

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 1955-A)

## RELAZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE CAROLLO)

Comunicata alla Presidenza il 2 agosto 1982

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato  
e dei bilanci delle Aziende autonome  
per l'anno finanziario 1982

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GIUGNO 1982

ONOREVOLI SENATORI. — Questo provvedimento propone delle modifiche all'assetto esistente nel bilancio di competenza e di cassa come previsto dal primo e dal secondo comma dell'articolo 17 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Tale assestamento quindi presenta due aspetti: uno formale, che potremmo definire automatico in quanto conseguente da provvedimenti legislativi già adottati e che hanno quindi messo in moto i meccanismi di registrazione amministrativa.

Il secondo aspetto è sostanziale, essendo in larga misura condizionato dalle caratteristiche della realtà economica nazionale dei cui problemi dovrebbe farsi carico nei limiti, naturalmente, delle risorse finanziarie che appaiono disponibili oggi nel bilancio statale e che tali non apparivano al momento della sua presentazione a fine settembre 1981.

Per quanto attiene il primo aspetto è da tenere presente che le previsioni iniziali del bilancio 1982 non vengono modificate soltanto con questo provvedimento di assestamento, avendo esse già subito diverse variazioni per le vie amministrative nel periodo gennaio-maggio in forza di norme di carattere generale o di leggi i cui effetti finanziari avrebbero comportato la registrazione dopo il 31 dicembre 1981.

Su queste variazioni apportate con atti amministrativi il Parlamento non è pertanto chiamato a decidere. Il Governo però ha voluto correttamente fornire in materia delle informazioni esplicative certamente interessanti per comprendere e giudicare la più recente evoluzione della finanza pubblica. Sarebbe pertanto superfluo che il relatore vada a parafrasare quanto è già egregiamente esposto dal Governo nella relazione che accompagna il presente provvedimento legislativo.

Al di là però di una ripetitiva illustrazione tecnica e giuridica delle ragioni che stanno alla base del proposto aggiustamento di bilancio, non deve apparire estraneo

al nostro dovere la ricerca e, se possibile, la individuazione delle cause che sul piano politico hanno determinato il presente quadro della finanza pubblica.

Ebbene, per quanto riguarda le entrate, le variazioni intervenute per atto amministrativo hanno comportato un aumento delle iniziali previsioni per 4.980,7 miliardi di cui 4.000 miliardi derivanti dal gettito dell'ILOR attribuito anche per il 1982 allo Stato e non ai Comuni.

Ma l'aumento delle spese è ammontato a complessivi 5.562,9 miliardi in termini di competenza con la conseguente necessità di un maggiore ricorso al mercato per 582,2 miliardi.

Qualora il conto si volesse riferire alla cassa, l'aumento della spesa complessiva autorizzata con atti amministrativi ammonterebbe a 6.095 miliardi con il conseguente maggiore ricorso al mercato per 1.074,3 miliardi.

Ma questa rappresentazione formale del nuovo equilibrio di bilancio definito per atti amministrativi era più apparente che reale.

Mentre infatti si dovevano pur concepire come acquisiti taluni aumenti di entrate in conseguenza di norme precise, come quella relativa alla acquisizione dell'ILOR da parte dello Stato, si registrava in punto di fatto la diminuzione di altre entrate tributarie che pure erano state previste in aumento rispetto al 1981 per una percentuale superiore a quella giustificabile dalla situazione economica generale del Paese. Sul piano formale però queste minori entrate era un po' come se non esistessero finché non fosse intervenuto un provvedimento di variazione, qual è il presente disegno di legge di aggiustamento.

Già nella relazione sulla stima del fabbisogno di cassa al 31 marzo 1982 il Governo aveva registrato una diminuzione complessiva delle entrate tributarie e ne aveva dovuto prevedere una diminuzione

per un importo di 5.239 miliardi in termini di cassa.

E ne aveva dato anche la spiegazione scrivendo:

« Secondo il consuntivo del 1981 i redditi da capitale-impresa e da lavoro autonomo sono cresciuti nel 1981 solo del 9,3 per cento. Di tale andamento ha risentito il gettito dell'autotassazione di IRPEF, IRPEG e ILOR di quest'anno (1982).

A seguito della diminuita tendenza evolutiva della retribuzione si avrà, inoltre, anche una riduzione nel corrispondente gettito IRPEF, così come, alla prevista minore crescita dei consumi, conseguirà una minore entrate per IVA » (p. 65).

Già in sede di discussione del bilancio e della legge finanziaria fu da alcuni, e fra di essi il relatore, sostenuto e dimostrato con le stesse analisi più autorevolmente fatte oggi dal Governo che le previsioni di entrata avrebbero dovuto considerarsi sovrastimate.

È noto infatti che il reddito del settore pubblico allargato è un reddito derivato: cresce cioè nella misura in cui cresce il reddito reale di tutto il Paese.

E poichè il reddito reale non cresce affatto o non cresce in proporzione all'espansione di consumi sociali, la conseguenza è facilmente prevedibile.

Nè valgono al riguardo tutte le verniciature invocate e praticate o per coprire la realtà o per fare giocare a rimpiattino le rispettive responsabilità.

Certo nessuno nega che l'espansione della massa monetaria, squilibrata rispetto all'espansione reale del reddito, e dovuta in larga misura all'andamento delle molteplici forme di trasferimenti assistenzialistici pubblici, crea una più larga area di prelievo fiscale. Ma questo meccanismo non compensa lo squilibrio negativo della finanza pubblica: esso assomiglia al guadagno di quel tale che comprava legna per vendere la cenere.

E poichè fatti come questo possono essere defilati e nascosti solo per poco tempo e non per sempre, ecco che essi emergono oggi più di quanto qualcuno magari sperasse.

Così le variazioni automaticamente e doverosamente intervenute per atti ammini-

strativi sono apparse formalmente neutrali perchè solo apparentemente compensative risulteranno le entrate con le spese; ma in realtà siffatto equilibrio non è esistito e le spese hanno continuato a correre, rimanendo ferme o addirittura retrocedendo le entrate.

Un provvedimento legislativo di aggiustamento e di variazione del bilancio non può però rimanere neutrale di fronte alla realtà; deve piuttosto farsene carico e proporre al Parlamento non finzioni formali, ma decisioni sostanziali.

E per prima cosa deve prendere atto dell'aggravato squilibrio fra disponibilità diminuite di risorse e necessità aumentate di spesa pubblica.

È significativo al riguardo che l'imposta sul reddito delle persone fisiche dovrebbe dare un gettito inferiore di 1.770 miliardi per competenza e di 2.725 miliardi per cassa. Così l'imposta sul valore aggiunto fa prevedere una diminuzione di gettito per 1.950 miliardi in termini di competenza e per 2.267 miliardi in termini di cassa.

Sono queste le imposte più rappresentative della realtà economica, tanto più quando non si prevede alcuna variazione espansiva della imposta sulle persone giuridiche in termini di competenza.

Non si può infatti ipotizzare e, per molti aspetti, auspicare una diminuzione della domanda interna, un raffreddamento di trasferimenti di risorse alle famiglie e nello stesso tempo un aumento dei relativi prelievi fiscali.

Così, a fronte di un aumento delle autorizzazioni di cassa del bilancio dello Stato pari a 7.445,6 miliardi — aumento proposto con questo provvedimento legislativo ed al quale vanno aggiunti gli altri aumenti apportati con atti amministrativi il cui ammontare è di 6.145,1 miliardi —; a fronte quindi di una complessiva espansione della spesa statale per 13.590,7 miliardi rispetto alle previsioni originarie di bilancio, non è rimasto che un solo espediente: l'aumento del ricorso al mercato per 11.186,2 miliardi in termini di cassa. Se le previsioni di maggiori entrate prospettate originariamente e sostanzialmente confermate in sede di modifica parlamentare della legge finanziaria fossero state

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

realistiche, oggi il maggiore fabbisogno per il quale si è costretti ad espandere il ricorso al mercato sarebbe di 2.666,3 miliardi in meno e cioè di 8.519,9 miliardi.

Non che questo stesso inferiore minor aumento di debiti, la cui complessiva onerosità è a tutti nota, potrebbe esaltarci, ma certo non ci indurrebbe a malinconiche considerazioni circa la tendenza a valutare le entrate secondo le speranze e non secondo realistiche previsioni o addirittura come espediente provvisoriamente sufficiente per giustificare maggiori spese improduttive.

*Aspetto sostanziale dell'aggiustamento.*

Modificato l'assetto del bilancio per gli automatismi degli atti amministrativi obbligatori per legge, un chiarimento ed un giudizio meritano a questo punto le proposte del Governo che dovrebbero muoversi nell'area di una discrezionalità pur sempre condizionata dalle ragioni di compatibilità con la realtà notoriamente non esaltante della economia italiana.

La prima considerazione che emerge dal quadro contabile fornito dal Governo dovrebbe indicarci come neutrale la manovra proposta perchè, a fronte di una prevista diminuzione d'entrata calcolata in 2.354,4 miliardi di lire e di un accertato aumento di spesa, si prevede una riduzione degli stanziamenti dei fondi speciali per 4.140 miliardi di lire.

È utile ricordare che lo stanziamento di 7.000 miliardi sul capitolo 6856 era stato interamente destinato alla fiscalizzazione degli oneri sociali. Lo Stato aveva in sostanza deciso di accollarsi per questa rilevante misura una parte del maggior costo indicizzato del lavoro. Aveva cioè preso atto, e da anni, che la produttività di valore reale da parte del fattore lavoro fosse squilibrata in negativo rispetto al costo monetario del lavoro stesso.

Si era quindi convenuto che ciò che non si sarebbe potuto prelevare dall'insufficiente valore prodotto dal settore industriale, lo avrebbe pagato la collettività a mezzo di un proporzionato trasferimento dal bilancio dello Stato.

Adesso 2.070 miliardi di lire, venuti meno al capitolo 6856, il cui stanziamento risulta ridotto da 7.000 a 4.930 miliardi, dovrebbero aggiungersi alla previsione così corretta dei costi della produzione.

Naturalmente il problema che ne conseguirebbe non potrebbe non far parte del più vasto e complesso quadro del costo globale del lavoro, che sembra debba essere finalmente e sollecitamente affrontato, come tutti ci auguriamo.

Questa operazione però, tendente a ridurre i fondi speciali di parte corrente e di parte capitale per complessivi 4.140 miliardi, non dovrebbe sollevare alcun problema perchè essa è da considerarsi soltanto una parentesi di carattere formale destinata ad essere ben presto superata e, comunque, nell'ambito stesso del presente provvedimento. Infatti, per dichiarazione dello stesso Governo, dovranno essere ripristinati gli stanziamenti originari dei fondi speciali come, d'altra parte, sembra dimostrato dall'impiego integrale che è stato mantenuto con la legge impropriamente definita « finanziaria-bis », e che è in fase di approvazione mentre questo provvedimento si appresta all'esame del Parlamento.

È quindi realisticamente da prevedere che per la fiscalizzazione degli oneri sociali sarà mantenuto lo stanziamento originario di 7.000 miliardi e che quindi la finanza pubblica pagherà i contributi agli enti previdenziali che le strutture produttive non sono in condizione di pagare per l'intera quota spettante loro per legge.

In questo modo i lavoratori dipendenti potranno contare pur sempre in aumenti monetari proporzionati a mezzo di prelievi dal bilancio dello Stato, non risultando possibile alcun maggiore prelievo dalla produzione e dall'accumulazione da capitale.

Indipendentemente, comunque, da considerazioni di merito in materia, la Commissione bilancio si era giustamente chiesta se fosse legalmente ammissibile che con legge di aggiustamento di bilancio si potessero modificare gli stanziamenti dei fondi speciali la cui quantificazione spetta soltanto alla legge finanziaria. E la legge finanziaria li ha definiti in 13.000 miliardi complessivamente.

*La spesa dilatata di cassa*

A questo punto credo pertinente il quesito cui occorre dare una chiara risposta: in che modo e per quali insopprimibili cause si è dovuto prendere atto dell'espansione della spesa di cassa e, altresì, questa espansione corrisponde in tutto o in parte alla massa degli impegni statali e quindi ai conseguenti obblighi di pagamenti?

Il Governo ha già fornito la spiegazione, individuata nell'incalzante volume dei residui passivi propri e cioè nella massa di obbligazioni di spesa assunte o cumulate dalla pubblica amministrazione statale fin dal 1981 e slittate nel bilancio 1982.

Sarebbe quindi aumentata nel 1982 la massa spendibile ereditata dai precedenti esercizi finanziari per 7.445,6 miliardi, come è previsto dalla tabella di variazioni spese fornita dal Governo?

No.

I residui passivi propri sono di volume superiore anche se, per alcuni di essi, sembra a loro volta possibile lo slittamento ad altro anno dei rispettivi pagamenti.

Si tratterebbe, in sostanza, del gioco delle scatole cinesi applicato alla finanza pubblica.

Lo stesso Governo fa presente infatti, specie nella Relazione sul fabbisogno di cassa al 31 marzo 1982, che il presente aggiustamento del bilancio non si fa carico di tutta la massa dei residui propri che si sono maturati o certamente si matureranno entro il 31 dicembre 1982. Il presente provvedimento se ne fa carico solo di una parte e non la più consistente, rimandando evidentemente al 1983 l'obbligo di far fronte ai pagamenti verso terzi che si maturano entro questo anno.

Afferma testualmente il Governo:

« Occorre richiamare l'attenzione sul fatto che il progetto di bilancio 1982 conteneva una previsione di residui per circa 49.000 miliardi. Questa previsione era destinata ad aumentare, dati i diversi modi di calcolare i residui prima e dopo la fine dell'esercizio » (pagina IX).

Ed infatti la somma delle spese impegnate che premono sul bilancio 1982 superano i

70.000 miliardi, come precisa lo stesso Governo nella sua Relazione sul fabbisogno di cassa.

Si tratta in sostanza di residui propri alimentati da impegni finanziati da fondi globali del 1981 ed i cui pagamenti dovranno essere fatti nel 1982, da slittamenti di oneri finanziari dal precedente esercizio all'attuale, da nuove disposizioni di spesa definite sul finire del 1981.

In questa situazione, afferma sempre il Governo, « la manovra di bilancio... richiede di modificare in misura assai ridotta le autorizzazioni di cassa » rispetto agli stessi obblighi contratti con i creditori dello Stato. « Verrà a cadere, in pratica, il rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile ».

In sostanza questo provvedimento di aggiustamento non si pone il fine di aggiustare tutto, ma solo una parte del bilancio dello Stato se è vero, come è vero, che, secondo calcoli attendibili, la massa dei residui spiazzati dal contesto degli obblighi contratti dall'amministrazione statale dovrebbe ascendere a circa 25.000 miliardi di lire.

Nell'attuale provvedimento di aggiustamento gli aumenti accordati in termini di cassa sono infatti di soli 7.445,6 miliardi a fronte di una massa largamente impegnata o comunque spendibile di complessivi 32.243,7 miliardi, secondo gli stessi conti presentati dalle varie amministrazioni all'uopo sollecitate nel mese di marzo dal Ministero del tesoro.

Certo, sarebbe interessante sapere con precisione che cosa rimane fuori, visto che questo provvedimento di aggiustamento segna tutto ciò che è accolto, ma non ha l'obbligo di elencare tutto ciò che viene escluso dalla facoltà dell'impegno amministrativo o dall'obbligo dei pagamenti.

Si tenga conto, per esempio, della necessità di pagamenti della Cassa per il Mezzogiorno la cui somma di obblighi verso i terzi supera di circa 2.000 miliardi di lire le assegnazioni di bilancio.

Infatti lo stanziamento a suo tempo fissato nella legge di bilancio è risultato assolutamente insufficiente, come del resto mi permisi di notare nella relazione al disegno di legge finanziaria (atto Senato 1583-A), e non

viene tuttavia modificato con questo provvedimento di aggiustamento.

Questo significa che non pochi creditori verso lo Stato, come gli appaltatori di lavori finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno e forse anche dall'ANAS o dall'ENEL, non saranno puntualmente pagati ritardando così la realizzazione delle opere o ricorrendo per proprio conto al credito bancario.

Nulla di strano se conseguentemente continueranno a mettersi in moto tutti i « marchingegni » di revisione prezzi per compensare lungo queste vie le perdite dovute alle riscossioni ritardate.

Quante e quali sono le voci e le ragioni di spesa impegnata o impegnabile nel 1982 che comportano una pronta disponibilità di cassa per altri 25.000 miliardi circa e che non sono prese in considerazione in questo bilancio predisponendosi pertanto a slittare nel 1983?

Io formulo questo interrogativo non per censurare, sia pure implicitamente, il Governo, quasi avessi l'assurdo dubbio che il Ministro del tesoro volesse capricciosamente nascondere, e sterilizzare in magazzino, risorse esistenti e che sarebbe invece giusto seminare per garantire un maggior raccolto di reddito nazionale. Nessun Ministro del tesoro amerebbe privare l'economia del Paese di risorse esistenti, semmai sarebbe spinto, anche per comprensibile orgoglio, a fare esattamente il contrario.

Se però, come è purtroppo nel nostro caso, il vero interrogativo è quello di sapere se sia utile pagare con delle cambiali nuove le vecchie cambiali scadute e aggiungerne addirittura altre, e se questo meccanismo di pagamento significhi veramente pagare: allora tutto potrebbe avere una falsante giustificazione anche negativa e tutto dovrebbe però trasformarsi in monito grave per il popolo italiano.

A questo punto non sarebbe pretestuoso o provocatorio chiedersi: « Come mai la spesa pubblica si espande in maniera così incompatibile con le risorse reali della nazione fino al punto da trasformare lo Stato in un cattivo pagatore? ».

Questo interrogativo mi sembra doveroso perchè da alcun tempo a questa parte mi

sento dire che soltanto il Governo o soltanto la Democrazia cristiana hanno dimostrato la volontà di espandere irrazionalmente la spesa corrente improduttiva contro la volontà di altre forze politiche che avrebbero invece raccomandato di ridurre il complesso assistenzialismo sociale e il trasferimento facile ed abbondante di risorse agli enti territoriali. Eppure è notorio che l'espansione della spesa pubblica corrente che neppure un provvedimento di aggiustamento riesce a portare entro limiti di fisiologico contenimento, è dovuta principalmente ai trasferimenti, all'assistenza e ai servizi definiti di interesse sociale.

Ebbene i trasferimenti correnti in favore delle aziende autonome, regioni, province, comuni, alle imprese, che coincidono in larga misura con le municipalizzate, ammontano a miliardi 55.525,7 in conseguenza dell'aggiustamento proposto con il presente provvedimento.

Per le stesse voci i suddetti trasferimenti ammontavano a 50.159,8 miliardi in sede di previsioni iniziali di bilancio. A questo volume di trasferimenti occorre aggiungere quelli per spese in conto capitale che ammontano adesso a 10.261 miliardi rispetto ai 7.257,1 miliardi delle previsioni iniziali.

Altra fonte espansiva della spesa è notoriamente l'assistenza sanitaria. Nonostante che in sede di legge finanziaria sia stato fissato lo stanziamento in 21.600 miliardi al lordo dei contributi versati dai cittadini e che ammontano a quasi 12.000 miliardi, le Regioni hanno di recente dato disposizioni alle Unità sanitarie locali di predisporre i bilanci per un complessivo volume di spesa pari a 27.000 miliardi.

La differenza finirà certamente per pagarla un giorno o l'altro lo Stato magari con qualche futuro provvedimento di sanatoria.

Se a queste ampie aree di spese aggiungiamo i trasferimenti alle imprese industriali sotto forma di fiscalizzazione degli oneri sociali perchè diventi più sopportabile (a spese dello Stato) il costo monetario del lavoro, allora avremo un quadro, sia pure approssimativo per difetto, della cause che fanno patologicamente lievitare la spesa pubblica. Ebbene, chi è disposto a farsi carico oggi di un

contenimento di queste spese perchè diventino meno incompatibili con il volume delle risorse reali del Paese? È evidente che la spesa pubblica corrente non si riduce intaccando i modesti stanziamenti per i giornali e le riviste ministeriali o per le missioni dei dipendenti statali!

Fino a questo momento ho fatto riferimento esclusivamente agli stanziamenti aggiustabili del bilancio statale.

Ma l'area del settore pubblico comprende anche altri soggetti di spesa i cui conti si sa che indirettamente finiscono col gravare sul bilancio dello Stato.

L'attuale provvedimento ne prende in considerazione solo una parte che riguarda l'INPS, l'ANAS, l'ENEL, altri enti assistenziali non ancora finanziariamente incorporati nell'INPS, le aziende a partecipazione statale, l'Amministrazione delle poste, le Ferrovie.

La gran parte però dei relativi indebitamenti, che sono notevoli, rimarrà anchilosata presso le banche ove il volume degli interessi si aggiungerà naturalmente ai debiti originari, capitalizzandosi.

Questa mia esposizione potrebbe sembrare polemica o critica e non è così. Essa piuttosto fa proprie solo una parte delle considerazioni fortemente pessimistiche e amaramente critiche che ha illustrato proprio il Governo sia nella Relazione a questo provvedimento di aggiustamento del bilancio e sia, in particolare, nella Relazione sulla stima del fabbisogno del settore pubblico per l'anno 1982 e situazione di cassa al 31 marzo 1982.

#### *Giudizi e critiche.*

Ritengo mio dovere, peraltro assunto per mandato della Commissione bilancio, informare il Senato sui più rilevanti aspetti di una complessa problematica che ha accompagnato il preliminare esame del presente provvedimento.

È stato rilevato anche con accenti critici che la legittimazione operativa del bilancio di cassa finisce col creare più effetti negativi che positivi e che quindi bisognerebbe ritor-

nare al preminente o esclusivo vincolo del bilancio di competenza.

Al riguardo sarebbe certamente facile constatare che il momento dell'erogazione di cassa della finanza pubblica è diventato molto delicato e complesso, apparentemente poco lineare, spesso addirittura convulso o imprevedibile rispetto alle geometriche prospettive indicate all'atto della costruzione e presentazione del bilancio statale al Parlamento.

Non si medita però sufficientemente sul fatto che è tutta la realtà economica italiana assai convulsa e patologica: la finanza pubblica non è rispetto ad essa una realtà autonoma, ma derivata.

Ne è costretta ad assorbire le aritmie, le malattie, e spesso è chiamata addirittura ad aggravarle nel momento stesso in cui la si invoca per pretenderne terapie pronte e definitive.

Poichè però le leggi di spesa incalzano e, lasciate a produrre gli effetti automatici e distruttivi nel quadro degli impegni offerti dal bilancio di competenza, finirebbero con l'aggravare la situazione, allora si finisce col trasferire al Tesoro il compito impossibile di tappare di volta in volta i buchi di una condotta che fa acqua da tutte le parti.

Il Tesoro è costretto ad assumere così questo ingrato compito e, naturalmente, non ha altro mezzo di intervento che quello offerto dal meccanismo di cassa dato che le quantità di allargamento di spesa sono state decise. Se questa realtà finanziaria pubblica fosse libera di muoversi nell'ambito delle facoltà interamente fissate dal bilancio di competenza, nessuno avrebbe il diritto di mettere argini.

Ebbene, adesso si vorrebbe rimproverare al Tesoro di tentare di porre degli argini solo perchè ognuno vorrebbe che gli argini fossero messi contro i flussi di spesa altrui e non contro i flussi di spesa propria?

Ma il Ministro del tesoro non utilizza il meccanismo del bilancio di cassa come uno strumento occulto, capriccioso o arrogante: egli è costretto, a norma della legge n. 468, a darne conto al Parlamento (obbligo che invece esso non aveva prima del 1978). Si vuole ritornare allora alla vecchia legge di contabilità che privilegiava la competenza rispetto

alla cassa e, comunque, lasciava la gestione della cassa nel chiuso del cammino amministrativo fra Dicasteri, Ragioneria, Tesoreria?

Oppure si è perplessi di fronte al fatto che il Tesoro proponga al Parlamento — ed è costretto oggi mentre non lo era costretto ieri — gli assestamenti di cassa, magari sbagliando o dando l'impressione di sbagliare? Ma il Parlamento può modificare, se lo vuole, le proposte del Governo, migliorandole se possibile, correggendole, trasformandole in terapie più pronte e sicure!

Certo, per fare questo ha bisogno di studiare meglio le compatibilità con l'economia generale del Paese e non fermarsi soltanto all'indicazione e al perseguimento dei fini senza preoccuparsi molto dei mezzi disponibili per raggiungerli.

Il vero problema allora non mi sembra che stia tanto nel fatto che il bilancio di competenza ridiventi l'unico quadro di riferimento della finanza pubblica ma che il bilancio di cassa rimanga legittimo purché saggiamente vincolato dalle compatibilità economiche generali e non da obiettivi settoriali e indipendenti.

Non è in sostanza patologica una gestione di cassa, ma l'economia sulla quale dovrebbe operare la somma dei flussi finanziari pubblici. La colpa della crisi non sta nel formalismo tecnico degli atti di spesa ma nella sostanza della spesa pubblica che sempre più diventa una variabile indipendente dell'economia italiana. Il Ministro del tesoro tenta allora di riprisinare, sia pure momentaneamente e a mezzo dei meccanismi di gestione di cassa, quei rapporti di compatibilità che le leggi alimentatrici della competenza hanno disatteso.

Compito ingrato, certamente; ma proprio per questo degno di solidarietà, comprensione e aiuti e da non fare oggetto di critiche facili e strumentalmente e duramente agnostiche.

#### *Deficit ed indebitamento*

È stato osservato in Commissione da autorevoli colleghi che una delle cause di espansione del *deficit* di bilancio è l'alto

volume degli interessi pagati per i buoni del tesoro e di cui deve farsi carico questo stesso provvedimento legislativo.

Da qui l'opportunità, delineata da qualche parte politica, di rivedere il meccanismo dell'indebitamento quale mezzo esclusivo o, almeno, preminente per far fronte al sempre crescente fabbisogno della finanza pubblica. In materia, non c'è dubbio, sarebbe meno costosa la pratica della monetizzazione del *deficit* pubblico rispetto alla pratica dell'indebitamento seguita da circa due anni. Al riguardo però bisogna tener conto che ciò che potrebbe essere risparmiato con una mano finirebbe col dover essere maggiormente pagato con l'altra mano. Avere infatti bloccato 134.000 miliardi di lire in titoli di Stato, sia pure al costo notevole a tutti noto, contribuisce in misura non secondaria a frenare la tendenza di utilizzare la moneta quale mezzo di scambio, incoraggiandola piuttosto a trasformarsi e a rimanere riserva di valore. Se infatti una larga parte dei 130.000 miliardi di buoni del Tesoro rimanesse nelle banche o alle poste come deposito a risparmio con il 10 per cento massimo d'interesse, non c'è dubbio che lo Stato ridurrebbe notevolmente la spesa per gli interessi, che oggi sfiorano i 40.000 miliardi di lire. Automaticamente però, e fatalmente, dovrebbe aumentare in proporzione la base monetaria, creando così le condizioni di una più grave e vulcanica espansione dell'inflazione.

In tal caso il « risparmio-moneta » continuerebbe ad accettare per sé il ruolo di riserva di valore, a fronte di una rendita non superiore al 10 per cento, posta al centro di un'inflazione certamente superiore al 20-24 per cento? Non sarebbe piuttosto realistico immaginare che il « risparmio-moneta » annacquato da un consistente e fatale aumento di nuova moneta, si vorrà subito trasformare in mezzo di scambio e quindi in espansione della domanda interna di consumi, secondo una sempre crescente velocità di circolazione? In questa prospettiva il rimedio potrebbe pertanto apparire peggiore del male che pure si vuole curare.

Qualcuno potrebbe però osservare che la deflazione comporta un alto costo sociale

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e politico, mentre l'inflazione, capace di mettere in moto domanda interna e produzione, avrebbe minori costi sociali e politici in quanto dovrebbe, anche se è un'illusione, far diminuire la disoccupazione. Certo, una ipotesi di questo tipo sarebbe preferibile per un sistema fortemente indebitato dato che l'onerosità dell'indebitamento sarebbe più che compensata da un'inflazione capace di azzerare in tempo breve il debito stesso.

Ma in economia c'è sempre qualcuno che paga quando qualche altro prende: vuol dire che a pagare i debiti delle strutture produttive e dello Stato dovrebbero essere i risparmiatori e fra di essi il risparmiatore-famiglia che contribuisce nella misura del 28 per cento sul volume dei depositi bancari e postali. Se si vuole questo, perchè non dirlo chiaramente? Ma c'è un altro aspetto da considerare nel caso che si volesse ritornare alla monetizzazione del *deficit* pubblico. È l'aspetto relativo al *deficit* della bilancia dei pagamenti. Già oggi l'Italia ha un indebitamento complessivo sull'estero di circa 40.000 miliardi di lire. Continuerebbero i mercati finanziari esteri a sostenere i nostri squilibri e garantirci certi livelli di vita che il reddito interno non potrebbe permetterci? Allo stato delle cose non vedo pertanto come preferibile la rinuncia a saldare i *deficit* pubblici a mezzo dell'indebitamento. Non è che sia portato però a ritenere che il governo delle cambiali generatrici di altre cambiali pubbliche sia risolutivo della crisi che grava sulla nostra economia.

Il governo della moneta o dei titoli monetari o, comunque, dei flussi finanziari non è mai risolutivamente terapeutico quando le cause della malattia sono tante. Nè credo che il Ministro del tesoro sia persuaso che

la politica della restrizione dei mezzi monetari riesca a guarire da sola l'economia italiana. Visto però che coloro, cui compete il dovere di eliminare le altre cause degli squilibri economici e della stagnazione produttiva ed occupazionale, non lo fanno, egli allora tenta di svolgere l'ingrato compito che gli è proprio. La crisi certamente continuerà permanendo le condizioni presenti; ma almeno chi ha tentato non di eliminare, perchè impossibile, ma di attenuare l'alta pressione inflattiva della spesa pubblica, potrà avere la coscienza tranquilla: la coscienza del medico che sa di non potere guarire l'ammalato con una sola medicina essendo esso bisognoso di molteplici interventi terapeutici.

Concludendo, non penso neanche di offrire alla scettica considerazione dei colleghi una mistura di lacrimose o sapientistiche terapie filosofiche o socializzanti affidate più alla declamazione degli obiettivi che non alla individuazione dei mezzi necessari per il loro raggiungimento. Da anni, anche nelle relazioni ufficiali di bilancio, di rendiconti, di piani poliennali, leggiamo analisi serie ed acute, riscontriamo obiettivi esaltanti sui quali non potrebbero esserci dissensi da parte di alcuna forza politica: ma quando si è trattato di individuare le aree sociali chiamate a concorrere nella erogazione più che nella distribuzione delle risorse, allora tutto si è impaludato nella immobilità del dissenso settoriale o politico.

Credo però che sia interesse di tutte le parti politiche uscire veramente dalla crisi anche perchè la storia ha sempre punito le democrazie costrette a ballare per lungo tempo nelle sabbie mobili delle crisi irrisolte.

CAROLLO, *relatore*

**PARERI DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore VERNASCHI)

7 luglio 1982

La Commissione, esaminato il disegno di legge, comunica di non avere nulla da osservare per quanto di competenza.

(Estensore MURMURA)

21 luglio 1982

La Commissione, ad integrazione del parere espresso in data 7 luglio 1982, ne conferma le conclusioni favorevoli ed aggiunge le seguenti osservazioni.

Nel richiamare le considerazioni già formulate nel rapporto sullo stato di previsione

della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1982 (tabella 1-A, allegata al disegno di legge n. 1584), la Commissione fa inoltre presente che, stante la mancata attuazione del disposto costituzionale in tema di ordinamento della Presidenza del Consiglio (articolo 95, terzo comma della Costituzione) risulta tuttora carente una adeguata disciplina generale cui ricondurre la tabella 1-A (stato di previsione della Presidenza del Consiglio) allegata al disegno di legge in titolo.

La Commissione sottolinea al riguardo la esigenza di una sollecita attuazione dell'articolo 95, terzo comma della Costituzione (si veda il relativo disegno di legge di iniziativa governativa, presentato alla Camera dei deputati, n. 3403) tenuto conto dell'inadeguatezza, sotto il profilo formale, di una riforma dell'ordinamento del Gabinetto, quale risulta delineata da atti amministrativi e, specificatamente, da ordini di servizio del Presidente del Consiglio dei ministri, senza un puntuale riferimento alla funzione collegiale del Consiglio dei ministri.

**PARERE DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(GIUSTIZIA)

(Estensore Rosi)

14 luglio 1982

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole per quanto di sua competenza.

**PARERE DELLA 4ª COMMISSIONE PERMANENTE  
(DIFESA)**

(Estensore GIUST)

28 luglio 1982

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, a maggioranza, parere favorevole.

**PARERE DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE****(FINANZE E TESORO)****(Estensori NEPI e LAI)**

15 luglio 1982

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime — a maggioranza — parere favorevole formulando le osservazioni che seguono.

Riguardo alla riduzione nella Tabella 2, di 2.000 miliardi dello stanziamento di competenza nel capitolo 7856 (fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso — spese in conto capitale), ed alla analoga riduzione del capitolo 9001 (spese in conto capitale), la Commissione prende atto che si tratta di non superare l'ammontare del ricorso al mercato finanziario fissato dall'articolo 1 della legge finanziaria per l'anno in corso, e che peraltro il Governo si ripromette di far fronte agli oneri relativi ai provvedimenti legislativi in corso (e in particolare a quelli deri-

vanti da fiscalizzazione di oneri sociali) con le entrate previste dal condono tributario.

In relazione all'assestamento della Tabella 3, la Commissione rinnova i voti formulati in occasione dell'esame del bilancio 1982 — stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze — per una energica lotta all'evasione fiscale, per una sollecita emanazione di testi unici che pongano rimedio ad una sequenza di leggi fiscali che ha creato una normativa complessa, di difficile interpretazione; per il riordino dell'Amministrazione finanziaria secondo il disegno di legge n. 1114 già approvato dal Senato.

La Commissione infine propone che i trasferimenti a saldo della gestione degli enti locali per il 1981, nonché quelli relativi alla quarta rata della gestione 1982, siano iscritti in bilancio nella presente sede dell'assestamento, tenendo conto delle assicurazioni date a suo tempo dal Governo.

**PARERE DELLA 7<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI, RICERCA SCIENTIFICA,  
SPETTACOLO E SPORT)

(Estensore SCHIANO)

29 luglio 1982

La Commissione, esaminato il provvedimento, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni.

Sulla tabella 7 (stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione) il parere favorevole viene espresso con la astensione dei Gruppi comunista e della Sinistra indipendente.

Sulla tabella 20 (stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo) la Commissione esprime, per la parte relativa allo spettacolo e allo sport, riserve sulla decurtazione apportata all'autorizzazione di cassa per il capitolo n. 2568 di nuova istituzione. Dalle conclusioni, peraltro favorevoli, si astiene il Gruppo della Sinistra indipendente.

Sulla tabella 21 (stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali) al parere favorevole non si associano i senatori dei Gruppi comunista e della Sinistra indipendente, che annunciano la loro astensione.

**PARERE DELLA 9ª COMMISSIONE PERMANENTE  
(AGRICOLTURA)**

(Estensore SALVATERRA)

29 luglio 1982

L'esame analitico delle singole voci, pur nella modestia delle cifre, testimonia che il provvedimento di assestamento, per quanto riguarda la Tabella 13, è impostato con criteri estremamente rigorosi specie in ordine al contenimento della spesa di competenza: così operando si sottraggono però al comparto agricolo investimenti che determinerebbero effetti positivi sull'ammodernamento, specie nei settori delle strutture, irrigazione, meccanizzazione, commercializzazione, incentivazione della cooperazione e dell'associazionismo.

La rimodulazione, la riduzione e lo slittamento delle spese sono accettati con grande sacrificio e grande senso di responsabilità, ma al tempo stesso richiamando e confermando la serie di riserve espresse nel parere al bilancio di previsione: si insiste soprattutto sull'esigenza primaria di compensare il settore agricolo delle restrizioni cui è stato sottoposto con l'assegnazione di una significativa quota dell'accantonamento dei 6.000 miliardi da riservare agli investimenti ed all'occupazione.

**PARERE DELLA 10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)**

(Estensore FORMA)

28 luglio 1982

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime (a maggioranza) parere favorevole, osservando che un notevole accumulo di residui nell'esercizio trascorso (sebbene migliorativo rispetto a quello antecedente) crea necessità di cassa accresciute. Osserva che tuttavia, nel complesso della gestione non vi sono variazioni importanti per le tabelle riguardanti i Ministeri della cui gestione si occupa. La quantità di notevoli variazioni sia per la competenza che per le necessità di cassa riferite ad altre amministrazioni incide però sulle possibilità della

nostra industria, dell'organizzazione commerciale all'estero e degli investimenti per il turismo. In particolare viene sollevata qualche preoccupazione sull'incidenza di voci che si riferiscono agli oneri sociali nell'industria e alla loro fiscalizzazione. Viene anche auspicato che il fondo di investimenti e per l'occupazione abbiano al più presto concreta attuazione.

Infine la Commissione ritiene che sia difficile esprimere un giudizio sia sulla competenza che sul modo di sopperire alle necessità di cassa senza che all'ottimistica previsione iniziale faccia seguito una concreta constatazione delle necessità reali ed una concreta proposta per fronteggiarle.

**PARERE DELLA 11ª COMMISSIONE PERMANENTE**  
(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(Estensore ROMBI)

14 luglio 1982

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole per quanto di competenza con il voto contrario del rappresentante del Gruppo comunista.

**PARERE DELLA 12<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(IGIENE E SANITA)**

(Estensore DEL NERO)

14 luglio 1982

La Commissione, esaminato il disegno di legge, dichiara di non avere nulla da osservare sulla tabella n. 19, relativa allo stato di previsione della Sanità.

Nell'occasione rileva che nella tabella 2 non si prevede nessun incremento al capitolo 5941 riguardante il Fondo sanitario nazionale per adeguarlo all'effettivo fabbisogno per il 1982, come riconosciuto dal Ministro della sanità.

**DISEGNO DI LEGGE**

*(Disposizioni generali)*

**Art. 1.**

Nello stato di previsione dell'entrata, negli stati di previsione dei Ministeri e dei bilanci delle Amministrazioni e Aziende autonome, approvati con la legge 30 aprile 1982, n. 188, sono introdotte, per l'anno finanziario 1982, le variazioni di cui alle annesse tabelle.

*(Stato di previsione del Ministero del tesoro)*

**Art. 2.**

L'importo massimo delle anticipazioni che il Ministro del tesoro è autorizzato a concedere all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1982, fissato in lire 1.679.307.648.000 dall'articolo 4, secondo comma, della legge 30 aprile 1982, n. 188, relativa al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1982 e bilancio pluriennale per il triennio 1982-1984, è diminuito di lire 106.420.000.000.

**Art. 3.**

Il settimo comma dell'articolo 4 della legge 30 aprile 1982, n. 188, è sostituito dal seguente:

« Ai sensi dell'articolo 39 della legge 30 marzo 1981, n. 119, per l'anno finanziario 1982, è stabilito in lire 45.000 miliardi l'importo massimo di emissione dei buoni ordinari del tesoro, al netto di quelli da rimborsare, ed in lire 160.000 miliardi il limite massimo di circolazione dei buoni medesimi.

*(Stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste)*

**Art. 4.**

La Cassa depositi e prestiti, a valere sui fondi accantonati sul conto corrente di tesoreria n. 3 — costituito mediante il versamento degli avanzi di gestione dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali — è autorizzata a versare, al capitolo n. 3589 del Capo XVII dello stato di previsione dell'entrata, la somma di lire 33.346.739 corrispondente all'ammontare dei residui passivi eliminati dal bilancio della predetta gestione alla chiusura dell'esercizio 1981 per intervenuta perenzione amministrativa.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## Art. 5.

La Cassa depositi e prestiti, a valere sui fondi accantonati sul conto corrente di tesoreria n. 3 — costituito mediante il versamento degli avanzi di gestione dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali — è autorizzata a versare ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata la somma di lire 5.000.000.000.

Detta somma sarà assegnata, con decreto del Ministro del tesoro, ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per essere trasferita al bilancio della gestione dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, al fine di consentire l'acquisto e l'espropriazione di terreni e fabbricati per una migliore gestione dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato.

*(Disposizioni diverse)*

## Art. 6.

Gli stanziamenti di competenza relativi alle disposizioni di legge sottoindicate, già autorizzati con la tabella B di cui all'articolo 25, terzo comma, della legge 30 aprile 1982, n. 188, sono sostituiti dai seguenti:

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Legge 22 dicembre 1977, n. 951 — Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato:

— Articolo 12 - Autorizzazione di spesa in relazione all'andamento dei programmi spaziali nazionali di cui alla legge 2 agosto 1974, n. 388 (cap. n. 7143) . . . . .	26.000.000.000
--	----------------

*Ministero del tesoro*

Decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974, n. 216 — Disposizioni relative al mercato mobiliare ed al trattamento fiscale dei titoli azionari (cap. n. 5333) . . . . .	7.000.000.000
--	---------------

Legge 26 gennaio 1980, n. 16 — Disposizioni concernenti la corresponsione di indennizzi, incentivi ed agevolazioni a cittadini ed imprese italiane che abbiano perduto beni, diritti ed interessi in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero (cap. n. 4543) . . . . .	30.000.000.000
---	----------------

Legge 23 luglio 1980, n. 389 — Interventi del fondo centrale di garanzia per le esigenze finanziarie di alcune società autostradali (cap. n. 7798) . . . . .	299.000.000.000
--	-----------------

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Ministero degli affari esteri*

Legge 4 ottobre 1966, n. 794 — Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale per la costituzione dell'Istituto italo-latino americano (cap. n. 3117) . . . . .	1.800.000.000
Legge 9 giugno 1977, n. 358 — Ratifica ed esecuzione della convenzione istitutiva di una Agenzia spaziale europea (ASE) (cap. n. 8251)	89.000.000.000

*Ministero della sanità*

Legge 21 aprile 1977, n. 164 — Modifiche alla legge 2 ottobre 1967, n. 947, concernente contributo dell'Italia al Centro internazionale di ricerche per il cancro (cap. n. 2593) . . . . .	1.198.000.000
Legge 21 luglio 1980, n. 312 — Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato: — Articolo 25 - ottavo comma - compenso particolare al personale dell'Istituto superiore di sanità (cap. n. 4509) . . . . .	1.770.000.000

## Art. 7.

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

---

*Per le variazioni introdotte nei singoli stati di previsione e per le tabelle risultanti dall'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome, v. rispettivamente, lo stampato n. 1955 (pagg. 7 e ss.) e gli allegati, annessi allo stampato stesso, nn. 1955/1 e 1955/2.*