; al contrario, come sapete, esso costituisce la sede ove si verifica l'indirizzo politico già attuato e si prospettano i programmi del futuro.

Il bilancio ora in discussione risente, infatti, l'influsso degli avvenimenti congiunturali trascorsi. Dicendo ciò, non faccio che ribadire il pensiero manifestato alla Camera dei deputati dal ministro Ferrari-Aggradi, il quale ha ritenuto necessario richiamare i sintomi recessivi della primavera 1968 e le misure che, tempestivamente e felicemente adottate, consentirono di neutralizzarli.

Rievocando quella contingenza, il Ministro non si è proposto di fare l'apologia retrospettiva dei provvedimenti allora deliberati (la cui opportunità ed efficacia, d'altra parte, nessuno ha richiamato in causa nè le successive vicende hanno smentito), quanto di fornire dei chiarimenti stimolati da un rilievo di parte autorevole secondo cui la tendenza tuttora perdurante alla dilatazione anomala della spesa avrebbe preso il via proprio con quella manovra anticongiunturale.

Come il Ministro ha ricordato, si trattò di un complesso di provvedimenti destinati ad incentivare i vari settori economici sotto il profilo fiscale e creditizio, e quello territoriale del Mezzogiorno, mediante l'accollo erariale degli oneri contributivi delle imprese ivi operanti, nonchè ad accrescere con nuovi investimenti la dotazione di servizi pubblici.

La stessa realtà congiunturale, risentì positivamente l'impatto degli indirizzi di riforma che si venivano realizzando in campo scolastico, pensionistico e burocratico e che, per essere specificamente destinati ad obiettivi strutturali, non mancarono, per la parte finanziaria, di esercitare effetti a breve termine conformi alle necessità del momento. Il risultato d'insieme di queste misure, nella seconda metà del 1968, consistette nel fugare gli annunci di ristagno segnalati nella primavera, con un vigoroso stimolo alla ripresa produttiva, sostenuta da una domanda in-

terna bene impostata, sia per i beni di consumo che per i beni di investimento; sicchè il reddito nazionale crebbe di circa il 9 per cento rispetto al semestre precedente, ed ancor più di tale tasso nel primo semestre dell'anno successivo: nel corso degli stessi periodi, in particolare, la propensione all'investimento cresceva rispettivamente in misura del 15 e del 12 per cento.

In definitiva, come ebbe a dire l'allora Ministro del tesoro, nel discorso di replica a chiusura del dibattito sul consuntivo 1969, tirando le somme, per tutto il 1968 risultò possibile la verifica di un incremento del reddito nazionale del tasso del 5,7 per cento, eccedente la media annua ipotizzata dal programma economico 1966-1970, nel quadro di una sostanziale stabilità dei prezzi e di un attivo globale dei conti con l'estero: in altre parole, nella salvaguardia delle condizioni permanenti per ogni sviluppo di più ampio respiro.

Non potendosi, dunque, imputare all'azione antirecessiva del 1968 l'origine degli inconvenienti che ora non a torto si lamentano, c'è da chiedersi se questi non discendano da modificazioni successive intervenute nel nostro sistema economico.

I colleghi conoscono l'andamento assunto, in prosieguo di tempo, dalla situazione economico-finanziaria del Paese; la sequenza degli eventi a tutti è nota, mentre ne resta vivacemente controversa l'interpretazione, conferendo al dibattito, attraverso cui si snoda la ricerca obiettiva delle cause, un pregio proporzionale alla consapevolezza che con esso si ha di contribuire alla salvaguardia del potere di acquisto delle remunerazioni, al consolidamento ed all'incremento dei livelli d'impiego, all'espansione non soltanto nominale di tutta l'economia.

I fattori nuovi sopra richiamati sono quelli stessi che indussero il Governo ad emanare il complesso provvedimento, a tutti noto sotto il termine di « decretone ».

Per essere più espliciti, una certa tendenza inflazionistica, cui avrebbe concorso la dilatazione incontrollata della spesa pubblica, andrebbe più concretamente ricollegata, oltre che ad un parallelo condizionamento della congiuntura su mercati internazionali

per noi particolarmente significativi, anche alla rigidità che ha caratterizzato, e continua tuttora a caratterizzare, il processo di riadattamento del settore industriale alla nuova struttura dei costi determinatasi a seguito dell'« autunno caldo ».

Ciò ha inserito, nel sistema, dei vincoli restrittivi dell'offerta reale rispetto a quella potenziale. Sul mercato, il confronto di questa offerta, con un potere d'acquisto, dilatato per via dei noti esiti contrattuali che hanno accresciuto la solvibilità di larghi ceti di consumatori, ha portato allo scoperto quello che è stato definito un vuoto produttivo, ma che più correttamente può essere interpretato come ritardo che il settore produttivo accusa nei confronti di modificazioni della domanda, da considerare irreversibile sotto il duplice profilo del volume aggregato e della composizione merceologica.

L'insoddisfacente livello di attività, limitando complessivamente la materia imponibile, non poteva non riflettersi sull'andamento delle entrate erariali, già perturbato dalle vertenze del lavoro che hanno scosso l'amministrazione finanziaria, andamento che ha così manifestato una crescente insufficienza alla copertura di spese vincolate ad impegni pregressi, il cui ammontare complessivo può ritenersi incompatibile solo nei termini della mutata situazione congiunturale.

Nel corso del 1970, in definitiva, il vuoto lamentato nel settore privato si è trasferito, e non poteva accadere diversamente, a quello della finanza pubblica sotto forma di una accresciuta pesantezza del disavanzo.

Sono questi i dati di fatto e le circostanze obiettive di cui risente l'impostazione del bilancio del 1971.

Ritengo che sia mio dovere, a questo punto, fornire delle necessarie delucidazioni e risposte: innanzitutto al relatore generale per la spesa, senatore Fada, che nel suo intervento del 30 marzo 1971 ha posto, tra l'altro, in evidenza la riduzione registrata negli interventi nel campo economico, facendo rilevare che dette spese scendono dall'11,6 per cento del 1970 al 7,5 per cento nelle previsioni per il corrente esercizio, evoluzione questa che si realizza nonostante gli interventi

nell'economia operati col recente provvedimento anticongiunturale.

In merito alla contrazione registrata da questo gruppo di spese è da precisare che essa è dovuta, in massima parte, alle minori somme autorizzate per il 1971 dalle leggi in atto per interventi nelle zone della Sicilia colpite dai terremoti del 1967-68 (— miliardi 88,7), all'esaurimento di diverse autorizzazioni di spesa, tra cui quella relativa allo sviluppo della proprietà coltivatrice (— miliardi 58,8; per contro nel fondo globale del 1971 — compreso nel gruppo « Oneri non ripartibili » — sono accantonati miliardi 25 per la proroga di dette provvidenze), nonché alla non iscrizione, per ora, della quota di spesa di miliardi 295 relativa all'esercizio in corso autorizzata dalla legge 8 aprile 1969, n. 160, sul finanziamento degli interventi nel Mezzogiorno; peraltro, nel predetto fondo globale è considerato un accantonamento di 315 miliardi per il rifinanziamento degli interventi da attuare dalla Cassa per il Mezzogiorno. Nella stessa seduta il senatore Soliano ha, tra l'altro, chiesto se il Governo non intenda apportare al bilancio le variazioni derivanti dal recente provvedimento anticongiunturale; al riguardo devo far presente che le variazioni dipendenti dal decreto-legge numero 745 del 1970, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, sono state introdotte in bilancio, in relazione a quanto previsto dal medesimo provvedimento, con decreti del Ministro per il tesoro. Le assegnazioni relative al prossimo anno 1972 saranno invece considerate nei competenti stati di previsione all'atto della predisposizione del progetto di bilancio.

Il senatore Stefanelli nel suo intervento del 31 marzo ha accennato alla necessità di una soluzione del problema del fondo globale, la cui disponibilità sarebbe contesa tra Governo e Parlamento. Al riguardo rilevo che il fondo in parola, così come è configurato, non può costituire disponibilità da contendere, in quanto all'atto della presentazione al Parlamento del progetto di bilancio viene fornita, in appositi elenchi (numeri 5, 6 e 7) allegati allo stato di previsione del Ministero del tesoro, l'analisi dettagliata dei provvedimenti in corso, che si in-

tendono finanziare e dei relativi accantonamenti, la cui somma corrisponde all'ammontare dei fondi predetti. Ora è chiaro che il Parlamento può fare ciò che vuole; però formalmente cessa di essere materia di contendere quella materia che la legge regolamenta in un determinato modo, ed il fondo globale è regolato in quella determinata maniera.

Il senatore Stefanelli si è poi soffermato sul problema della finanza locale osservando che occorre con urgenza affrontare la situazione dell'indebitamento degli enti locali. Al riguardo ritengo che sia da considerare positivamente l'opportunità di provvedere al risanamento della finanza locale contestualmente alla definizione delle funzioni dei comuni e delle province, nel quadro del nuovo assetto istituzionale, quale risulta dall'attuazione dell'ordinamento regionale.

In proposito desidero rammentare che l'articolo 12 del disegno di legge per la riforma tributaria, recentemente approvato dalla Camera dei deputati, stabilisce che entro quattro anni dall'entrata in vigore della riforma si dovrà provvedere, con legge ordinaria, ad una nuova disciplina delle entrate tributarie degli enti locali, anche in relazione ai compiti che con nuovo ordinamento risulteranno assegnati per legge agli enti medesimi.

Per quanto concerne in particolare la situazione debitoria degli enti locali, si aggiunga che l'articolo 14 del predetto disegno di legge prevede l'istituzione di un apposito fondo di risanamento alimentato da stanziamenti a carico del bilancio dello Stato.

Passo ora ad un altro argomento sul quale non mancherà di fornire una più completa esposizione il Ministro delle finanze.

Il relatore generale per l'entrata, senatore Formica, dopo aver premesso che le previsioni di entrata per il 1971 forniscono un quadro d'insieme che può definirsi di attesa, in vista della riforma tributaria, rappresenta l'opportunità, in funzione dei radicali mutamenti conseguenti proprio all'applicazione della riforma (in particolare la sostituzione dell'IGE con l'IVA), di prevedere l'istituzione di un fondo di riserva. Il relatore ha richiesto altresì che il Ministro delle finanze riferisca sull'andamento delle

entrate nei primi mesi del 1971, che apparirebbe preoccupante in quanto inferiore alle previsioni.

In merito devo appena far presente, in via preliminare, che i criteri che hanno presieduto alla formazione delle previsioni di entrata per l'anno 1971 risultano ampiamente illustrati nella nota preliminare alla tabella 1.

In particolare, in detta nota è posto in evidenza che la previsione è basata su una impostazione macroeconomica riferita al presumibile andamento del reddito nazionale, considerato nelle sue componenti reali ed implicite, tenuto pure conto dell'indice di elasticità del gettito fiscale rispetto al reddito, secondo le ipotesi formulate da istituti specializzati.

Il relativo calcolo ha consentito di individuare nella misura del 10,7 per cento il tasso di incremento globale delle entrate tributarie 1971, rispetto al 1970, come posto in evidenza dall'onorevole relatore.

Per quanto riguarda i mutamenti connessi all'entrata in vigore della riforma tributaria e la conseguente proposta di istituire un apposito fondo di riserva, non possono che apprezzarsi le preoccupazioni manifestate dall'onorevole relatore, che appaiono rivolte a costituire uno strumento idoneo per assicurare il mantenimento del gettito tributario. Naturalmente l'ipotesi formulata appare riferita alla prossima gestione, atteso che l'entrata in vigore del progetto riformatore del regime tributario è prevista per il 1972.

In ogni caso sembra opportuno precisare che il progetto di riforma tributaria è stato impostato dal Ministero delle finanze secondo il concetto di assicurare l'« invarianza » del gettito tributario in relazione alla dinamica del reddito nazionale, al fine di non determinare turbative di ordine finanziario, specie nei confronti del bilancio statale.

Relativamente all'andamento delle entrate tributarie nei primi mesi della gestione 1971 ed indipendentemente dalle considerazioni che potranno essere esposte dall'onorevole Ministro delle finanze, ritengo altresì opportuno segnalare che le misure fiscali introdotte con il provvedimento sul riequilibrio della situazione economica nazionale incidono sulla gestione 1971, nel senso che i gettiti ri-

sentono dei ritardi che normalmente si accompagnano alla prima applicazione degli adeguamenti apportati al regime fiscale. A ciò aggiungasi che nella gestione 1970 il minor gettito rispetto alla previsione risultava di misura più elevata di quello che si osserva nel 1971 (primo bimestre 1970: minor gettito 326 miliardi; 1971: minor gettito 286 miliardi). Ora, pur tenendo conto che il dato del 1970 era anche influenzato da particolari situazioni contingenti (il ritardo degli accertamenti conseguente alla stasi verificatasi nel funzionamento degli uffici accertatori), che, peraltro, si riflettono pure sul 1971, sia pure in misura inferiore, la situazione 1971 appare più favorevole di quella passata.

Ciò non vuole rappresentare tuttavia il mancato riconoscimento dell'esistenza di una situazione rigida nell'andamento dei flussi tributari, che richiede una costante presenza vigilante per tonificare il sistema produttivo. Invero, a base del problema è la necessità che il processo produttivo possa acquisire nuovo concreto slancio.

È intervenuto nel dibattito il senatore Soliano, il quale ha espresso il parere che la riforma tributaria non possa costituire un alibi per non affrontare i problemi della finanza pubblica. Sotto questo profilo ha lamentato che nel processo di espansione delle entrate tributarie la quota riferibile alle imposte dirette risulti minore che negli esercizi precedenti, il che rappresenterebbe un peggioramento del sistema tributario dal punto di vista della progressività.

Lasciando alla competenza del Ministero delle finanze l'illustrazione dei motivi di fondo che hanno determinato l'esigenza di adottare un sistema tributario più moderno ed organico, che sia concretamente rivolto all'eliminazione del grave fenomeno della evasione tributaria attraverso una più equa ripartizione della percussione fiscale nel settore dell'imposizione diretta, specie a favore dei possessori di redditi meno elevati, desidero, tuttavia, precisare, per quanto più particolarmente riguarda il rilievo mosso circa la flessione dell'incidenza del gettito delle imposte dirette sul complesso dei proventi tributari, che tale flessione, di ampiezza irrilevante, è di carattere meramente contingente.

In proposito, osservato che l'incidenza dell'imposizione diretta si mantiene da alcuni anni nell'ordine del 28 per cento, sul complesso dei proventi tributari (28,8 per cento nel 1969; 28,9 per cento nel 1970; 28,5 per cento nel 1971), mi è d'uopo dare assicurazione che la stasi verificatasi negli uffici accertatori delle imposte dirette per i noti scioperi, che si è concretata in una inevitabile diminuzione degli accertamenti, i cui riflessi si estendono fino al 1971, ha fatto sì che nell'impostazione della relativa previsione si dovesse tener conto anche di tale fenomeno per l'incidenza che ne deriva appunto a carico della gestione 1971.

FORTUNATI. Desidero porre all'onorevole Sottosegretario un quesito che riguarda il ritmo di erogazione della spesa.

Come ho più volte lamentato, i borsisti che lavorano nelle Università ricevono l'importo delle borse di studio con notevole ritardo: conseguentemente la loro posizione nell'Università e nella ricerca è gravemente pregiudicata da tale circostanza. C'è veramente da chiedersi se non sia possibile, in un caso di così modesta rilevanza, un intervento che elimini tale ritardo. Il problema è determinato dal fatto che non si sa trovare la soluzione giuridica: non si intendono far rientrare queste retribuzioni nella spesa fissa e pertanto per farvi fronte vi è sempre la necessità di decreti.

La questione comunque deve essere affrontata e risolta soprattutto in considerazione del fatto che si tratta di persone alle quali viene imposto il vincolo assoluto di non svolgere nessuna altra attività e di non ave-

re quindi nessun altro provento. D'altra parte la situazione è abbastanza significativa in quanto non è certo limitata al settore dell'Università e della scuola, ma investe, appunto, come dicevo all'inizio, tutto il ritmo di erogazione della spesa pubblica, dando la sensazione all'opinione pubblica di uno Stato che non funziona, di un apparato che non sa affrontare neppure i problemi più semplici dell'amministrazione.

SCHIETROMA, sottosegretario di Stato per il tesoro. Posso assicurare al senatore Fortunati che accerterò senz'altro le cause di tali ritardi.

PRESDENTE. La pregheremmo di portarci nel giro di un mese una relazione al riguardo ed eventualmente delle proposte di modifica della legge di contabilità. Effettivamente, come ha rilevato poc'anzi il senatore Fortunati, sono proprio questi fatti che fanno sorgere l'opinione che lo Stato non funziona e non attua quelle riforme delle quali invece tanto parla per bocca dei suoi rappresentanti.

Poichè nessun altro domanda di parlare, la Commissione conferisce al relatore Efisio Corrias il mandato di redigere la relazione per l'Assemblea, per la parte concernente la tabella n. 2, relativa allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

La seduta termina alle ore 20.