

**V COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI (BILANCIO E PROGRAMMAZIONE -
PARTECIPAZIONI STATALI)**

**V COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA
REPUBBLICA (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO,
PARTECIPAZIONI STATALI)**

1.

SEDUTA CONGIUNTA DI MARTEDI 2 OTTOBRE 1984

*(ai sensi dell'articolo 119 del Regolamento della Camera e
dell'articolo 48 del Regolamento del Senato della Repubblica)*

**AUDIZIONE DEL MINISTRO DEL TESORO, DEL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E DEL MINISTRO DELLE
FINANZE, SUI CRITERI DI IMPOSTAZIONE DEI BILANCI DI PREVISIONE
A LEGISLAZIONE VIGENTE**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
PAOLO CIRINO POMICINO**

INDICE

	PAG.		PAG.
CIRINO POMICINO PAOLO, <i>Presidente</i>	3, 5 14, 22, 27	MACCIOTTA GIORGIO	11 12, 18, 19
BASSANINI FRANCO	8, 16	PEGGIO EUGENIO	11, 13
CRIVELLINI MARCELLO	11	ROMITA PIER LUIGI, <i>Ministro del bilancio e della programmazione economica</i>	5, 22
FERRARI AGGRADI MARIO, <i>Presidente della Commissione bilancio del Senato</i>	26, 27	VISCO VINCENZO	18
GORIA GIOVANNI, <i>Ministro del tesoro</i>	3, 12 15, 16, 17, 18, 19	VISENTINI BRUNO, <i>Ministro delle finanze</i>	6, 17 18, 23, 27

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,45.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la seduta congiunta.

L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, terzo comma, del Regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 48 del Regolamento del Senato della Repubblica, del ministro del tesoro, del ministro del bilancio e della programmazione economica e del ministro delle finanze, sui criteri di impostazione dei bilanci di previsione a legislazione vigente.

Questa seduta si svolge in seguito ad una innovazione avvenuta nello scorso anno — quando abbiamo introdotto nel Regolamento della Camera la sessione di bilancio — che consente alle Commissioni bilancio della Camera e del Senato, riunite in seduta congiunta, di acquisire elementi conoscitivi in ordine ai criteri di impostazione dei bilanci di previsione a legislazione vigente. Tale possibilità è stata ritenuta utile dagli Uffici di presidenza delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato; di qui l'invito ai ministri finanziari ad illustrare i criteri di impostazione da essi seguiti nella redazione del bilancio di previsione a legislazione vigente, prima di procedere, nella giornata di domani, all'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti, dell'ISTAT, della Banca d'Italia e delle regioni.

Sono convinto — ritengo di potere dirlo a nome dell'Ufficio di Presidenza della Commissione bilancio della Camera, condividendo analoghi parere e valutazione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione bilancio del Senato — che questa novità regolamentare non solo può offrire un quadro di conoscenze più esatte ma può anche contribuire ad una maggiore

speditezza dei lavori della Camera e del Senato nei prossimi tre mesi.

Do senz'altro la parola al ministro del tesoro, Giovanni Goria.

GIOVANNI GORIA, Ministro del tesoro. Cercherò di svolgere un intervento breve, sia per lasciare ai colleghi Romita e Visentini il tempo utile alle loro esposizioni, sia perché probabilmente gli aspetti di maggiore interesse per i componenti delle Commissioni riunite potranno essere evidenziati — se ciò sarà ritenuto opportuno — in uno scambio di opinioni successivo.

Parlando di bilancio di previsione a legislazione invariata, conosciamo quali sono i limiti di tale strumento; però dovremmo forse sottolineare gli aspetti di rilievo.

Tale strumento costituisce di fatto il supporto alla politica di bilancio di maggiore consistenza. Basti ricordare, per valutarlo correttamente, che la legge finanziaria aggiunge a quanto è previsto nel bilancio a legislazione invariata entrate per circa 6 mila miliardi di lire e spese per circa 37 mila miliardi di lire, ma su un complesso, ovviamente, quale è quello che ha assunto la nostra finanza pubblica. Dunque, il corpo centrale resta costituito dai bilanci a legislazione invariata.

È fuor di dubbio — mi riferisco ai limiti del medesimo strumento — che le aggiunte, soprattutto quelle sul versante delle spese, sono di estremo rilievo in quanto modificano radicalmente l'ottica in cui si deve guardare alla politica di bilancio.

Circa i criteri di impostazione, dovrei rifarmi ad una riflessione più generale in tema di finanza pubblica, quale è quella che ho avuto occasione di tratteggiare

stamattina in Assemblea e che, per altro, ho avuto occasione di rappresentare alla Commissione bilancio del Senato trattando del bilancio di assestamento e, quindi, aggiornando la situazione alla luce delle intenzioni per il 1985 (la quale circostanza mi consente di riassumere tale riflessione in modo veramente telegrafico).

Il tentativo è stato essenzialmente quello di inserire gli strumenti relativi al 1985 in una sorta di percorso ideale di rientro, facendone quindi il primo gradino di quella scala che vorremmo discendere.

Come i colleghi certamente ricorderanno in modo forse un po' semplificato (ma non credo che la semplificazione sia sempre un danno), abbiamo qualificato il piano di rientro attraverso tre regole principali: di governo degli incrementi delle entrate, della spesa corrente al netto degli interessi e della spesa in conto capitale; il tutto funzionale al raggiungimento degli obiettivi dell'azzeramento del disavanzo, del dimezzamento di fatto dell'indebitamento netto così come computati nello schema di contabilità nazionale e — altra faccia della stessa medaglia — della riduzione del fabbisogno complessivo del settore statale al livello degli oneri del servizio del prestito, che è verosimilmente obiettivo poco tradizionale nelle riflessioni di politica economica, ma che nel nostro caso assume un rilievo del tutto particolare, sia perché costituisce il punto di fermo nel rapporto tra il debito pubblico ed il prodotto interno lordo — che nel primo periodo continuerebbe comunque a crescere — sia perché, in termini di gestione, pone in condizioni nettamente più agevoli chi si trovi di fatto a dovere raccogliere sul mercato soltanto la quota di risparmio che lo Stato stesso forma attraverso la remunerazione del debito.

Nell'ipotesi in cui la regola sia accolta, diviene certamente molto delicata la sua traduzione in concreto. Già in più occasioni abbiamo avuto modo di considerare come la medesima regola non possa essere applicata aritmeticamente a tutti i capitoli di bilancio dovendosi valutare, capitolo per capitolo e situazione per

situazione, il peso specifico con un lavoro molto certosino e molto delicato, ma puntato al raggiungimento di un risultato complessivo.

Non è, dunque, al livello di alcuni capitoli piuttosto che al livello di altri che può essere ricercata la coerenza, bensì al livello dei flussi aggregati di maggiore significato.

L'impostazione è stata resa, tra l'altro, più difficile da alcune situazioni che, per ragioni diverse ma facilmente riconoscibili, portavano a degli scostamenti, soprattutto sul versante delle spese correnti, di particolare significato.

Ne cito due soltanto perché sono veramente gli opposti in termini anche di una riflessione politica: abbiamo incrementato, secondo un impegno che il Governo ha più volte ribadito, i fondi per la cooperazione internazionale del 20 per cento, passando da 2.500 a 3.000 miliardi e abbiamo incrementato per un tasso sensibilmente maggiore, al 7 per cento, le spese per la difesa, che rispondono ad accordi internazionali e che non sono comprimibili, a detta delle autorità responsabili, con impostazioni di bilancio interne. Tutto ciò comunque — ma il risultato a questo punto deve essere necessariamente valutato nel combinato disposto tra bilancio a legislazione invariata e legge finanziaria — ha prodotto risultati che sono ben noti e sui quali pertanto non mi soffermo.

Vorrei solo sottolineare una questione con un certo vigore, quella afferente l'utilizzo delle appostazioni di bilancio per il controllo della spesa. Noi abbiamo, come i componenti delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato sanno benissimo, appostazioni di bilancio che rispondono a fondamenti giuridici diversi. Alcuni di questi fondamenti — le spese discrezionali per esempio — sono certamente capaci di esercitare una certa compressione della spesa; altre — come quelle derivanti dalla legislazione in essere — rispondono puntualmente ai disposti legislativi. Ma la parte preponderante delle spese obbligatorie purtroppo non consente soltanto attraverso appostazioni di bilan-

cio di esercitare una compressione della spesa. Faccio questa riflessione non soltanto per evocare un aspetto astratto, ma per richiamare alcune situazioni che ci siamo trovati quest'anno a scegliere di ripianare. Quando si parla delle regolazioni debitorie o comunque del ripristino di una situazione trasparente in quanto a gestione del debito pubblico, sovente si fa riferimento a voci che si era tentato di controllare attraverso le appostazioni di bilancio — ne cito una per tutte, gli oneri per le pensioni di invalidità — che poi inevitabilmente si ribaltano sulla tesoreria e da essa sulla gestione complessiva del bilancio. Tutto ciò non aiuta ad una esatta comprensione non solo dei documenti, ma della politica che vi sta sotto. Io capisco, perché le vivo, le difficoltà di spiegare come 20 mila miliardi che sono una cifra enorme debbano essere interpretati in un certo modo, non che non contano, tutt'altro, ma devono essere valutati per quello che sono e quindi in maniera leggermente diversa da altre voci. Mi sarebbe molto piaciuto avere 20 mila miliardi in meno e quindi evitare non solo queste discussioni, ma rendere più facile la trasparenza; ma mi sono anche posto su una sorta di confronto con chi verrà dopo di me e ho preferito assumermi io la responsabilità di riportare alla luce con la massima chiarezza queste posizioni per consentire negli anni che seguiranno una gestione più agevole.

Mi fermerei a questo punto, signor Presidente, non perché non ci sono molte altre cose da dire, ma perché penso che se qualche questione generale può essere completata dai colleghi per poi discuterne, avremo qualche risultato in più.

PRESIDENTE. Do ora la parola all'onorevole Romita, Ministro del bilancio.

PIER LUIGI ROMITA, Ministro del bilancio e della programmazione economica. Il ministro del bilancio non ha molto da aggiungere o da commentare sulla impostazione del bilancio alla legislazio-

ne vigente, posto che la competenza o la responsabilità del titolare di questo dicastero si sviluppano e si estrinsecano particolarmente in termini di previsione a medio termine, di programmazione e così via. Quindi non aggiungo nulla di specifico rispetto a quello ha detto l'onorevole Gorla. Dico per altro che condivido pienamente le linee e le valutazioni circa le diverse appostazioni di alcune voci illustrate testé dal Ministro del tesoro.

Vorrei semplicemente richiamare l'attenzione dei colleghi — ma qui già travalichiamo un po' quel limite che è incerto tra bilancio e legislazione vigente e manovra economica prevista dalla legge finanziaria — sull'impegno che è stato posto in questo bilancio per assicurare il contenimento certo della spesa corrente e anche quello delle spese in conto capitale; ma è stato sviluppato anche il tentativo di garantire il massimo possibile di respiro alle spese in conto capitale. Già questa mattina in Assemblea ho ricordato una serie di iniziative, di decisioni in questo senso che, per altro, si riferiscono più alla legge finanziaria che non al bilancio a legislazione vigente e non vorrei su questo soffermarmi ulteriormente visto che cifre, appostazioni, indicazioni, rifinanziamenti di leggi pluriennali in via di scadenza sono chiaramente evidenzabili dalla lettura dei testi e delle tabelle.

Vorrei ancora ricordare che è stato ed è impegno del Governo assicurare non solamente uno spazio adeguato alle spese di investimento, ma anche procedere sulla strada della sempre migliore qualificazione di queste spese. Quindi c'è l'intenzione, che risulta chiaramente — anche qui mi riferisco alla legge finanziaria, ma questo riferimento è inevitabile —, di assoggettare sempre più e sempre meglio una serie di spese di investimento pluriennali a quei criteri e a quelle procedure di valutazione tecnico economica che sono state a suo tempo impostate con il piano a medio termine 81-83 e che il Governo intende riprendere, essendo scaduti nel 1984 tutti i successivi aggiornamenti di questo piano, dando vita ad un

nuovo quadro di riferimento attraverso un piano a medio termine 85-87. Nell'ultima pagina della tabella C in effetti una serie di questi investimenti pluriennali si richiamano alle procedure e alle direttive del piano a medio termine. Si intende con questo valutare gli investimenti e l'effettiva loro realizzazione con un sicuro accertamento della loro qualificazione e della loro coerenza con gli obiettivi dello sviluppo, che a loro volta saranno precisati attraverso la redazione del piano a medio termine.

Vi è quindi un impegno del Governo a riprendere, sia pure con tutte le cautele del caso, una iniziativa di programmazione e una indicazione di prospettiva dello sviluppo del Paese e un impegno a collegare sempre meglio le spese pluriennali a questo quadro di riferimento e a questi obiettivi di sviluppo attraverso l'utilizzazione delle procedure del piano a medio termine.

Gli strumenti previsti per queste procedure in realtà sono al momento piuttosto carenti. È nota la vicenda che ha portato alla riduzione degli effettivi del nucleo di valutazione, e che ha comportato un rallentamento delle attività di questo nucleo che opera presso il Ministero del bilancio; il nucleo di valutazioni sarà quanto prima reintegrato in modo che possa rapidamente completare il lavoro di esame delle domande presentate dalle amministrazioni centrali e periferiche in rapporto a quella particolare voce « spesa per investimento » relativa ai progetti di immediata esecutività. Si procederà, anche qui in un breve giro di tempo (non è parso il caso di farlo ora perché ciò avrebbe creato situazioni di disagio) alla nomina del nuovo Segretario generale della programmazione. All'interno della legge finanziaria è prevista una norma che configura in maniera precisa l'attività di un altro importante nucleo di tecnici che operano presso il Ministero del bilancio, il nucleo degli ispettori, con la funzione di seguire l'attuazione e la realizzazione dei finanziamenti realizzati sulla base dei progetti di immediata eseguibilità (per assicurarsi che l'esecuzione

dei progetti medesimi sia immediata in modo da garantire l'effettivo svilupparsi dei risultati rispetto alla situazione generale del paese).

Dalle cose dette emergono altre esigenze che vorrei brevemente richiamare; so che le Commissioni bilancio Camera e Senato se ne sono già occupate, ma ritengo che dovranno formare oggetto di ulteriore studio ed approfondimento. Il primo problema è rappresentato dalla definizione dei rapporti fra bilancio a legislazione vigente e legge finanziaria; per certi aspetti siamo ancora in una situazione non chiara per cui nel bilancio a legislazione vigente non si fanno previsioni legate alla legislazione vigente, talvolta si fanno addirittura proiezioni di decisioni programmatiche che dovrebbero essere lasciate alla legge finanziaria.

Credo che una migliore precisazione dei rapporti e delle caratteristiche da una parte del bilancio a legislazione vigente e dall'altra della legge finanziaria sia necessaria per poter verificare l'effettiva azione di intervento svolta con la legge finanziaria rispetto alle tendenze del bilancio a legislazione vigente.

Un problema generale si pone in particolare per quanto riguarda le leggi a sviluppo pluriennale, collegate alla esigenza di piena attuazione della legge n. 468 del 1978, con eventuali modifiche di alcune previsioni della stessa. Su questo punto numerosi pareri sono stati dati da diversi organi, fra i quali la Corte dei conti; credo che sia un tema da tenere presente oggi e da affrontare in termini più approfonditi successivamente.

Sostanzialmente occorre definire chiarimenti di tipo legislativo e operativo affinché il contenuto dei bilanci sia il più chiaro possibile e la sessione di bilancio sia la più rapida e fruttuosa possibile.

BRUNO VISENTINI, *Ministro delle finanze*. La previsione delle entrate a legislazione invariata relativa al 1984 parte (previsione iniziale più gli assestamenti intesi come stime) da 158 mila 407 miliardi di lire. In questa previsione però non si tiene conto — perché queste sono le regole

della Tesoreria e della Ragioneria - di un provvedimento, relativo all'aumento della benzina e dei prodotti petroliferi, che ha comportato un incremento delle entrate. Ricordo che nel bilancio non vengono registrati né l'incremento di entrate né le maggiori spese. In realtà la previsione dell'anno finanziario 1984 assestata al mese di giugno comporta una entrata di 160 mila e 17 miliardi di lire. La previsione a legislazione invariata per il 1985 è di 160 mila 212 miliardi di lire, sostanzialmente pari a quella relativa al 1984.

Sulle voci che nei documenti contabili sono state accorpate sotto la voce « imposte sul patrimonio e sul reddito », devo dire subito che si ha una diminuzione causata dal fatto che per l'IRPEF è previsto un aumento del 9-10 per cento a legislazione invariata (poi ci sarà una diminuzione relativa alla legge finanziaria); per l'IRPEG si prevede un modesto aumento da 7 mila 745 miliardi a 8 mila 160 miliardi di lire. La misura dell'aumento è così modesta perché nel 1984 si è avuto l'aumento dell'aliquota dal 30 al 36 per cento. Non si tratta di un'aliquota in diminuzione: mentre nel 1984 il pagamento dell'acconto relativo al mese di novembre dell'anno precedente ha comportato un maggior saldo relativo ai versamenti a consuntivo dovuti dalle imprese societarie e dagli altri enti giuridici, nel 1985 non si prevede questo effetto di incremento.

Per quanto riguarda l'ILOR a legislazione invariata perdiamo 6 mila miliardi di lire (è la legge finanziaria che attribuisce al bilancio dello Stato l'ILOR). Direi che si ha un pessimo andamento per quanto riguarda l'ILOR, speriamo di fare previsioni giuste che, del resto, non si scostano molto dalla previsione relativa al 1984 (esercizio finanziario che vedrà un consuntivo inferiore alla previsione). I guasti della SOCOF sono stati maggiori del previsto sia per quanto riguarda l'acconto relativo all'anno scorso, che il saldo di quest'anno (è stato abbastanza difficile anche per il contribuente capire cosa fosse accaduto).

L'imposta sostitutiva (tale è in realtà solo per le persone fisiche e non per le persone giuridiche), cioè la ritenuta sui redditi da capitale per il 1984 fa registrare una previsione assestata di 14 mila 770 miliardi di lire e per il 1985 una previsione di 11 mila 525 miliardi di lire: quindi, con un minor gettito di circa 3.300 miliardi. Ciò deriva, anche in questo caso, in parte dall'aumento dell'aliquota dal 20 al 25 per cento; poi, vi era l'1,6 per cento che andava con la maggiorazione dell'8 per cento, la maggiorazione di aliquota che abbiamo introdotto l'anno scorso. E siccome si è applicata anche negli ultimi tre mesi dell'anno passato, tale maggiorazione ha comportato che nei versamenti di consuntivo di gennaio (perché il saldo è versato in gennaio) noi abbiamo avuto un incremento che, come tale, cioè derivante dalla differenza di aliquota in confronto agli acconti, non si verificherà nel 1985.

Inoltre, nel 1984, come loro ben sanno, noi abbiamo previsto versamenti di acconto per il 115 per cento dell'imposta di competenza 1983, costituita appunto dai due versamenti di acconto (giugno e ottobre) e dal saldo corrisposto nel gennaio 1984 che come maturazione è del 1983 e come gettito è di competenza di quest'anno: mi riferisco all'imposta dovuta sugli interessi bancari passivi del 1983. Noi abbiamo introdotto il 115 per cento perché, avendo aumentato l'aliquota dal 20 al 25 per cento indipendentemente dall'1,6 per cento della maggiorazione, che è caduto (quindi, in realtà, abbiamo operato un aumento di 3,6, non di 5 punti), abbiamo ritenuto di adeguare i versamenti di acconto di quest'anno all'avvenuta maggiorazione di aliquota. Quest'anno il 115 per cento di acconto comporterà che noi andremo veramente vicini alla saturazione: può darsi cioè che in qualche caso, per qualche banca, la diminuzione dei tassi passivi ed il minor incremento sulla raccolta facciamo sì che si versi, in acconto, un po' di più di quella che sarà l'imposta poi definitivamente dovuta. Debbo dire che questo è un elemento che mi preoccupa molto perché abbiamo appena sistemato i crediti d'imposta per le ritenute delle banche (o siamo in corso di sistemazione degli

stessi) con quella forma di dazione in pagamento di titoli che il Parlamento ha votato l'anno scorso. Sarei cioè preoccupato che ciò avvenisse in forma diffusa e per cifre importanti. Tutti i dati finora raccolti indicano però che questo non dovrebbe in via generale verificarsi, tranne per qualche piccolo caso: tuttavia ciò comporta che l'anno prossimo, a legislazione invariata, indipendentemente da questa e soprattutto in conseguenza della diminuzione dei tassi passivi che si sta manifestando in misura sensibile da parte delle banche e di un incremento di raccolta che non è particolarmente espansivo, noi avremo una diminuzione notevole dell'imposta cosiddetta sostitutiva. D'altra parte, non potevamo e non possiamo aspettarci che questa sia continuamente in aumento, perché via via che l'inflazione viene a diminuire i tassi passivi delle banche, evidentemente, decrescono anch'essi: pertanto, col risanarsi della situazione finanziaria ed economica generale, questa voce è destinata a diminuire. In questo caso noi perdiamo 3.245 miliardi. Inoltre non avremo il condono che, come è noto, ha alimentato per 6.000 miliardi il 1983 e alimenta per 1.220 miliardi circa il 1984: quindi abbiamo dovuto recuperare in questo stesso anno attraverso altre voci per giungere alla previsione di 160 mila miliardi, che speriamo sia presente anche in consuntivo; pertanto, in questo caso manca, ovviamente, come ho già detto, la voce del condono per un importo, in materia di imposta sul reddito, di 800 miliardi.

Concludendo, quanto alle imposte sul reddito, la diminuzione di 3.806 miliardi deriva in parte dalla legislazione vigente, che non ci dà ancora il gettito dell'ILOR: quando lo avremo, questa differenza negativa diventerà positiva per circa 2.200 miliardi. Però, questo modesto incremento dipende dalla perdita di 3.300 miliardi circa che noi calcoliamo di avere con l'imposta cosiddetta sostitutiva. Per quanto concerne le tasse e le imposte indirette sugli affari, noi prevediamo un aumento da 35.400 a 38.376 miliardi sull'IVA, cioè un incremento leg-

germente inferiore al 10 per cento partendo dal 7 per cento del tasso programmato di inflazione e da un incremento del prodotto interno lordo in termini reali.

Per il registro, siamo di fronte ad un leggero aumento, tenendo conto che la voce relativa alla previsione non è stata rettificata in quanto veniva utilizzata una parte del gettito della benzina. Il bollo e le altre entrate minori manifestano, secondo le previsioni, un andamento crescente tra il 7 e il 10 per cento. Anche in questo caso, ovviamente, manca la parte relativa al condono.

Quanto agli olii minerali - benzina, gasolio ed altri - prevediamo una situazione di gettito sostanzialmente statica perché (ma parliamo a legislazione vigente) i consumi non vanno aumentando: anzi, dai dati in nostro possesso emerge che il consumo della benzina questo anno va leggermente decrescendo. Anche per le altre entrate si registra lo stesso fenomeno in quanto si tratta di imposte che non si rapportano al tasso di inflazione ma che, rimanendo immutate, sono delle accise e si rapportano solo, eventualmente, a maggiori consumi del paese o ad un aumento delle accise stesse. Anche per i tabacchi si prevede un leggerissimo aumento derivante da un incremento dei consumi; il gettito del lotto e delle lotterie è di 1.000 miliardi che, più o meno, ogni anno rimane invariato.

FRANCO BASSANINI. Desidero esprimere innanzitutto la mia soddisfazione nel vedere attuata per la prima volta l'innovazione regolamentare che molti di noi ritengono estremamente utile al fine di snellire il successivo iter parlamentare del bilancio e della legge finanziaria, innovazione in questo caso fortemente attenuata o mitigata dalla considerazione che, francamente, è molto difficile per noi approfittare adeguatamente della presenza dei ministri finanziari per utilizzare al meglio questa occasione formulando loro domande su un piano meramente tecnico-conoscitivo. Questa era infatti l'idea che ha ispirato l'innovazione introdotta nel regolamento della Camera: cioè, sostan-

zialmente, l'idea di sgombrare il campo di quelle poste di bilancio a legislazione invariata (che costituiscono la maggior parte) che non sono frutto di discrezionalità politica ma che rappresentano semplicemente la corretta traduzione, nel documento contabile fondamentale, di vincoli che la stessa autorità di Governo e il Parlamento incontrano. E, da questo punto di vista, l'idea era quella di ridurre fortemente, di delimitare più esattamente l'ambito della decisione politica discrezionale che costituisce poi l'oggetto della decisione di bilancio nelle fasi successive. Sotto questo profilo questa parte conoscitiva era importante ma presupponeva la possibilità di una conoscenza effettiva, da parte dei membri della due Commissioni, quanto meno dei testi in discussione. E questa conoscenza preventiva avrebbe richiesto la consegna ad essi del testo del disegno di legge di bilancio, della relazione e delle tabelle con qualche giorno di anticipo, mentre gran parte di noi ha potuto prenderne conoscenza soltanto oggi; anzi, per quanto riguarda il disegno di legge di bilancio, solo da pochi minuti e grazie alla cortesia personale del ministro del tesoro Gorla.

Debbo dire che ciò, una volta tanto, non è imputabile alla responsabilità del Governo che, per la verità, ha deliberato in tempo utile il disegno di legge di bilancio. Casomai, si tratta di questione che riguarda altri organi dello Stato, anche se vorrei ricordare, per esattezza storica, che l'osservazione contenuta nella pagina iniziale della relazione del Governo, riferentesi solo alla risoluzione adottata dalla Commissione bilancio della Camera il 2 agosto scorso (a proposito di una richiesta di presentazione dei documenti finanziari) non tiene conto del fatto che esisteva in materia un ordine del giorno approvato dall'assemblea, in sede di esame della legge finanziaria 1984, che formulava ben prima della data suddetta la medesima richiesta.

Quindi, sotto questo profilo, forse sarebbe stato possibile al Governo tentare una anticipazione anche del varo degli altri documenti finanziari, in modo da evi-

tare i formalistici rilievi della Presidenza della Repubblica, rilievi che hanno impedito di trasmettere più sollecitamente alle Camere e, in primo luogo alle rispettive Commissioni bilancio, il testo del disegno di legge di bilancio e i relativi allegati.

Ho potuto precisare questo perché già da tempo si era sottolineata l'esigenza, per il buon funzionamento della sessione di bilancio, di disporre di qualche settimana in più per l'esame di questo documento.

Da tutto ciò ne deriva che, almeno per quanto mi riguarda, i quesiti che potrò porre saranno pochi e molto sommari. Indubbiamente, dopo una attenta lettura dei testi sorgeranno senz'altro nuovi quesiti che — però — avrebbero trovato più idonea collocazione nella seduta di oggi.

Ciò detto, il primo quesito che intendo rivolgere concerne la nota questione del bilancio pluriennale, nella versione programmatica. In una delle due risoluzioni approvate all'unanimità dalla nostra Commissione bilancio il 2 agosto scorso, era stato chiesto — se non ricordo male — che quest'anno i ministri finanziari presentassero almeno uno schema sperimentale di bilancio pluriennale programmatico. Era questa una soluzione di compromesso, nel senso che, a fronte di una nostra richiesta di avere fin da quest'anno il bilancio pluriennale ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 468 e a fronte di tutta una serie di rilievi e di aspetti problematici sollevati dal ministro del tesoro Gorla, si era arrivati ad una soluzione di compromesso, prevedendo per quest'anno uno schema di bilancio pluriennale privo di effetti giuridici, mentre a partire dal 1986-1988 si sarebbe dato corso alla attuazione concreta ed effettiva del disposto dell'articolo 4 della suddetta legge n. 468.

Una prima sommaria e probabilmente carente lettura dei documenti finanziari non mi ha consentito di trovarvi questo schema di bilancio pluriennale. Per tale motivo, mi permetto di chiedere la ragione di questa lacuna al ministro del tesoro.

Il secondo quesito riguarda i fondi globali. Per le ragioni già dette non ho potuto procedere ad una lettura completa

dei documenti finanziari né tanto meno procedere ad un riscontro comparativo con quelli relativi al disegno di legge di bilancio e alla legge finanziaria 1984. Mi sembra — però — che il Governo abbia preferito mantenere la discutibile suddivisione dei fondi globali: da una parte quelli relativi alle proiezioni triennali contenute nel disegno di legge di bilancio dell'anno scorso; e dall'altra quelli relativi alla legge finanziaria, ma attinenti solamente all'inserimento di nuove voci e accantonamenti in fondi globali.

Da questo punto di vista, a me interesserebbe molto conoscere quale sia la ragione che ha ispirato il Governo a continuare a tenere questa impostazione che finisce con il rendere — a mio avviso — abbastanza difficile il lavoro delle Commissioni parlamentari nel valutare globalmente i programmi di nuova legislazione. In sostanza, i fondi globali rappresentano il programma di ripartizione di risorse, in relazione alle intenzioni programmatiche di nuova legislazione che il Parlamento si propone per il triennio successivo. Ora, questa scissione dei fondi globali, per una parte considerati consolidati in bilancio e per un'altra considerati innovativi nella legge finanziaria, rende difficile una valutazione globale che potrebbe tradursi (così come ha sottolineato il ministro del tesoro) nella decisione delle Commissioni di « tagliare » accantonamenti effettuati negli anni precedenti in relazione ad una diversa valutazione delle priorità ed esigenze, per destinare, invece, a nuove voci e accantonamenti le risorse che in tal modo si rendono disponibili. Questa manovra sarebbe, al momento, più difficile perché dovrebbe essere attuata con un inserimento fra il disegno di legge di bilancio e la legge finanziaria. Ciò considerato, c'è da domandarsi perché si sia seguita questa impostazione.

Sempre in merito ai fondi globali, il Governo ha seguito (così come accennato nelle pagine 5 e 6 della relazione che accompagna il disegno di legge), per i fondi globali iscritti in bilancio, la strada di prevedere in alcuni casi (in relazione all'iter di alcuni provvedimenti legislativi)

forme di slittamento in modo da ridurre la spesa. Così, ad esempio, per il nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore è stato previsto uno slittamento degli stanziamenti nel triennio, slittamento che consente una riduzione della quota accantonata per l'esercizio 1985 rispetto a quella derivante dalle proiezioni triennali.

Mi domando, a questo punto, come mai per altre voci, per le quali la situazione definitiva è assolutamente paragonabile (vedi le pensioni d'annata), non è stato previsto tale slittamento degli stanziamenti. Questo differente modo di procedere rischia di creare (e questo è anche detto nella relazione del disegno di legge) « il pericolo di un accumulo, in un solo anno, di un complesso di risorse assolutamente esuberanti rispetto ai tempi di attuazione della normativa » che si sta per introdurre.

Mi chiedo, poi, per quale ragione siano scomparse dai fondi globali alcune voci che certamente comportavano, nel breve periodo, spese, ma, in prospettiva, riduzione di spesa. Al riguardo, poc'anzi, mi è stato ricordato l'accantonamento per la soppressione dell'ESMES, quale ente inutile, per il quale venivano accantonati, 12 miliardi in fondo globale ma che, probabilmente, nel breve periodo, avrebbe fatto registrato una riduzione di spese ben più consistente.

Vorrei poi avere dei chiarimenti per quanto riguarda i fondi globali iscritti in bilancio, non le nuove voci: risulterebbe che per l'esercizio 1985 viene proposto per il capitolo n. 6856, cioè il fondo globale di parte corrente, un incremento in bilancio da 6.800 miliardi a 10.964 miliardi per la parte competenza; si registra, quindi, un aumento consistente di oltre il 60 per cento rispetto alle previsioni assestate. Viceversa per il fondo globale in conto capitale (9001) si ha una riduzione consistente: da 8.069 miliardi per la parte di competenza si scende a 2.360 miliardi. Ora la domanda è questa: le variazioni che qui sono un po' sibillamente indicate come variazioni proposte per adeguare il fondo derivano soltanto dall'effetto contabile risultante dall'approvazione di prov-

vedimenti, non approvazione di altri, e considerazione delle quote che erano state appostate nelle proiezioni triennali per gli esercizi successivi al 1984, oppure qui sono intervenuti altri elementi di ordine discrezionale? Avrei finito, riservandomi ulteriori domande mano a mano che si riuscirà a prendere più approfondita conoscenza di questi testi.

MARCELLO CRIVELLINI. A maggior ragione per me vale l'osservazione fatta dal collega Bassanini circa la difficoltà di studiare o leggere in tempi brevi i testi; d'altronde qui sembra che da Gutenberg in poi ci sia stato un progresso che la Camera ed il Senato non hanno registrato. Speriamo comunque di poter al più presto prendere conoscenza dei testi finanziari. Le domande che ho da rivolgere sono poche e sommarie. La prima è di carattere generale: vorrei sapere se nella preparazione del bilancio è stato affrontato — a livello teorico, perché a livello pratico no di sicuro dal momento che non compare — il problema della ristrutturazione del bilancio a livello orizzontale e verticale, cioè il numero e la composizione dei capitoli e, a livello delle cifre, nel senso di renderne possibile la conoscenza effettiva, conoscere cioè quale sia la parte non emendabile e quale invece la parte discrezionale. Vorrei sapere se questo problema, che è stato sollevato più volte e che anche il ministro del tesoro ha dichiarato essere un problema rilevante, sia stato affrontato a livello teorico visto che in pratica la struttura del bilancio è quella tradizionale. Circa quest'ultima, personalmente, non reputo che sia la migliore per la comprensione ed anche per la gestione; mi rendo conto che la ristrutturazione del bilancio non è cosa da farsi dall'oggi al domani, però se si rimanda sempre è difficile che si verifichi un qualche cambiamento.

La seconda questione deriva dal fatto che, come molti altri colleghi, non ho capito il problema delle regolazioni debitorie. Vorrei sapere esattamente l'influenza delle regolazioni debitorie sul bilancio per il 1985; in particolare vorrei capire se si

tratta di somme già tutte erogate e se tali erogazioni siano state fatte negli anni passati — perché mi pare di aver capito che risalgano ad epoche diverse — tutte con il ricorso al mercato finanziario. Si tratta cioè di erogazioni « coperte » dai precedenti ricorsi al mercato finanziario dei bilanci degli anni precedenti? La risposta a questa domanda mi permetterà di capire se questi 20.444 miliardi sono « cancellabili », oppure se non solo hanno riflessi molteplici per la loro storia, ma sono del tutto coperti dall'articolo 1 dei precedenti bilanci.

La terza domanda è riferita al Ministero della difesa: mi pare che, facendo un conto approssimativo, l'aumento nello stanziamento sia dell'ordine del 15-16 per cento rispetto all'anno precedente. Ora, poiché l'ipotesi che vale per tutte le impostazioni mi pare sia quella del 7 per cento di aumento per il 1985 e mi risulta, fino a prova contraria, che la richiesta della NATO sia di un 3 per cento annuo come aumento reale, il totale ammonterebbe al 10 per cento, mentre l'aumento è fra il 15 ed il 16 per cento.

GIORGIO MACCIOTTA. Vorrei continuare, per motivi sistematici, con la difesa: l'aumento globale a legislazione invariata è del 15,4 periodico. A questo proposito mi pare di aver letto un editoriale sulla *Voce Repubblicana* che diceva: « lo Stato che punta al divino non può tollerare gli aumenti superiori al 7 per cento »: ora, l'aumento di spesa per il personale è del 17,3 per cento, mentre per quanto riguarda la categoria IV (acquisto di beni e servizi) l'aumento è del 20,68 per cento. Vorrei capire come questo si concilia con l'ipotesi assunta a base del bilancio di contenere le spese correnti entro il 7 per cento.

EUGENIO PEGGIO. Questi dei beni e servizi possono essere investimenti militari...

GIORGIO MACCIOTTA. In realtà poi mi pare che questo sia uno dei motivi per cui le spese correnti crescono in competenza del 12,2 per cento.

Credo che giustamente questa mattina il ministro Gorla abbia detto che soprattutto per quanto riguarda la spesa corrente quello che conta è l'aumento della competenza, perché prima o poi una spesa autorizzata viene effettuata. Anche facendo l'operazione di detrarre gli interessi — che aumentano di più — l'aumento della spesa corrente è superiore al tasso di inflazione programmata, quindi mi pare che l'obiettivo proposto non sia rispettato.

Detto questo, vorrei tornare su una questione che mi pare molto delicata, quella delle regolazioni debitorie contabili. Se ho ben capito il meccanismo, si tratta di una sorta di indebitamento sommerso che si è determinato in questi anni per una sorta di provvedimenti in qualche caso anche dovuti ad autorità di spesa decentrate — è il caso delle pensioni, se non capisco male il meccanismo di erogazione — e che il ministro del tesoro ha ritenuto ad un certo punto di dover riportare alla luce e regolarizzare. Quindi questo non determina un disavanzo aggiuntivo, perché la spesa è stata già fatta, ma aumenta la consistenza del debito fruttifero, perché queste anticipazioni sono state fatte nel passato o mediante anticipazioni Banca d'Italia o mediante prelevamenti di fatto dai depositi postali fatti sulla Tesoreria e quindi erano a costo zero. Questo forse non vale per tutte e allora bisognerebbe vedere analiticamente partita per partita.

Si tratta di capire nel caso oggi si trasformassero tutte queste anticipazioni, per farle riemergere in titoli del debito pubblico emessi ai tassi attuali di mercato quale sarebbe il differenziale di costi; questo non sull'esercizio 1985 ma forse sull'esercizio 1986 e sui successivi. È questa la prima questione che vorrei capire e che forse merita una nota analitica voce per voce.

La seconda questione che vorrei capire è quella relativa al quadro di costruzione delle entrate. Purtroppo anche io ho avuto tardi i documenti e ho fatto soltanto due operazioni. Avendo avuto in lettura il documento inviato alle Regioni e nel quale si faceva una ipotesi che mi sem-

brava tecnicamente ineccepibile sul piano della legislazione invariata, cioè si ipotizzava l'aumento del 7 per cento delle retribuzioni del personale pubblico e privato, una elasticità all'ingrosso dell'1,7 per cento, un aumento delle entrate fiscali all'ingrosso del 12 per cento. Mi pare, invece, che a legislazione invariata l'aumento IRPEF sia un po' più basso; se non ho sbagliato i conti l'aumento delle trattenute per i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, è del 10,04 per cento ed è del 10,52 per cento per i lavoratori dipendenti pubblici. Però confrontando i due aggregati « dipendenti pubblici 1984 assestati » e « 1985 previsioni », anche senza raggiungere le punte della Difesa si arriva ad un 15,30 per cento di aumenti, da 36 a 42 mila miliardi — a pagina 23 del Bilancio, Tabella C: da 36.185 a 42.156 miliardi con un aumento del 15,7 per cento per il personale in servizio —. Stando ad una elasticità dell'1,7, che a me sembra corretta, dovremmo dunque avere un aumento delle entrate fiscali dell'ordine del 22-23 per cento, aumentando le retribuzioni del 15,7 per cento ed essendo certamente l'aliquota marginale...

GIOVANNI GORLA, *Ministro del tesoro*. Però bisogna considerare che una parte cospicua del personale è registrato sotto la voce « somme non attribuibili ».

GIORGIO MACCIOTTA. Sì, ma è registrata in tutte e due gli anni come « somme non attribuibili ». Capisco che l'aumento possa diminuire, nel senso che, per esempio, gioca di meno l'indennità integrativa speciale. Ma comunque poniamo il caso di rimanere nell'ordine di un aumento che sia contenuto nel 7 per cento: mi sembra un po' sottodimensionata la previsione IRPEF rispetto all'indice di elasticità che era stato indicato nell'1,7 per cento.

Inoltre, se capisco bene, da questo punto di vista mi pare ancora più contraddittorio l'indice di elasticità che si ha per le trattenute dei lavoratori autonomi, anche attribuendo a questi l'intero ammontare dell'autotassazione. Cioè se ipotizziamo un aumento del reddito dell'ordine

del 10 per cento ed ipotizziamo che la quota di reddito di cui si appropriano i lavoratori dipendenti sia del 7, si deve ritenere che i lavoratori autonomi e le imprese crescano più del 10 o quantomeno del 10. Allora non capisco come la auto-tassazione e le trattenute sul reddito dei lavoratori autonomi abbiano un aumento del 9,68 per cento, cioè inferiore rispetto al prevedibile aumento del reddito di queste categorie.

Mi rendo conto che queste previsioni a legislazione invariata inglobano ancora i risultati dei provvedimenti in corso di discussione al Senato, che dovrebbero esercitare un ruolo in particolare in questo settore, però mi pare che anche a legislazione invariata come minimo si sconti un aumento delle evasioni.

Per quanto riguarda le spese correnti mi pare di aver già detto che aumentano del 12,2 per cento. Il Governo in quella risoluzione approvata in Commissione bilancio il 2 agosto si era, tra l'altro, impegnato a fornirci l'elenco dei capitoli di parte corrente della spesa discrezionale su ciascuno stato di previsione per il quale l'aumento previsto ha superato il tasso programmato di inflazione ed io, dal momento che non ho avuto modo di verificarlo, vorrei sapere se questa indicazione è contenuta nei documenti che ci sono stati forniti. Parlo in generale di tutti gli aumenti di spesa corrente discrezionale che superino il tetto programmato di inflazione.

C'è ancora una cosa sulla quale vorrei soffermarmi: 22.400 miliardi di regolazione di partite di indebitamento sommerso: è tutto? Devo dire che ad una lettura molto superficiale della legge finanziaria ho persino il dubbio che qualche norma di questa legge ne faccia sorgere dell'altro.

Da ultimo mi soffermo sulla voce « investimenti ». Vorrei capire se gli uffici abbiano provveduto a fare un esercizio che depuri la voce « investimenti » da due voci almeno, una è data dall'aumento delle anticipazioni per finalità non produttive — che solo in modo molto improprio si possono considerare come

investimento e che aumentano più della media, visto che aumentano di 1.100 miliardi rispetto ai 5.600 dell'anno precedente —, l'altra dal fondo di dotazione delle partecipazioni statali — perché mi pare che la quantità appostata venga destinata quasi integralmente al pagamento di debiti —.

A questo punto, francamente, mi pare che neanche l'obiettivo dell'aumento in termini reali di più del 3 rispetto al PIL degli investimenti venga mantenuto, cioè mi pare che non vengano mantenuti quegli impegni che ci si era assunti a prescindere dal fatto che quegli obiettivi siano o meno condivisibili.

EUGENIO PEGGIO. Alcune questioni sono già state sollevate da altri colleghi. Io pure vorrei rilevare come sia importante questo tipo di incontro e di dibattito, che si svolge nel quadro della sessione di bilancio prevista dal regolamento della Camera; ma vorrei anche far osservare che corriamo il rischio che queste novità positive vengano in parte rese vane dai ritardi con i quali si dispone dei materiali e dalle difficoltà che noi abbiamo di fare un dialogo che sia veramente frutto di un esame approfondito dei documenti consegnati. Il ritardo con il quale questi documenti sono stati messi a disposizione crea un qualche imbarazzo agli intervenuti, anche se malgrado questo cercherò di porre alcuni problemi.

In ordine alla questione della spesa di cui alla tabella 4 riportata alla pagina 21 sono già state sollevate osservazioni sulle quali non voglio insistere. Mi pongo alcuni interrogativi relativi a certi dati contenuti in questa tabella e in particolare alla crescita del 18,5 per cento delle spese per la istruzione e la cultura. Tutti saremmo ben lieti se ci fosse la possibilità di conseguire un grosso miglioramento nel funzionamento della scuola e delle istituzioni culturali in generale, ma dubito che a questo grosso incremento sia possibile far corrispondere quel miglioramento dei servizi che lo stanziamento di queste somme dovrebbe rendere

possibile. Vorrei capire come si sia giunti a questo aumento del 18,5 per cento.

Dalla tabella n. 29 riportata a pagina 9 risulta che la cassa registra complessivamente per il 1985 una somma ben superiore alla competenza per lo stesso anno. L'aumento è di oltre il 5 per cento; si tratta di autorizzazioni di cassa o di veri e propri pagamenti previsti per la stessa? In pratica secondo l'indicazione riportata a pagina 29 si prevede una riduzione di un terzo della somma dei residui previsti per il 31 dicembre 1984. Questo potrebbe far prevedere un andamento tendenziale verso una situazione apprezzabile; vorrei, tuttavia, capire realmente se la situazione si presenta in questi termini, se questa riduzione dei residui deve essere interpretata come un fatto tendente a stabilire un ordine nella situazione finanziaria complessiva o se invece non sia qualcosa già in parte prevista dal 1984; vorrei sapere per quali motivi la situazione è evoluta diversamente. Chiederei al ministro del tesoro di spiegare che cosa veniva previsto per il 1984 a questo riguardo e di quale entità sia lo scostamento rispetto alle previsioni del 1984.

Desidero tornare alla questione relativa alla Tabella n. 4 avendo dimenticato di formulare una osservazione. Tutti sappiamo come il fenomeno delle abitazioni abbia assunto caratteristiche drammatiche; c'è una agitazione fondata su situazioni di estrema difficoltà da parte di tante famiglie. Dal bilancio di competenza a legislazione invariata risulta che le azioni e gli interventi nel campo delle abitazioni comportano nell'85 una spesa di 3.310 miliardi; facendo i conti all'ingrosso una simile cifra dovrebbe consentire la costruzione di circa 50 mila alloggi. Non mi risulta che l'azione dello Stato in questo campo sia in grado attualmente di assicurare la disponibilità di un numero tanto rilevante di alloggi; vorrei far presente ai ministri finanziari che i tentativi fatti da noi come Commissione bilancio, come Comitato per la programmazione economica per capire in che misura si stia agendo con i fondi disponibili per affrontare

i problemi esistenti siano risultati del tutto vani in quanto il Ministero competente non è in condizione di fornirci dati attendibili e comunque dà la netta impressione di non essere in grado di programmare alcunché in questo campo. In ogni caso credo che la cifra di 3.310 miliardi sia molto rilevante rispetto al modo in cui lo Stato riesce a intervenire per fronteggiare un grande fenomeno sociale, come quello che constatiamo in questi mesi.

Un'altra osservazione vorrei rivolgere al ministro del bilancio volendo comprendere che cosa accade dal punto di vista delle spese effettive per ciò che riguarda lo stanziamento stabilito nel FIO per il 1984. Gradirei sapere che cosa si prevede concretamente di fare per l'attuazione di investimenti capaci di determinare occupazione tenendo presente che i fondi messi a disposizione nel 1984 sono suscettibili di essere dirottati nell'85 nell'ambito dei residui. Lo stesso ministro del bilancio ha parlato della elaborazione di un nuovo piano a medio termine 85-87. Vorrei sapere quando questo potrà essere disponibile e in che misura potrà essere considerato un documento impegnativo per il Governo consentendo un raccordo della finanza pubblica con obiettivi programmati nel campo dello sviluppo e dell'occupazione.

PRESIDENTE. Vorrei scusarmi con i colleghi per il ritardo con cui sono stati presentati i documenti, ma l'affanno nella pubblicazione dei medesimi non ci consente di procedere in tempi più brevi. Ciò nonostante intendo sottolineare il grande rilievo di questa prima applicazione di una audizione congiunta dei ministri finanziari oggi e degli altri organi dello Stato domani al fine di ottenere alcuni dati conoscitivi. Vorrei aggiungere in conclusione un'annotazione di carattere generale senza scendere nel dettaglio. Esaminando il bilancio dello Stato in estrema sintesi risulta una evoluzione della spesa corrente tale da superare di gran lunga il tasso di inflazione programmato e una incidenza nel rapporto con le entrate nel loro complesso e entrate tributarie in particolare tale da determinare il peggioramento del

risparmio pubblico e di tutti i rapporti con il prodotto interno lordo. Allora, mi domando quali siano sul versante della spesa i meccanismi da modificare perché di fatto l'evoluzione della grandezza attinente alle spese correnti non proceda in maniera incontrollata.

Quali sono i fattori che determinano il fatto che, nel bilancio a legislazione vigente, l'incidenza del prelievo fiscale rispetto al prodotto interno lordo vada a diminuire.

In proposito mi domandavo se tale diminuzione sia legata a carenze di legislazione nel settore, come mi è sembrato di capire dall'introduzione del Ministro, o sia dovuta ad una sottostima, ovvero sia legata ad un prevedibile aumento dell'evasione o della ricchezza esente. La forbice che si crea tra l'evoluzione del bilancio sotto il profilo delle spese correnti e la diminuzione dell'incidenza del prelievo fiscale rispetto al PIL può snaturare lo strumento costituito dalla legge finanziaria, che finisce sempre più per essere uno strumento che incide attraverso i tagli di spesa; infatti il bilancio a legislazione vigente, per queste motivazioni, finisce per determinare l'esigenza di un contenimento da realizzarsi con la legge finanziaria che invece, ai sensi della legge n. 468, aveva il fine più generale di adeguare agli obiettivi di politica economica sia le entrate, sia le uscite.

Ritengo che questo problema debba essere affrontato, proprio per consentire al Governo e al Parlamento di incidere nei meccanismi del bilancio a legislazione vigente, al fine di ridurre quegli effetti negativi che si sono manifestati in maniera preoccupante.

Vorrei ora dare la parola al ministro Gorla per le prime risposte.

GIOVANNI GORLA, *Ministro del tesoro*. Signor Presidente, vorrei in primo luogo rilevare che avevo inteso questa discussione impostata sui criteri di fondo. Pertanto, in merito ad alcune questioni relative a determinati capitoli di spesa, mi riservo di dare in seguito una risposta più analitica.

Per quanto riguarda la risoluzione approvata il 2 agosto, credo di dover dire che non ci sono state dimenticanze rispetto all'impegno che io stesso assunsi in Aula lo scorso anno in sede di discussione del bilancio; se il riferimento alla legge finanziaria o al bilancio è stato erroneo ne faccio pubblica ammenda.

L'onorevole Bassanini ha assolutamente ragione nel ricordare l'impegno — che io oggi vorrei confermare — a presentare in tempi utili per la discussione uno schema di bilancio pluriennale anche secondo il dato programmatico. La difficoltà ad inserirlo nella relazione è dovuta alla necessità di comprendere, nella proiezione del quadro di confronto rispetto al bilancio programmatico, anche gli effetti della legge finanziaria, ovviamente nell'ipotesi puramente astratta che sia approvata così come è. Si tratta di provvedere per ciascun capitolo e quindi è necessario un certo tempo; tuttavia integreremo la documentazione in tempo per l'inizio della discussione in Commissione bilancio.

In proposito, forse ripetendo quello che già ho avuto modo di dire in Aula, vorrei richiamare la vostra attenzione sulla norma che fissa l'utilizzo delle entrate prodotte da provvedimenti successivi perché, seppure con qualche lieve ritocco, sempre che il Parlamento ne convenga e se in questo anno si testimonierà la tenuta di una norma del genere, è qui che sta la chiave per utilizzare il bilancio programmatico in modo diverso da come finora l'abbiamo utilizzato, cioè anche come strumento giuridico.

Per quanto riguarda i fondi globali, quando ne discutemmo sulla base della relazione, già espressi la mia non esatta comprensione di cosa sarebbe avvenuto di un fondo globale utilizzato in corso di approvazione della legge finanziaria, cioè quando era già posto a bilancio. Sempre se non ricordo male, mi pare che si convenne sull'opportunità di approfondire questo meccanismo, ipotizzando di regolarlo nei casi su esposti anche perché — non ho nessun ritengo a ricordarlo — condivido l'apprezzamento per una rappresentazione unitaria di tutte le nuove spese.

Anzi, essa è nell'interesse di un contenimento delle medesime, e quindi nell'interesse precipuo del ministro del tesoro, poiché offre la possibilità di mettere in evidenza la cifra totale e consente di ragionare in termini di politica complessiva; inoltre, avendo un ambito più vasto su cui operare, permette maggiori aggiustamenti interni.

Un approfondimento della questione è dunque necessario e, se non potrà essere utile per il 1985, lo sarà sicuramente per gli anni successivi.

Per quanto riguarda il trattamento dei fondi globali - l'onorevole Bassanini citava due esempi significativi: la riforma della scuola media e le pensioni d'annata - siamo ovviamente in un ambito opinabile, dove molte sono le proposte, le sensibilità e le sollecitazioni. Capisco dunque che possa essere espresso un giudizio critico e non ho una risposta di metodo; la questione è di carattere empirico.

Sul capitolo di fondo globale, parte corrente, mi riservo un attimo di riflessione. La mia personale sensazione è che valga quella considerazione che è stata fatta prima, cioè che il capitolo di parte corrente che contiene i fondi globali è quello utilizzato per farvi transitare, tra l'altro, l'indennità integrativa speciale e gli stanziamenti per i nuovi contratti del personale; evidentemente ha delle variazioni durante l'anno.

FRANCO BASSANINI. Per l'indennità integrativa speciale c'è un altro capitolo.

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. È esatto: infatti, in un apposito fondo speciale viene computato lo stanziamento per l'anno nuovo con riferimento ai punti che si presume scatteranno in tale anno. Comunque data la complessità della questione mi riservo di rispondere successivamente.

All'onorevole Crivellini vorrei dire che la parte rigida del bilancio può essere riassunta nel modo in cui per moltissimi anni è stato fatto, anche se poi la prassi ha vinto le intenzioni. Comunque tale parte è facilmente individuabile, perché

quella giuridicamente rigida - poi c'è una parte che è politicamente rigida perché chi ne dispone, Parlamento o Governo, non vogliono apportare variazioni - è rappresentata in ogni capitolo con l'indicazione che si tratta di spesa obbligatoria ovvero derivante da norma di legge, con la citazione della fonte. Ricollegando le varie parti possono essere individuate, come era tradizione, quali variazioni siano dovute a fattori discrezionali e quali a strumenti legislativi ovvero ad adeguamenti di spese obbligatorie.

Per quanto riguarda il problema della regolazione debitoria posto anche dall'onorevole Macciotta, vorrei una volta per tutte tentare di chiarirlo. Intanto vorrei ricordare che si tratta di voci che sono state già tutte chiaramente elencate; nascono, infatti, da una situazione di debito pregresso. In effetti, noi ci muoviamo in una ottica di debito pubblico, così come si è andata affermando nel corso degli anni, che in buona sostanza riguarda esclusivamente quello che, come tale, è censito dalla Banca d'Italia nel quadro dell'attività finanziaria: abbiamo, cioè, i titoli emessi in nome del tesoro, il conto corrente con la Banca d'Italia, la moneta circolante. In realtà, il debito che è instabile al settore pubblico, anche nel suo senso stretto, è composto da situazioni alcune delle quali sono chiaramente note, altre lo sono meno se non a consuntivo, situazioni che, nella più parte dei casi, rappresentano rapporti tra organi della pubblica amministrazione; in altri importanti e delicati casi rappresentano quello che, nel settore del commercio, si chiamerebbe il credito fornitore. In sostanza, invece di emettere dei titoli di Stato da collocare presso gli investitori istituzionali o presso le famiglie, ci facciamo fare credito, ad esempio, dal macellaio che serve l'ospedale piuttosto che dall'impresa di costruzioni.

In questo caso, cioè nell'ambito dei ventimila miliardi, ci troviamo di fronte ad una sorta di campionario di queste situazioni, tutte, però, afferenti - in tal modo vorrei anche cercare di dare una spiegazione all'onorevole Crivellini - a de-

biti già in essere. Cioè, se alla fine dello scorso anno avessimo dovuto computare quello che effettivamente la comunità nazionale, interpretata attraverso i suoi organi di governo, doveva a qualcuno, avremmo dovuto censire anche il macellaio, come ho detto prima, anche la banca.

Perché ritengo necessario fare questa operazione con tutti i costi politici e, se volete, dialettici che comporta? Perché resto convinto che, seppure in termini gradualisti — perché il mercato non può essere turbato oltre una certa misura —, occorra ricondurre ad unità la gestione del debito pubblico. In buona sostanza, il fatto che una pluralità di soggetti vada sul mercato o dai fornitori per comporre la copertura del fabbisogno complessivo — non quello da noi registrato — mi sembra cosa necessaria in tempi difficili, cioè quando i problemi di copertura del fabbisogno sono tali da dover « buttare » sul mercato più imprenditori, ma mi sembra economicamente costoso e come tale da recuperare nella speranza che i tempi diventino meno difficili e quindi possa essere via via realizzata una gestione accentrata.

Vi sono casi significativi anche in termini di scelta politica: per molti anni abbiamo erogato sotto le necessità finanziarie, a prescindere dai criteri di gestione, al sistema delle partecipazioni statali perché, tutto sommato, si ritenne allora che facessero meno fatica a reperire finanziamenti loro piuttosto che il ministro del tesoro. Se si sia trattato di un criterio giusto o sbagliato è questione da lasciare al giudizio storico, però, in quel caso si trattò comunque di una scelta e non solo in quel caso. Quando si indebitano le ferrovie dello Stato non è cosa molto diversa dal debito pubblico. Il fatto è che, soprattutto all'estero, salvo l'ultima esperienza dell'agosto scorso, mai la Repubblica è andata sul mercato, ha sempre mandato i suoi imprenditori: ENEL, ferrovie, Cassa per il Mezzogiorno. Sono scelte delle quali ovviamente ognuno assume le responsabilità che gli competono.

L'effetto economico della spesa, inteso come effetto sulla domanda interna — per-

ché, in buona sostanza, la spesa pubblica è sostegno della domanda interna; che poi sia sostegno eccessivo o insufficiente è giudizio che attiene al livello qualitativo — è stato già realizzato: le unità sanitarie locali nella loro spesa hanno determinato gli effetti via via che andavano ad indebitarsi. Quello che oggi ci troviamo a fare è semplicemente una conversione nella titolarità e nel titolo rappresentativo del credito; in alcuni casi, sostituiamo all'unità sanitaria locale di una certa provincia lo Stato e, invece di avere un credito chirografario, abbiamo un credito testimoniato.

Sul piano del costo — e mi riferisco soprattutto all'intervento dell'onorevole Macciotta — evidentemente la tendenza è quella di non gravare sul debito pubblico, anche se formalmente esso verrà aggravato, dal momento che, quando stimeremo la situazione dopo aver compiuto tali operazioni, verificheremo l'esistenza di un debito pubblico che cresce, ma cresce — alla luce di quanto dicevo prima — solo formalmente, perché il debito c'era; ora cambia titolo e viene registrato. Tutto ciò dovrà essere fatto evidentemente con la dovuta accortezza.

In proposito vorrei citare gli esempi più significativi. Nel caso del rimborso del credito d'imposta alle banche, abbiamo spiegato loro che maturando su quel credito un interesse del 6 per cento semestrale, per di più gravato di imposta, era equivalente offrire loro un titolo che fruttasse un interesse del 9,50.

BRUNO VISENTINI, *Ministro delle finanze*. Quindi, diamo meno alle banche: invece del 12 diamo loro il 9,50.

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Il 12 era al lordo di imposte.

BRUNO VISENTINI, *Ministro delle finanze*. Il 12 era gravato di imposta per una circolare che ho emesso io quest'anno, prima era esente da imposta.

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. E chiaro che alla Banca d'Italia, che ha

un'anticipazione sulla gestione degli ammassi che risale, se non erro, al 1945 che è un rapporto regolato all'1 per cento, daremo titoli all'1 per cento, perché altro non si giustifica. Agli istituti di credito che vantano crediti in funzione delle gestioni mutualistiche gravate e sui quali paghiamo tassi di mercato, daremo titoli a valuta di mercato, cioè daremo merce commerciale. Vi sono poi alcune di queste partite che, invece, non comportano trasferimento nè di danaro nè di titoli: ad esempio, i 1.800 miliardi che diamo alla Cassa depositi e prestiti a compenso degli interessi mancati degli ultimi due anni chiaramente comportano una registrazione cartolare, perché noi li addebitiamo ad uno dei nostri conti e restano infruttiferi. Allo stesso modo, il rimborso alle poste delle loro anticipazioni per le pensioni di invalidità ha le stesse caratteristiche.

A quelle che vi ho citato vanno soltanto aggiunti 360 miliardi per il consolidamento delle esposizioni debitorie degli enti autonomi lirici e 150 miliardi che costituiscono un accantonamento di fondo globale per il ripiano dei disavanzi degli enti portuali.

VINCENZO VISCO. In quanto tempo si sono formate queste situazioni?

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Quelle degli ammassi risalgono al 1944 o al 1945; quelle delle banche vanno dal 1973 in poi; quelle delle USL vanno dall'atto della loro fondazione al 31 dicembre scorso.

BRUNO VISENTINI, *Ministro delle finanze*. Quelle delle banche si sono formate di più nei primi anni che non negli ultimi.

Quest'ultimo anno, essendo aumentata, con efficacia dal 1983, al 36 per cento la imposta sulle persone giuridiche e avendo emanato quella circolare che stringeva alcune voci, non se ne sono formate. E, quindi, da ritenere che in avvenire non se ne formeranno più, pur avendo aumen-

tato al 25 per cento le imposte sulle ritenute.

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Come dicevo quelle delle poste risalgono ad alcuni anni fa.

L'onorevole Macciotta mi chiedeva se sono tutti: io rispondo che sicuramente non sono tutti.

GIORGIO MACCIOTTA. Sono sicuramente parecchi!

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. La mia speranza è che costituiscano la parte cospicua. Sono sicuramente tutti, tranne uno che è emerso e che si riferisce al ripiano degli ospedali. Ma la situazione degli ospedali non è quella rilevante. La situazione spiacevole è che noi così come abbiamo formato i centri di spesa, cosiddetti periferici, che vanno dai sistemi delle autonomie alla Cassa per il Mezzogiorno, abbiamo formato anche una quota di credito-fornitori che è ancora in essere.

A mio avviso una quota di questo tipo di credito è fisiologica al sistema, nel senso che nessuno paga esattamente a giornata, e tale cifra è difficile da stimare. La quota che, invece, è patologica al sistema è quella che andiamo determinando sia non consentendo le spese che abbiamo promesso, sia consentendo agli enti locali l'utilizzo di fondi al di fuori degli stanziamenti: il caso più classico è quello della spesa sanitaria. In proposito credo che con il ripiano per l'anno 1984 - a valere fin dal 31 dicembre 1983 - la situazione si sia radicalmente modificata, perché immaginare che a fronte di uno stanziamento di competenza quale dovrebbe essere determinato per le USL in circa 36.600 miliardi e uno stanziamento di cassa di 36 mila miliardi - quale risulta dalla somma di 34 mila miliardi in aggiunta ai 2 mila miliardi di arretrati precedenti - tale stanziamento, credo, sia abbastanza ragguagliato, così come lo è lo stanziamento per il 1985.

Però, purtroppo, fin quando il sistema non è rigidamente posto sotto con-

trollo rischiamo di maturare via via delle situazioni di questo genere che sono sempre presenti in alcune aree.

Tale situazione credo debba essere affrontata su due piani certamente legati l'uno all'altro, ma comunque distinti. Lo aspetto più importante è quello di regolare i meccanismi in modo tale da evitarne la formazione. L'altro aspetto interviene allorché, evitata la formazione cui accennavo, l'intervento non viene ad essere stimolatore di comportamenti anomali nel futuro; se lo Stato continua a pagare i debiti ciò implica una licenza a farli. Mantenere in questo modo tale situazione credo sia cosa poco saggia. Da qui questa faticosa operazione che si sarebbe anche potuta evitare: ricordiamo come siamo riusciti a mantenere all'interno di tale compatibilità il settore bancario. Certamente non avevamo un obbligo di agire in questo senso, credo però sia un atto di « buon governo » fare ciò che abbiamo fatto.

Per quanto riguarda le spese della difesa non a caso ho citato due esempi, in quanto abbiamo verificato con il Ministero della difesa la possibilità di contenerle, ed in parte abbiamo ottenuto dei risultati positivi. Ma di fronte ad opposizioni ad ulteriori contenimenti proposti dal medesimo Ministero, operati sulla base non solo degli impegni NATO, ma di situazioni particolari come quelle delle forniture all'estero, il Governo non ha ritenuto proporre cose diverse. Tale giudizio, ovviamente, è sottoposto al Parlamento e in questo senso credo che il ministro della difesa potrà esporre la situazione nel dettaglio.

GIORGIO MACCIOTTA. È il terzo anno consecutivo, mi pare.

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Se vogliamo fare una serie storica credo sia il ventesimo anno consecutivo! Per quanto riguarda la questione posta dall'onorevole Macciotta circa le spese correnti, gli interessi e gli incrementi voglio far notare che il Governo non ha sottovalutato l'enorme importanza della spesa

per interessi. Tale distinzione (che non vuol dire dimenticanza dell'una o dell'altra voce e che mi pare abbia trovato negli ultimi tempi un certo conforto anche nel corso di autorevoli dibattiti avvenuti dentro e fuori del Parlamento), nasce essenzialmente da una considerazione che è rimessa al giudizio del Parlamento e dell'opinione pubblica.

Analizzando la situazione in termini macroeconomici, noi guardiamo alla spesa pubblica essenzialmente per l'impatto che essa ha sulla domanda interna. Tutto ciò che viene erogato sotto forma di stipendi, di pensioni o di acquisto di beni e di servizi viene a comporre la domanda complessiva. Non a caso per valutare tale impatto nei suoi elementi essenziali, depuriamo le spese dalle entrate in quanto queste ultime operano in senso inverso, sottraendo capacità di spesa ai cittadini.

La voce degli interessi passivi in una situazione come la nostra, caratterizzata da un enorme debito pubblico, richiede una interpretazione più attenta, in quanto è necessario domandarsi se l'impatto sulla domanda interna possa essere equivalente a quello di altre voci. La mia opinione — penso ampiamente condivisa — è che ciò non sia vero, e che la maggior parte di questa spesa, e quindi della rendita che il cittadino o l'istituzione riceve, viene considerata a protezione dello *stock* di risparmio accumulato e quindi ricapitalizzata. In tale misura non può essere dimenticata, va anzi osservata con tutta l'attenzione necessaria, ma occorre operare un minimo di distinzione. Mi permetto di richiamare un esempio, perché lo ritengo significativo per comprendere lo sforzo che stiamo facendo: parlando in termini di obiettivi di rientro ho sempre posto l'accento sulla necessità di ridurre la sostanziale equivalenza del fabbisogno complessivo interno, rispetto alla quota di servizio del debito, nel momento in cui il bisogno di denaro che lo Stato dovesse registrare fosse sostanzialmente dovuto soltanto agli impegni assunti verso i propri creditori detentori di titoli. Credo in tal caso che il rapporto e l'effetto sul quadro macroeconomico sarebbe stato diverso.

A questo fine, ma con preghiera di non assegnare al dato un significato maggiore di quello che deve assumere, ricordo che ciò che una certa cultura abbastanza seria e credibile ha definito anche « fabbisogno primario », cioè fabbisogno al netto degli interessi, nell'ipotesi che facciamo per il 1985 scenderebbe dal 5,5 per cento del prodotto interno lordo al 3,5 per cento, quindi recupererebbe quei due punti che erano nell'ottica di tutti.

Tutto ciò premesso, va detto che le varie riflessioni compiute non solo al Ministero del tesoro, ma anche presso altre autorevoli sedi, come la Banca d'Italia, circa il governo delle entrate, sono state sempre fatte al netto degli interessi, cioè al 7 per cento, anche perché è difficile proporre obiettivi impossibili.

Se consideriamo che lo *stock* di debito pubblico, quello tra virgolette, quello censito direttamente in capo al Ministero del tesoro, cresce per il formarsi dei disavanzi di circa il 25 per cento nel 1985 rispetto al 1984, pensare di contenere sul piano dei costi unitari, cioè degli interessi, fino ad una riduzione così forte è cosa indubbiamente simpatica, ma non nelle mie forze.

Se così è, allora i dati assumono questo significato. Signor presidente, se mi dilungo troppo, mi interrompa pure, ma vorrei esporre tali dati in modo che ciascuno possa trarne il proprio giudizio.

Se accettiamo di realizzare le entrate cosiddette programmate, cioè l'incremento del 10 per cento sull'anno precedente, sia se formato attraverso il naturale evolversi delle situazioni assestate, sia il derivante dai provvedimenti che il Governo ha adottato (cito ad esempio il disegno di legge Visentini) o che adotterà; ecco, se accettiamo questo dato, che è però abbastanza verosimile, perché supporre che le entrate si sviluppino tanto quanto si sviluppa il valore nominale del prodotto interno lordo è cosa che nel nostro caso, per le ragioni che il Ministro Visentini ci diceva, risulta difficile, però non fuori dal mondo nel senso che non è in grado di dare un taglio alla politica complessiva tutta fondata sulle entrate e non sul contenimento delle spese. Se accettiamo questo — dicevo

— vediamo che al livello di competenza le spese correnti al netto degli interessi hanno uno sviluppo pari al 9,1 per cento al netto della regolazione debitoria. Questo 9,1 per cento va letto alla luce di una considerazione che non è di carattere politico giuridico, nel senso che non sarà compresa in nessun documento. Voglio dire che il confronto avviene tra due appostazioni — 1984 e 1985 — che sono fra l'altro non omogenee per una posta piuttosto importante, quella relativa al Fondo sanitario nazionale. Mentre nel 1984 si continua a registrare la appostazione di 34 mila miliardi originati dalla legge finanziaria, per il 1985 si determina la nuova appostazione non sulla base di una crescita di 34 mila miliardi, ma sulla base di una rideterminazione del 1984 del fabbisogno per 36 mila 600 miliardi, cioè più il 7 per cento, meno qualche altra cosa che vedremo quando parleremo di sanità.

Se allora, solo per comprendere le relazioni effettive volessimo aggiornare e rendere omogenea la voce del 1984 e, quindi, tener conto di quei 2 mila 700 miliardi, l'incremento delle spese correnti al netto degli interessi in termini di competenza sarebbe pari al 7,5 per cento.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale, l'incremento in termini di competenza è pari al 14 per cento. Cogliendo una riflessione dell'onorevole Macciotta, vorrei ricordare un'altra cosa. Come ho già avuto modo di richiamare, gli esercizi di rientro di finanza pubblica sono stati fatti utilizzando uno schema di contabilità nazionale che, come i colleghi sanno, rispetto al bilancio dello Stato è cosa un po' diversa, anche se non troppo. In modo particolare, esso non considera le cosiddette partite finanziarie, mentre considera ad esempio l'INPS e sistema degli enti locali.

Per verificare gli andamenti, sapendo che è cosa difficilissima da fare *ex post*, quindi figuriamoci *ex ante*, abbiamo provato a riorganizzare i dati del bilancio dello Stato appunto secondo lo schema di contabilità nazionale, sia pure in via di larga approssimazione (e l'onorevole Visco può darmi atto che costruire la tabella della pubblica amministrazione è assai

difficile). Secondo tale schema la spesa in conto capitale risulta abbastanza credibile, perché le voci sono poche; invece l'incremento in termini di competenza è pari al 18 per cento perché nel 1984 registriamo un peso delle partite finanziarie superiore a quello avuto nel 1983.

Che poi si dica che laddove scriviamo « spese in conto capitale » o, con ancora maggiore prosopopea, « investimenti » di spesa in conto capitale vere, di investimenti vi sia una quota « x » da determinarsi non vicina al 100 per cento è drammaticamente questione nota.

In modo particolare, per rimanere a quelle censite sotto la denominazione « spese in conto capitale », per quanto riguarda le partecipazioni statali abbiamo tentato una riflessione che ha visto consenziente l'ambiente. La considerazione era la seguente: si trattava di tener conto in modo diverso, diverso nel senso di affrontare il modo diverso tre grandi questioni afferenti tutte al sistema delle partecipazioni statali. Mi riferisco ai fabbisogni finanziari che, se non affrontati in tutto o in parte con intelligenza e razionalità, si traducono in debiti successivi. Mi riferisco anche alla questione del sostegno agli investimenti nonché alla questione dell'indebitamento pregresso. Abbiamo immaginato che soltanto affrontando in modo proprio ciascuno di questi tre problemi si potesse recuperare il controllo tornando alla trasparenza e rendendo utile il sistema; soprattutto affrontando fin dove possibile il sostegno agli investimenti con gli strumenti ordinari di politica industriale, perché non è chiaro il motivo per cui una impresa solo perché pubblica debba avere un sostegno alla propria attività diverso da quello che ha un'impresa operante nello stesso settore, ma di proprietà privata.

Non ci siamo nascosti il fatto che nel corso dei prossimi mesi si porrà il problema dell'indebitamento pregresso, anche alla luce del discorso fatto prima. Credo sia interesse comune far sì che operazioni di risanamento finanziario, o meglio ancora di ristrutturazione finanziaria, siano condotte nell'indicazione di una sana ge-

stione, non soltanto per aprire spazi ad ulteriori indebitamenti e quindi a rendere più agevole la gestione di situazioni malsane. In questo senso ritengo avremo molto da discutere.

Temo di aver parlato troppo. L'onorevole Peggio, oltre ad alcune domande sui capitoli di bilancio, ha posto un problema molto importante: quello dell'autorizzazione di cassa e dei residui.

Noi abbiamo adottato uno schema di lettura dei conti pubblici che — devo dirlo con molta franchezza — si avvicina a quello che possono avere paesi come lo Zambia, perché è assurdo costruire tutta una politica pretendendo che al Ministero del tesoro si indovini che cosa accadrà, in termini di pagamenti o di incassi effettivi, a distanza di dodici o quindici mesi.

Si pensi che, ad esempio, la Repubblica federale di Germania — che pure ha un'inflazione che ormai sta avvicinandosi al 2 per cento — quando fissa i suoi obiettivi di politica monetaria in relazione alla finanza pubblica costruisce un « sentiero » che non è inferiore ai tre punti percentuali. Noi, invece, dobbiamo dire che alle imprese andranno, per esempio, 42 mila miliardi. Chissà che cosa succederebbe se vi andassero 42 mila 500 miliardi!

Dunque, questo sistema è costruito sulle impostazioni di competenza, sulle autorizzazioni di cassa e sulle stime, che sono un po' la risposta — nei limiti che ho indicato poc'anzi — a quanto l'onorevole Peggio ci ha domandato, perché su tutto questo noi costruiamo, tra l'altro, una finzione. Infatti, se voi notate, nei bilanci degli ultimi anni sempre le autorizzazioni di cassa sono state superiori agli stanziamenti di competenza, sempre cioè si è immaginato un grande prosciugamento di residui — l'onorevole Peggio ha parlato di un terzo ed io, pur non avendo fatto il calcolo esatto, non ho dubbi che il suo sia esatto — per poi arrivare a scoprire, a fine anni, che i residui sono rimasti sostanzialmente gli stessi perché, frenata la grande questione in anni lontani, essi stanno diventando un po' fisiologici, anzi diminuiscono gradualmente in relazione al prodotto interno lordo; ma

l'immaginare che si svuotino durante un anno è, secondo me, economicamente pericoloso.

Che cosa succede? Succede che, essendo l'autorizzazione di cassa un vincolo giuridico e quindi, oggettivamente, un motivo di operatività dell'amministrazione, nella più parte dei casi il tenere basse le autorizzazioni di cassa dà adito ad un coro di proteste tale per cui diventa difficile attribuirle ai vari capitoli. Personalmente sono convinto che io, o chi per me, sarò qui, alla fine del prossimo anno, a dirvi che i residui saranno stati abbastanza contenuti (anzi, quest'anno abbiamo assestato quasi in valore nominale); però non so dirvi, adesso, quali saranno i residui che veramente si sgonfieranno, quali saranno quelli di nuova formazione e quali saranno quelli di mantenimento. Dunque, nel dover operare su tutti i capitoli, non so quale di essi trattare in modo più restrittivo rispetto alla massa spendibile, o rispetto ad altro. Lo tentiamo nelle stime perché, non essendovi vincolo giuridico, ci è possibile una operatività maggiore; ma il risultato è quello.

Comunque, in termini di pagamenti effettivi, condivido quanto l'onorevole Peggio ci ha ricordato a proposito del problema della casa, salvo un particolare: che quando vado in qualche ambiente — non cito quale — a spiegare che non si possono spendere più di 2 mila miliardi, vengo accusato di essere il massacratore dell'edilizia pubblica, quello che non vuole dare i soldi, eccetera. Dopodiché, per evitarmi discussioni inutili, scrivo 3 mila miliardi e, alla fine dell'anno, dato che non li amministro io, me ne ritrovo sempre 2 mila.

Comunque, tutto ciò premesso, e cercando di seguire gli schemi tradizionali per non dare la sensazione di volere radtrizzare le zampe ai cani, noi abbiamo tentato una stima di cassa (che è quella che viene portata in dettaglio nella relazione previsionale e programmatica) sulla quale posso fare un solo giuramento: che, alla fine dell'anno, non sarà quella vera, perché la ragionevole speranza — alla luce anche di un'esperienza ormai acquisita —

è che i movimenti avvengano un po' in senso algebrico, cioè che quello che ci troviamo come sorpresa in un senso venga compensato da una sorpresa in senso opposto, od in altro.

E, cosa che io giudico ragionevole per quanto può essere ragionevole un esercizio di questo genere, come sapete, chiude al 7,1 per cento sulle spese correnti (a dato, questa volta, omogeneo e non corretto, perché il fondo sanitario in termini di cassa non è stato corretto), all'11,4 per cento in termini del complesso delle spese in conto capitale.

Se fossero mantenuti entrambi i rapporti, si dovrebbe determinare una formazione di residui che — non ho, purtroppo, il calcolo sotto mano — sarebbe inferiore, in termini percentuali rispetto alla massa dei residui, al 10 per cento, con un certo contenimento in termini reali.

Mi pare di avere replicato a tutti gli intervenuti. Chiedo scusa per essermi forse dilungato un po' troppo.

PRESIDENTE. Do la parola al ministro del bilancio e della programmazione economica, Pier Luigi Romita.

PIER LUIGI ROMITA, Ministro del bilancio e della programmazione economica. Desidero ritornare, sia pure rapidamente, sulla valutazione fatta dall'onorevole Bassanini del perché nel fondo speciale messo a bilancio vi è questo calo nelle previsioni per il nuovo ordinamento della scuola secondaria, mentre la stessa diminuzione non è stata prevista per altre leggi vigenti.

Il ministro Gorla ha già detto che si tratta, ovviamente, di valutazioni politiche; ma a me pare che, in questo caso, vi siano anche valutazioni politiche legate ad una valutazione del prevedibile iter parlamentare e della prevedibile evoluzione della spesa effettiva perché purtroppo — e sottolineo il « purtroppo » — ho la impressione che le idee sulla riforma della scuola secondaria di secondo grado siano ancora non molto convergenti, ed anche perché il meccanismo si metterà

in funzione con molta gradualità e con molta lentezza, almeno stando a quelle che sono attualmente le previsioni in sede legislativa.

Diverso è il discorso sulla perequazione delle pensioni, per il quale vi è il fondato auspicio che si possa arrivare abbastanza rapidamente ad una definizione legislativa che poi dia luogo ad un meccanismo che funzioni più rapidamente. In ogni caso, si tratta di valutazioni opinabili, le quali certamente hanno anche un loro segno politico.

Comunque, questo richiamo sottolinea ancora — come è stato detto anche dall'onorevole Crivellini — la necessità di arrivare ad un modo di impostare il bilancio cosiddetto « a legislazione vigente » che consenta effettivamente di distinguere la parte che è proprio a legislazione vigente, cioè la parte vincolata, da quella che, sia pure soggetta a delle scelte politiche nel bilancio a legislazione vigente, dovrebbe forse essere diversamente considerata nel senso che dovrebbe entrare a fare parte della manovra complessiva di intervento sull'economia.

Resta dunque questo problema, che anch'io ho ricordato all'inizio, su cui certamente bisognerà pervenire a delle valutazioni ed a delle decisioni più precise.

L'onorevole Peggio mi ha rivolto due domande specifiche. La prima riguarda l'utilizzazione dei fondi previsti per il 1984 per i progetti di immediata eseguibilità.

Ricordo i ritardi nelle scadenze che si sono resi inevitabili durante l'anno, per cui le domande sono state poi presentate entro il 14 agosto. Il nucleo — come ho ricordato prima — è da ricostituire ed è già in fase di ricostituzione. La legge prevede come termine ordinatorio 60 giorni fra la presentazione delle domande e le decisioni. I 60 giorni previsti scadrebbero il 15 ottobre prossimo. Io penso che, trascinandoci il ritardo che abbiamo accumulato oggi rispetto al 14 agosto, possiamo prevedere che si arrivi alle decisioni intorno alla metà di novembre. Dunque escluderei, allo stato delle cose, un trascinarsi al 1985 essendo deciso a fa-

re sì che questi fondi siano assegnati ed avviati ad utilizzazione entro il 1984.

Vi è, evidentemente, un regime diverso fra i lavori direttamente finanziati sul bilancio del Ministero del bilancio e quelli ammessi, invece, all'utilizzazione dei mutui della Banca europea degli investimenti, la quale fa per conto suo una ulteriore istruttoria. In ogni caso, i fondi saranno tutti impegnati entro l'anno ed avranno poi il loro effetto operativo secondo i termini previsti, che sono di 120 giorni per l'avvio pratico delle opere finanziate direttamente sul bilancio del Ministero del bilancio ed un poco più rinviati nel tempo per quelli finanziati con mutui BEI, per l'ulteriore fase istruttoria che la Banca europea degli investimenti si riserva. In ogni caso ritengo — ed in questo senso è l'impegno del Governo — che non vi saranno residui rispetto al 1984.

Per quanto riguarda il piano a medio termine è evidente che se vogliamo che operi già a partire dal 1985 — anche se l'85 è evidentemente in parte già definito dalle previsioni di bilancio e della legge finanziaria — dovremo essere in grado di definire questa cornice di riferimento entro la fine dell'anno. Questo è l'obiettivo che il Governo si propone di raggiungere e si augura di realizzare, in quanto profondamente convinto della necessità di riprendere una corretta azione programmatica, almeno nella prospettiva del medio termine, dando finalmente attuazione ad una serie di disposizioni che prevedono l'inquadramento del bilancio dello Stato e soprattutto della politica degli investimenti in una cornice programmatica.

BRUNO VISENTINI, *Ministro delle finanze*. Comincio a rispondere alle domande fatte dal presidente, perché hanno carattere più generale, richiamando quanto ho già accennato all'inizio e cioè che le nostre considerazioni si basano sulla legislazione vigente. Ha detto il Presidente che noi rimaniamo sostanzialmente a legislazione vigente — ed è esatto —, essendo la previsione del 1984 di 160 mila miliardi, a 160 mila 200 miliardi, 200 mi-

liardi di più. Vorrei precisare che la previsione del 1984 poteva apparire allora pressoché spericolata e io non sono del tutto sicuro, ma ancora lo spero, che riusciremo a rispettarla. Noi abbiamo tra 1983 e 1984 un aumento nella previsione del gettito — e fino a tutto agosto siamo a posto — del 14 per cento circa. Però dobbiamo riassorbire 5.200 o 5.300 miliardi di condono che c'erano nel 1983; cioè li troviamo per 1.300 miliardi, ma quella cifra è la differenza tra quello che ha dato il 1983 e quello che ci dà il 1984. Quindi noi abbiamo nel 1984 non un aumento soltanto del 14 per cento che è nella cifra globale, ma una collocazione diversa perché, mancandoci 5.300 miliardi di condono, abbiamo dovuto reperirli o spremere altri settori e siccome 5.500 miliardi rappresentavano in confronto a 142 mila miliardi di gettito del 1983 più del 3 per cento, quasi il quattro, vediamo che in termini omogenei aumentiamo non del 14, ma del 17-18 per cento il gettito dell'84 in confronto all'83. Vero è che anche il 1984, in misura minore, ha qualche voce che non è ripetibile nel 1985. Si tratta innanzi tutto e tipicamente dei 1.250-1.230 miliardi di condono che ancora rimanevano nel 1984 e che evidentemente non troviamo più nel 1985. Quindi abbiamo un punto di meno circa, un po' meno, che ci viene dal mancato gettito del condono.

Il secondo elemento che ho ricordato prima era relativo all'imposta sostitutiva, cioè le ritenute sugli interessi bancari, per la quale abbiamo una previsione per l'anno prossimo di 3.200 miliardi in meno che costituiscono altri due punti in rapporto ai 160 mila miliardi che confidiamo di avere per il 1984. Le ragioni le ho già dette: in parte perché nel 1984 abbiamo avuto un saldo derivante dall'aumento di aliquote in gran parte con operatività dagli ultimi mesi del 1983, con gettito dal gennaio 1984, elemento che non abbiamo più perché l'aliquota rimane del 25 per cento; e poi c'è l'acconto che abbiamo fatto versare e che sarà difficilmente un acconto, ma sarà tutto per il 115 per cento di quelli che erano gli interessi ma-

turati nel 1983. Quindi qui perdiamo altri due punti. Complessivamente perdiamo tre punti, uno per il condono e due per l'imposta sostitutiva il cui minor gettito non deriva solo dalle ragioni che ho detto, ma dal fatto che con il progressivo risanamento, anche se lento e faticoso della finanza pubblica e della inflazione, i tassi passivi delle banche vanno sensibilmente diminuendo; negli ultimi 12 mesi sono diminuiti di circa un punto e mezzo. Questa è una voce che dobbiamo adattarci a veder diminuire perché con l'inflazione aumentano gli interessi bancari attivi e passivi, mentre con il rientro dell'inflazione vanno diminuendo.

Vi è un terzo elemento che va tenuto presente, e cioè che abbiamo circa il 20 per cento di entrate che non aumentano con l'inflazione, circa 27-28-30 mila miliardi, perché sono non rapportati al valore, ma per cifra fissa; ad esempio la imposta sulla benzina ammonta ad una certa cifra per ogni litro. Per i tabacchi è lo stesso, ma quest'anno andremo sotto la previsione perché era stato compreso, anche l'aumento del prezzo delle sigarette nel mese di luglio mentre, a tutto settembre non lo abbiamo ancora deciso. Quindi già partiamo con una base sfavorevole. E questo vale per diverse altre voci (il bollo, ad esempio), cioè per un gettito complessivo che è circa il 18-19-20 per cento del gettito globale, circa 27-28 mila miliardi.

Il presidente ha chiesto se questo deriva da un aumento di evasione o da una troppo cauta previsione dell'entrate. La mia risposta è che non deriva né dall'una né dall'altra cosa, ma da questi elementi che ho indicato. Anzi prevedo e confido in un certo recupero di evasione che indubbiamente c'è stato nel 1984 soprattutto in materia di IVA attraverso alcuni provvedimenti.

Va inoltre rilevato — e questa è la dimostrazione che le previsioni a legislazione vigente ci dicono abbastanza poco — che perdiamo 6.000 mila miliardi di ILOR in questa previsione che con legge finanziaria riportiamo allo Stato; cioè l'anno scorso nella previsione e quindi anche

nel consuntivo abbiamo tutta l'ILOR che va allo Stato che a sua volta versa ai comuni. Nella previsione a legislazione vigente questo dato non lo abbiamo e dobbiamo inserirlo appunto nella legge finanziaria.

Quindi, ripeto, gli elementi a legislazione vigente sono: ben 6.000 mila miliardi di ILOR che poi ritroviamo con la legge finanziaria, 3.200 miliardi — cioè due punti in rapporto ai 160 mila miliardi di gettito che si conta di avere per il 1984 — per la diminuzione dell'imposta sugli interessi bancari, quasi un punto (lo 0,7 per cento) per il mancato introito derivante dal condono. Dovremmo ora affrontare il discorso della legge finanziaria, che non doveva formare oggetto di questo dibattito.

Nella legge finanziaria (che comprende l'ILOR) si ha una perdita sostanziale di gettito IRPEF, nella misura di 860 miliardi di lire in meno rispetto all'anno precedente poiché gioca quest'anno l'aumento di detrazioni fisse (ulteriore detrazione, detrazione per carichi di famiglia, eccetera), che l'articolo 3 della legge n. 53 dell'aprile 1983 prevedeva venisse fatto con decreto del Ministro delle finanze entro il 10 dicembre 1984 adeguando le detrazioni fisse all'intervenuta inflazione, fino al limite del 10 per cento.

Da come stanno andando le cose questo limite del 10 per cento corrisponderà alla perdita di valore effettivo della moneta che si registrerà questo anno.

Altri 860 miliardi di lire li ritroviamo nella legge finanziaria. Devo dire che da parte sindacale non era stato rilevato che quelle maggiori detrazioni dovevano valere per il 1984 mentre per il 1985 si sarebbe ritornati alla vecchia misura di detrazione; si tratta di una cosa inconcepibile sul piano pratico, quindi nella legge finanziaria proponiamo che queste detrazioni, maggiorate a seguito di quel decreto del Ministro che tiene conto dell'inflazione, valgano anche per il 1985.

Va tenuto presente che le detrazioni relative al 1984 le ritroviamo tutte come gettito nel 1985 (al 10 dicembre, infatti, le aziende hanno già programmato i cal-

colatori e potranno dare le maggiorazioni solo con il mese di gennaio), quelle del 1985, indicate nella legge finanziaria, dovranno operare per ciascun mese da gennaio in poi. Quindi, le troviamo a carico del 1985.

Spero di aver dato soddisfacente risposta a quanto mi era stato chiesto da parte del Presidente Cirino Pomicino.

In aggiunta a queste previsioni dobbiamo considerare, anche se è difficile fare valutazioni, che per il 1985 si avranno maggiori entrate — relative a disegni di legge in corso di esame al Senato — per circa 6 mila miliardi di lire (mancherebbero cioè 3 mila miliardi di lire per restare nell'ambito di quel 10 per cento prima richiamato). Va tenuto presente che vi sono 30 mila miliardi di lire di gettito che non risentono dell'inflazione, ma solo di aumenti di consumo (perché sono accise e non *ad valorem*) quindi se il legislatore vorrà intervenire avremo un certo margine per recuperare su quelle voci.

Per quanto riguarda alcune previsioni debbo dire che non credo alla prudenzialità delle stesse; se noi partiamo da una inflazione del 7 per cento agganciando alla stessa un aumento del prodotto interno lordo del 2,5 o 3 per cento, dobbiamo considerare che per l'inflazione c'è il trascinarsi dell'anno precedente, quindi una previsione di aumento dell'IVA della misura del 9 per cento non è prudenziale, né serve a scontare evasione.

Quello dell'IVA è un settore di grande indebitamento sommerso. I crediti IVA per differenze di aliquota fra le aliquote finali al consumatore e quelle a monte fanno registrare 15 mila miliardi di lire di indebitamento sommerso. Va inoltre considerato che gli uffici finanziari hanno migliorato la loro produttività per quanto riguarda i rimborsi; però l'anno prossimo noi rischiamo di avere, proprio per una maggiore efficienza degli uffici, una diminuzione di entrate nette per lo Stato. Anche questo rappresenta una ragione di realismo nelle valutazioni della misura IVA per il prossimo anno.

Vorrei infine osservare che le ritenute sui redditi da lavoro autonomo — alle

quali si riferiva il collega Macciotta — riguardano il lavoro autonomo in senso tecnico, cioè i professionisti ed alcune categorie a questi assimilate. Invece, si parla normalmente di « autonomi » nel senso di comprendere in questa categoria i commercianti, che invece non sono lavoratori autonomi configurandosi in imprese commerciali. In quelle ritenute abbiamo un aumento del 10 per cento, che corrisponde allo stesso aumento che viene considerato per altre voci.

Molto di quello che potremo fare l'anno prossimo dipenderà dal punto di partenza; debbo dire che fino a tutto il mese di agosto abbiamo avuto rispetto all'anno precedente un aumento di entrata del 14,3 per cento; va tenuto presente che soprattutto in questi ultimi mesi sono mancate le voci del condono, quindi sia pur con il fiato grosso possiamo dire di avercela fatta nel senso che speriamo non solo di raggiungere i 160 mila miliardi di lire in entrata, ma addirittura di superarli.

Va però tenuta presente la situazione del nostro paese per cui le riscossioni avvengono nella misura di tre dodicesimi e mezzo del gettito tributario negli ultimi due mesi dell'anno. Pertanto, fino a tutto dicembre non sapremo come andrà a finire. Ripeto che le riscossioni di entrata non sono ripartite in dodicesimi da imputare in maniera rigida a ciascun mese dell'anno; ad esempio nel mese di settembre si hanno i versamenti IVA relativi al mese di luglio, mentre ad ottobre quelli relativi al mese di agosto che, essendo il classico mese delle ferie, è un mese « morto » per quanto riguarda le entrate. Per di più, trattandosi di mesi di ferie non si effettua lavoro straordinario e quindi anche le ritenute IRPEF vanno diminuendo nel mese di settembre in quanto non sono avvenute le ritenute in agosto. Io penso che arriveremo a 120 mila miliardi a tutto ottobre, con il compito di raccogliere ben 40 mila miliardi nei mesi di novembre e dicembre: come dicevo prima, succede tutti gli anni che i 3/12 e mezzo debbano essere ottenuti negli ultimi mesi.

MARIO FERRARI AGGRADI, *Presidente della Commissione bilancio del Senato*. Desidero anch'io rivolgere un ringraziamento ai ministri a nome della Commissione bilancio del Senato ed esprimere alcune sottolineature. La prima è questa: ho molto apprezzato lo sforzo del collega Cirino Pomicino — uno sforzo che abbiamo favorito e appoggiato in tutti i modi — di trovare, anche attraverso modifiche del Regolamento e modi nuovi di procedere, la possibilità di arrivare all'approvazione del bilancio entro i termini costituzionali. La Camera lo ha fatto con una modifica formale del Regolamento stesso, il Senato ha proceduto con un sistema sperimentale che quest'anno sarà trasformato, però, in una modifica formale. E credo che dobbiamo compiacerci del fatto che oggi, 2 ottobre, noi abbiamo i documenti di bilancio stampati a nostra disposizione il che, non c'è dubbio, deve facilitare il perseguimento del nostro obiettivo.

Ma c'è qualcosa di più. Noi stiamo iniziando in modo positivo un esame congiunto, nel rispetto del bicameralismo. Debbo dire con tutta franchezza che al Senato si è avuta, non dico qualche perplessità, ma qualche richiesta di approfondimento: in questa sede noi diamo prova di come, nel rispetto dei criteri fondamentali del nostro sistema, possiamo utilmente compiere un esame congiunto che facilita determinati approfondimenti e consente di risparmiare del tempo. Mi è dispiaciuto che oggi al Senato abbiano avuto luogo votazioni a scrutinio segreto, che hanno indotto alcuni colleghi — i quali avrebbero potuto fornire un importante contributo — ad allontanarsi. Ma io ho desiderato continuare lo stesso anche perché deve esser chiaro che, se avremo qualche difficoltà, dovremo cercare di superarla anche rinunciando a qualche cosa.

Non voglio entrare nel merito ma debbo fare un apprezzamento: quello della azione iniziata per far emergere le situazioni debitorie occulte e per mettere ordine. Credo che questo sia un lavoro estremamente benemerito; in passato lo si è tentato, in parte non si è riusciti a portarlo avanti. Il fatto che lo si svolga oggi

è molto utile, ma con una raccomandazione: una volta che eliminiamo il debito sommerso dobbiamo essere sicuri che non lo si ricostituisca; e dobbiamo insieme prendere l'impegno di controllare i settori della finanza extra-statale che in parte sono sfuggiti al nostro controllo. Questo è un impegno che lega il Governo al Parlamento, ed è un punto fondamentale perché è preferibile — chiedo scusa se arrivo a dire questo — stanziare qualche somma in più ed anche vedere aumentato il disavanzo, ma essere sicuri che la cifra che si stanziava venga poi rispettata. E se si cessa con il sistema del pie' di lista, può venir meno quel debito sommerso che, a mio modo di vedere, è uno dei punti più deboli e pericolosi del nostro bilancio.

BRUNO VISENTINI, *Ministro delle finanze*. Vi è un'altra voce fiscale di debito sommerso costituita dalle partite degli

esattori: questi hanno partite inesigibili già documentate per circa 1.700 miliardi. Noi cerchiamo di liquidare questa voce con la dazione in pagamento di titoli.

MARIO FERRARI AGGRADI, *Presidente della Commissione bilancio del Senato*. Vorrei esprimere infine al Presidente della Commissione bilancio della Camera l'augurio di rispettare la data del 31 dicembre.

PRESIDENTE. Ringrazio i ministri per lo sforzo che hanno voluto compiere in relazione all'innovazione regolamentare della seduta congiunta delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato e ringrazio il Presidente Ferrari Aggradi per le cortesi parole che ha voluto rivolgere nei nostri confronti.

La seduta termina alle 19,20.