

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

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

2.

SEDUTA CONGIUNTA DI MERCOLEDÌ 3 OTTOBRE 1984

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

**AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELLA CORTE DEI CONTI, DELLA
BANCA D'ITALIA E DELLE REGIONI, SUI CRITERI DI IMPOSTAZIONE
DEI BILANCI DI PREVISIONE A LEGISLATURA VIGENTE**

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

INDI

**DEL VICEPRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
GIANFRANCO ORSINI**

INDICE

	PAG.		PAG.
PRESIDENTE	3, 10, 15, 16, 21 27, 31, 34, 36, 37, 38	CRIVELLINI MARCELLO	11, 33
BASSANINI FRANCO	13, 34	FAZIO ANTONIO, <i>Vicedirettore generale della Banca d'Italia</i>	16, 22
BATTINI FRANCESCO, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	4	FERRARI AGGRADI MARIO, <i>Presidente della V Commissione del Senato</i>	12
BONADONNA RICCARDO, <i>Consigliere della Cor- te dei conti</i>	9	GALEOTTI MENOTTI, <i>Assessore al bilancio e finanze della regione Toscana</i>	31
COLABUCCI EDMONDO, <i>Segretario generale della Corte dei conti</i>	3, 15	GUCCIONE VITTORIO, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	4, 15

	PAG.		PAG.
GUZZETTI GIUSEPPE, <i>Presidente della regione Lombardia</i>	28, 35	PEGGIO EUGENIO	18, 19, 20, 25, 26
MACCIOTTA GIORGIO	32, 33, 34	PELLICANÒ GEROLAMO	21
MARESCA ROSARIO, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	10	SANTINI RENZO	10
ORSINI GIANFRANCO	34	SCARDACCIONE DECIO	19, 22, 26, 27
		SINESIO GIUSEPPE	3

La seduta comincia alle 9,40.

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, dei rappresentanti della Corte dei conti, della Banca d'Italia e delle regioni sui criteri di impostazione dei bilanci di previsione a legislazione vigente.

(Vengono introdotti in aula i rappresentanti della Corte dei conti).

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Colabucci, segretario generale della Corte dei conti, ed i consiglieri Guccione, Maresca, Bonadonna e Battini per aver aderito alla nostra richiesta di audizione. Do senz'altro la parola al professor Colabucci per una introduzione.

EDMONDO COLABUCCI, Segretario generale della Corte dei conti. Nella mia qualità di segretario generale della Corte dei conti desidero recare il saluto del personale dell'istituto e del presidente che, come lei sa, non è potuto intervenire con grande suo rammarico. Desidero anche esternarvi il nostro apprezzamento e la nostra profonda soddisfazione per questa audizione che, secondo noi, assume un significato particolare in quanto avviene alla vigilia della discussione della legge finanziaria e del bilancio.

Sono convinto che questi incontri siano estremamente utili perché consentono un dibattito rapido e concentrato e perciò consentono di giungere a decisioni e a soluzioni più immediate. In particolare, l'incontro odierno conferma la validità di questo modulo che è stato sperimentato e che

si pone in piena armonia con lo spirito del sistema costituzionale e dei rapporti tra Parlamento e Corte dei conti. Ciò significa che si assicura al sindacato politico delle Camere l'apporto diretto della magistratura di controllo, per cui ogni iniziativa volta ad assicurare tale apporto non può che essere giudicata in senso positivo.

Nel corso di questi ultimi anni abbiamo constatato con piacere un certo risveglio di interesse per l'attività svolta dalla Corte dei conti, risveglio che abbiamo notato non solo nella stampa, ma anche nell'opinione pubblica e che è stata determinata dalla divulgazione di fatti eclatanti riguardanti illeciti e sperperi di denaro pubblico che la Corte ha evidenziato e perseguito. Ma ciò che più conta è il rinnovato e crescente interesse del Parlamento per le nostre relazioni. Mi riferisco sia a quelle riguardanti lo Stato, sia a quelle riguardanti gli enti.

A tale proposito da parte di qualcuno ci è stato rivolto il rimprovero che non tutte le relazioni degli enti vengono presentate con la necessaria tempestività, in quanto spesso si riferiscono ad esercizi molto lontani nel tempo e quindi privi di rilevanza.

Cercheremo di fare del nostro meglio per ovviare a tali inconvenienti che dipendono esclusivamente dalla vetustà delle nostre strutture e della normazione che regola il funzionamento della Corte. Vorrei anche aggiungere che la Corte avrebbe bisogno di essere riformata *ab imis fundamentis*. Al riguardo presso la Presidenza del Consiglio giace uno schema di disegno di legge di riforma.

GIUSEPPE SINESIO. Da quando?

EDMONDO COLABUCCI, Segretario generale della Corte dei conti. Da molto tem-

po ormai. Si tratta di un disegno di riforma organica che abbraccia tutti i settori e che ci auguriamo possa essere quanto prima sottoposto all'esame del Parlamento.

Non mi dilungo oltre perché è bene passare subito al dibattito; voglio solo ricordare che, pur tra mille difficoltà, la Corte dei conti è riuscita a svolgere la sua attività in modo soddisfacente. Penso che tale opera possa essere ancora più efficace, efficiente e tempestiva subito dopo l'approvazione dell'auspicata riforma.

Non mi resta che ringraziare il Presidente Cirino Pomicino e presentare i colleghi che compongono la delegazione della Corte dei conti. Ho alla mia sinistra il professor Vittorio Guccione, a molti di voi noto per le sue numerose e pregevoli pubblicazioni non solo in diritto amministrativo ma anche in contabilità pubblica, preposto al servizio Relazioni con il Parlamento; alla mia destra ho il consigliere Maresca che è titolare dell'ufficio di controllo del tesoro, poi c'è il consigliere Bonadonna che è preposto al controllo sanità e il dottor Battini che lavora alla rendicontazione.

VITTORIO GUCCIONE, *Consigliere della Corte dei conti*. Nel giugno di quest'anno la Corte dei conti ha presentato il suo rapporto annuale al Parlamento in cui si è data contezza della gestione del bilancio e dell'attuazione della legge n. 468; inoltre in luglio, su iniziativa del Presidente della commissione bilancio della Camera c'è stato un incontro informale con un gruppo di colleghi della Corte con l'intervento del Presidente della Corte stessa Pirrami Traversari, ed in quella sede si è discusso proprio dell'applicazione della legge n. 468. Sempre in quella sede il presidente della Commissione bilancio chiese alla Corte un rapporto specifico su tutto ciò che dal 1978 ad oggi la Corte aveva detto sul tema. La Corte ha fatto tempestivamente fronte a questa richiesta ed ora credo sia opportuno che il collega Battini - che fa parte del collegio delle sezioni riunite della Corte che delibera sul rendiconto generale dello Stato - illu-

stri brevemente i contenuti di questo rapporto.

Vorrei aggiungere un'altra considerazione. Come è noto, i rapporti Corte-Parlamento si sono particolarmente accentuati nell'ultimo decennio. Ricordo che il primo referto in forma specifica che il Presidente della Camera richiese alla Corte, risale al 1977; in seguito questo strumento è stato adoperato spesso sia dalla Camera, sia dal Senato. La funzione referente della Corte si qualifica per il carattere collegiale dell'organo titolare della funzione, e quindi noi qui non siamo portatori di opinioni personali, bensì per illustrare il pensiero collegialmente espresso dalla Corte; in ogni modo se dal dibattito di oggi dovesse venire fuori l'esigenza di opinioni e di valutazioni su aspetti che non hanno formato oggetto di specifica considerazione da parte delle sezioni riunite, la Corte è pienamente disponibile a farvi fronte nel più breve tempo possibile.

FRANCESCO BATTINI, *Consigliere della Corte dei conti*. Ritengo che il mio compito sia quello di illustrare brevemente questo rapporto presentato dalla Corte alla Commissione bilancio, come ha ricordato il collega Guccione, specificandone seriamente i limiti. Il primo, ricordato dal professor Guccione, è che il documento riguarda posizioni già formalizzate nelle relazioni della Corte; il secondo limite sta nel fatto che il rapporto è finalizzato soprattutto alle eventuali modifiche alla legge n. 468, in conformità ad una precisa richiesta emersa nell'audizione informale di luglio; le proposte con esso formulate non attengono dunque ad aspetti meramente applicativi, a problemi per la cui soluzione non è richiesta una modifica legislativa.

Il rapporto si articola per istituti della legge n. 468, pur nelle consapevolezza che si tratta di argomenti tra loro collegati. In linea di massima direi, come premessa generale, che la Corte si rende conto delle difficoltà applicative della nuova legge sulla contabilità generale, difficoltà che non sono da sottovalutare. Nelle sue ul-

time relazioni la Corte non ha quasi mai assunto un taglio estremamente critico nei confronti delle linee applicative del Governo, suffragate dalla previa richiesta o dall'approvazione parlamentare, rendendosi conto che lo stato di attuazione della legge n. 468 è ancora fluido, nonostante il tempo trascorso, per motivi che risalgono in parte alla formulazione della stessa legge. In quest'ultima, che ha una portata innovativa assai notevole, non si registra infatti sempre un felice sposalizio tra technicalità economiche e aspetti contabili e ciò a causa di non poche difficoltà di ordine applicativo.

Altre volte, le difficoltà si connettono a quelle tipiche che riguardano il controllo della finanza pubblica, per il cui superamento occorrono strumenti *ad hoc* che sono allo studio del Governo e del Parlamento.

In quest'ottica generale, la Corte dei conti si è fatta talora carico di indicare percorsi applicativi « minimali », percorsi che si prestino, cioè, ad una cauta sperimentazione, in attesa che le soluzioni applicative proposte si consolidino e sia possibile prendere decisioni definitive. D'altra parte, anche la Corte dei conti è andata modificando le proprie posizioni, sulla base della esperienza acquisita.

Fatta questa premessa, posso senz'altro riassumere il contenuto del documento.

Il primo aspetto trattato, riguarda il bilancio pluriennale programmatico. Come è noto, tale bilancio costituisce il più importante tra gli istituti della legge n. 468 cui non è stata data ancora attuazione. Indubbiamente, la Corte dei conti si rende conto, da un lato, delle difficoltà enormi che impediscono per tale aspetto la piena attuazione della legge n. 468, e, dall'altro, anche dell'importanza che il documento contabile-finanziario riveste ai fini soprattutto della copertura delle spese pluriennali di investimento nonché di una programmazione finanziaria che si connetta a quella economica.

Proprio sul problema riguardante il bilancio pluriennale programmatico, la Corte, rendendosi conto delle difficoltà di natura soprattutto tecnica ma anche di in-

terpretazione delle disposizioni normative, si è fatta carico di indicare — come ho poc'anzi detto — un percorso « minimale », suggerendo una attuazione graduale del dettato legislativo, che iniziasse con l'adozione di un bilancio programmatico redatto in base ai risultati delle proiezioni del bilancio a legislazione vigente, integrate dalla proiezione dei fondi speciali. In questo caso, avremmo una integrazione fra bilancio pluriennale e legislativo vigente e bilancio pluriennale programmatico. Con un documento del genere, con una proiezione programmatica dei fondi speciali e delle variabili macroeconomiche, potremo avere un quadro generale più preciso, seppure in certo senso ancorato alla legislazione vigente. Di tale possibilità attuativa mi sembra tengano conto gli orientamenti più recenti sia del Governo che del Parlamento.

L'anno scorso — desidero ricordarlo — è stata presentata e approvata dal Parlamento, in allegato al bilancio, una triennializzazione dei fondi speciali, sia pure con qualche lacuna perché il fondo investimenti-occupazione non riportava proiezioni triennali. Per quest'anno (come ho potuto apprendere dagli atti parlamentari) il Governo ha preannunciato un ulteriore passo avanti con la presentazione del primo abbozzo di bilancio pluriennale (anche se in allegato alla relazione previsionale e programmatica). La Corte dei conti — ripeto — è favorevole a questa prudente impostazione che consente al Parlamento di rendersi conto degli effetti e delle eventuali controindicazioni di un bilancio pluriennale programmatico. Le preoccupazioni espresse dal Governo nei recenti documenti parlamentari riguardano anche la possibilità che l'attuazione del bilancio programmatico possa addirittura essere in contrasto con le esigenze di una corretta copertura della legislazione di spesa. Ci si preoccupa, cioè, che, una volta approvato il bilancio pluriennale programmatico e non verificandosi le ipotesi di un certo andamento economico in esso contenute, l'approvazione del bilancio possa consentire l'approvazione di leggi di spesa prive di effettiva copertura.

Nella prospettiva di una prossima modifica della legge n. 468 e sempre in merito al bilancio pluriennale programmatico, la Corte dei conti ha rilevato una certa genericità nella attuale formulazione normativa, non specificando essa quale dei due tipi di bilancio (se quello programmatico o quello tendenziale) debba essere approvato dal Parlamento. La Corte, inoltre, ha segnalato tutta una serie di problemi interpretativi emergenti dalla legge n. 468, suggerendo l'adozione di specifiche disposizioni legislative anche sugli stessi criteri di impostazione del bilancio programmatico. Al riguardo, non appare neppure sicuro, ad esempio, che il bilancio programmatico tendenziale e quello pluriennale programmatico debbano avere in comune il primo esercizio, cioè debbano partire da una base comune differenziandosi solamente negli anni successivi. C'è addirittura chi, in dottrina, ritiene che la stessa indicazione delle ipotesi sull'andamento economico debba essere effettuata con una differenziazione anche per il primo esercizio finanziario: così, ad esempio, che il bilancio annuale a legislazione vigente possa costituire la base del bilancio pluriennale a legislazione vigente e, viceversa, il bilancio programmatico annuale la base del bilancio programmatico pluriennale. Indubbiamente, la legge n. 468 è, a tale riguardo, molto vaga, per cui — ripeto ancora una volta — la Corte dei conti ritiene che la revisione legislativa debba tener conto delle esperienze accumulate e presupponga una fase di sperimentazione dell'istituto.

Desidero anche ricordare che la Corte dei conti ha giudicato « percorribili », per la redazione del bilancio programmatico, indicazioni emerse da un recente rapporto della Commissione tecnica della spesa pubblica, indicazioni che individuano « regole esterne », in aggiunta a quelle relative alla copertura finanziaria di cui all'articolo 4, ottavo comma, della legge n. 468, sulle quali impostare il bilancio programmatico.

Un altro punto oscuro, individuato dalla Corte, riguarda i criteri cui occorre uniformarsi per una corretta costruzione della versione del bilancio a legislazione vi-

gente. Il dubbio riguarda la possibilità di impostare un bilancio pluriennale tendenziale che prescindendo dalle ipotesi programmate di andamenti economici. La legge n. 468 non specifica se il bilancio, sia annuale sia pluriennale, a legislazione vigente debba presupporre andamenti economici programmati dal Governo o se invece debba assumere come base l'ipotesi di andamenti economici risultanti dal bilancio precedente. Anche tale questione meriterebbe una specificazione legislativa, pur essendo evidenti le difficoltà tecniche di due bilanci fondati su diversi scenari economici.

Nella stessa ottica non sembrano chiari i parametri sulla cui base andrebbe verificato il non peggioramento del saldo di parte corrente, ipotesi cui la legge subordina la deliberazione di spese pluriennali di parte corrente o di rimborso prestiti con proiezioni pluriennale. Si tratta di un punto focale, né sembra ancora emergere dalle prassi applicative e da una interpretazione consolidata della legge n. 468 quale debba essere il parametro di riscontro per verificare il dato di cui sopra. Il dubbio riguarda soprattutto la legge finanziaria perché per le leggi di spesa successive al bilancio a legislazione vigente il parametro è costituito da quest'ultimo. In una visuale di aggiornamento legislativo questo dovrebbe essere uno dei punti fondamentali da affrontare.

Il secondo argomento trattato nel rapporto della Corte dei conti riguarda un problema, relativo alla decisione di indebitamento, che è spesso emerso dalle discussioni parlamentari: la variabilità del limite massimo del ricorso al mercato fissato dalla legge finanziaria. Al riguardo la Corte ha modificato nel corso del tempo il proprio orientamento; nelle ultime relazioni ha ammesso cioè che la verifica del rispetto del limite massimo fissato dalla legge finanziaria debba essere operata a consuntivo. Rendendosi conto delle notevoli difficoltà implicate dall'attuazione della legge n. 468, ha ritenuto che in sede di assestamento possa emergere un superamento del limite stabilito in sede previsionale a seguito soprattutto dell'applica-

zione del meccanismo stabilito dall'articolo 10 di scivolamento delle coperture. Il gioco dei meccanismi, tuttavia, deve garantire che il saldo a consuntivo rientri nel limite massimo programmato dalla legge finanziaria. La Corte dunque distingue tra modifiche per così dire volontaristiche, non apportabili con la legge di assestamento visti i limiti istituzionali della legge stessa e modifiche automatiche derivanti dal gioco dei fattori previsti dalla stessa legge n. 468. Ciò comporta che qualora in sede di assestamento emerga il pericolo — come già accaduto nel 1983 — di uno sfondamento sostanziale del limite massimo derivante da una sovrastima delle entrate o da fattori legislativi emersi nel corso dell'anno, il Governo e il Parlamento si debbano impegnare a prendere le iniziative legislative necessarie per impedire un simile fenomeno. La Corte ha assunto, invece, una posizione contraria relativamente all'articolo 1 della legge finanziaria del 1984, che — non considerando il gioco degli scivolamenti ex articolo 10 — ammette, sia pure entro certi limiti, il superamento a consuntivo del limite massimo impostato dalla legge finanziaria. Una soluzione possibile a questo riguardo, in sede di una eventuale modifica del testo normativo, potrebbe essere l'inserimento di un fondo apposito nel bilancio per recuperare l'eventuale effetto dei meccanismi automatici. Altrimenti occorrerebbe una prudente valutazione delle poste di bilancio tale da garantire che non vi sia sfondamento a consuntivo del limite massimo.

Un'altra questione relativa alla decisione di indebitamento emersa dalle discussioni parlamentari verte sulla espressione del limite massimo nei soli termini di competenza o anche di cassa. Anche a questo riguardo la Corte si è adattata alle esigenze applicative della legge n. 468 e ha riconosciuto che, attinendo la fissazione del limite massimo soprattutto alla materia della copertura, si possa accettare che questo sia espresso esclusivamente in termini di competenza. Comunque, in un parere reso su uno schema di modifica al regolamento di contabilità generale propo-

sto dal Ministero del tesoro e inserito in allegato a questo rapporto, essa ha sottolineato come anche in questo caso occorrerebbe integrare la normativa vigente specificando questa possibilità. Tale modifica si renderebbe necessaria salvo che l'esigenza emersa dal dibattito di un maggiore e più penetrante controllo parlamentare sul regime di cassa non comporti una soluzione diversa.

Il terzo argomento elencato nel rapporto attiene ai fondi speciali; le osservazioni formulate dalla Corte riguardano profili applicativi di non corretta utilizzazione dei fondi e, non essendo esse finalizzate a modifiche legislative, risultano soltanto accennate nel documento in esame. In esso, cioè, si accenna solo a qualche criterio di discutibile utilizzazione dei fondi. Volendo rimanere aderenti all'argomento oggi inserito all'ordine del giorno posso dire che la Corte ha espresso qualche perplessità su alcune prassi invalse negli anni precedenti soprattutto per quanto attiene allo slittamento della decorrenza dei provvedimenti; in particolare, ci si chiede, seppure implicitamente, se la possibilità di tale scivolamento sia conforme a un rigido concetto di legislazione vigente. Nella prassi attuale, come è noto, una parte dei fondi impostati dalla legge finanziaria precedente viene riportata nel progetto di bilancio a legislazione vigente, mentre la manovra programmatica sui fondi viene demandata correttamente alla nuova legge finanziaria. Nel riportare a legislazione vigente i fondi precedenti, a volte viene tuttavia supposto uno slittamento di decorrenza dell'intero provvedimento che, a prescindere dalla presentazione del disegno di legge in Parlamento, viene spostata da un anno all'altro. Forse sarebbe più corretto addossare una tale manovra alla legge finanziaria piuttosto che al bilancio a legislazione vigente.

Si tratta, per il momento, di un rilievo di carattere interpretativo ma, qualora il progetto di bilancio a legislazione vigente fosse individuato come parametro di raffronto per la verifica del mancato peggioramento del saldo di parte corrente da parte della legge finanziaria in via di

formazione, una decisione in materia potrebbe avere anche riflessi sul problema della copertura e sulla applicazione dell'ottavo comma dell'articolo 4. Ove si scegliesse cioè la linea che il progetto di bilancio a legislazione vigente costituisce parametro sul quale verificare il non peggioramento del saldo di parte corrente, allora la predeterminazione di criteri rigidi e puntuali di impostazione del bilancio a legislazione vigente diventerebbe importante, come limite per la stessa legge finanziaria, limite indirettamente di portata costituzionale. Qualora invece si decidesse che il parametro è diverso, che cioè possa essere il bilancio precedentemente approvato in gestione, allora il problema della ripartizione dei compiti tra bilancio a legislazione vigente e legge finanziaria rivestirebbe valore minore.

Credo di poter sorvolare sulle osservazioni circa le improprietà della legge numero 468 in relazione all'obbligo di dimostrare e quantificare esattamente l'importo degli scivolamenti all'anno successivo, perché si tratta di argomento di non enorme importanza. Comunque, sarebbe bene specificare che la norma (se non erro, è l'ultimo comma dell'articolo 10) copre tutte le ipotesi di copertura destinate a scivolare all'anno successivo. Ma questi, ripeto, sono aspetti di minore momento.

Il documento reca poi una elencazione molto approssimativa delle osservazioni che la Corte anno per anno dedica ai profili di copertura della spesa. Il documento, come prima ho ricordato, essendo finalizzato ad eventuali modifiche della legge n. 468, non si dilunga sull'argomento, anche se si tratta di profili applicativi piuttosto importanti. È opportuno ricordare solamente che nella maggior parte delle ipotesi i profili di discutibile prassi in materia di copertura delle spese si intrecciano con la problematica dei fondi globali.

Infine, alcune perplessità sono state sollevate dalla Corte anche riguardo alla eccessiva genericità del fondo investimenti ed occupazione; ma il documento presentato a luglio sfiora appena questi argo-

menti rinviando alle relazioni annuali della Corte.

Una osservazione ulteriore che la Corte ha ritenuto di formulare e che solo apparentemente, almeno a mio avviso, esula dal tema, attiene all'opportunità di una riclassificazione delle spese di bilancio, soprattutto per quel che riguarda l'attribuzione di alcune spese alla parte in conto capitale o alla parte in conto corrente. Sembra un argomento « di bassa cucina » ma, nella realtà, inesatte classificazioni hanno un riflesso sui saldi, per cui, vista la diversa metodologia di riscontro della copertura *ex* articolo 4, ottavo comma, classificare una spesa tra quelle in conto capitale o quelle correnti può avere un riflesso di maggiore o minore rigidità sul rigore delle ipotesi di copertura.

Su questa base la Corte ricorda come alcune poste delle spese in conto capitale, per tradizione ricomprese nel titolo secondo, in realtà riguardino finalizzazioni di spesa corrente. L'esempio più chiaro è rappresentato dalle anticipazioni non produttive alle aziende autonome.

I criteri riguardanti la copertura non credo riguardino il tema di oggi. Ricordo solo che la Corte ha già avuto modo di formulare in precedenza proposte, coincidenti con quelle emerse dall'indagine conoscitiva svolta dal Senato, sull'opportunità che il Governo si impegni per una maggiore specificazione dei criteri di quantificazione degli oneri. Anche relativamente al problema del contenuto della legge finanziaria, il rapporto della Corte si limita a pochi cenni, perché la definizione dei compiti tra legge finanziaria e bilancio attiene a profili applicativi e non comporta una necessità di modifiche legislative. Ovviamente si tratta di prassi in via di evoluzione, che nel corso degli ultimi anni tende però a consolidarsi. Comunque non mi sembra questa la sede più adatta per affrontare tali temi.

Vi è poi una parte del documento riguardante il bilancio di cassa. A tale proposito la Corte praticamente ha preso atto, pur rendendosi conto delle difficoltà obiettive coinvolte dalla impostazione del

bilancio di cassa, della netta separazione che ormai si è affermata tra stima di cassa ed autorizzazioni con effetto giuridico (che è poi una necessità che deriva dalla scarsa valenza del bilancio di cassa di fronte ad una prevalenza delle esigenze di tesoreria nell'impostazione della manovra finanziaria).

Di fronte a questa ormai consolidata scarsa utilità delle autorizzazioni di cassa riferite a singoli capitoli, la Corte ritiene che gli orientamenti recentemente espressi dal Parlamento, tendenti a conferire al Governo la facoltà di apportare modifiche compensative alle autorizzazioni di cassa, riguardano non il singolo capitolo, ma aggregati maggiori, possano meglio risultare espressione di una manovra generale.

La Corte ha più volte lamentato, anzitutto la mancata evidenziazione in bilancio del debito fluttuante e, più in generale, la scissione tra bilancio di cassa e tesoreria, segnalando come ciò comporti una scarsa significatività del bilancio di cassa. Ora, evidenziare in bilancio la gestione della tesoreria è una soluzione che comporta problemi tecnici notevolissimi, ma è innegabile come in mancanza di tale evidenziazione il bilancio di cassa sia destinato a non decollare.

L'ultimo argomento riguarda un aspetto di non secondaria importanza, e cioè i residui di stanziamento.

La Corte, al tempo della predisposizione della legge n. 468, inviò al Parlamento un referto in corso di esercizio, anticipando la parte della propria relazione dedicata agli aspetti contabili e sottolineando la propria contrarietà all'istituto del residuo di stanziamento; istituto che menoma sicuramente la significatività del bilancio di competenza e che potrebbe addirittura essere giudicato — seppure in via indiretta — contrario al principio dell'annualità del bilancio sancito dall'articolo 81 della Costituzione.

La soluzione a suo tempo prospettata dalla Corte, adottata anche da regioni a statuto speciale, consisteva nel riportare a zero le poste non impegnate giuridica-

mente, in modo che il Parlamento potesse avere un margine di manovra ulteriore nel decidere gli stanziamenti. A prescindere da tale aspetto, comunque, la Corte rileva una prassi particolare, che è stata in un certo senso formalizzata con legge, sia pure settorialmente, e che praticamente include anche nell'entrata residui di stanziamento.

In virtù di una legge del 1977 — relativa alle Aziende del Ministero delle poste — nonché di una prassi adottata da altre aziende autonome, si perviene in pratica, a considerare tra i residui attivi poste derivanti da emissione di obbligazioni o stipulazione di mutui, anche se le obbligazioni non siano state emesse ed i mutui non stipulati.

Ciò in taluni casi consente di riequilibrare la presenza, nella parte passiva dei bilanci, dei residui passivi di stanziamento; ma, in altri, comporta la possibilità di *deficit* sommersi, nella misura in cui vengano date per acquisite entrate che non è possibile acquisire per difficoltà di mercato.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE

GIANFRANCO ORSINI

RICCARDO BONADONNA, *Consigliere della Corte dei conti*. Dopo l'esauriente intervento del collega Battini, farò un cenno solo alla questione del ricorso al mercato. Il limite del ricorso al mercato è stato superato nel corso del 1983, salvo a rientrare a consuntivo. La posizione che la Corte dei conti ha assunto nei confronti di questo importantissimo saldo è stata sempre di estremo rigore, nonostante qualche perplessità manifestata a questo proposito nelle recenti discussioni parlamentari. Occorre precisare che l'atteggiamento di fermezza della Corte dei conti permane e semmai si tratta di apportare qualche ritocco normativo, come prima ha suggerito il collega Battini. A giudizio della Corte dei conti il superamento del limite di un saldo così importante ha carattere di negatività; il rispetto dei saldi differenziali è una garanzia fissata

dalla legge n. 468 in modo inderogabile se non si vuole che si scardini tutto il sistema.

ROSARIO MARESCA, *Consigliere della Corte dei conti*. Voglio fermarmi sul problema della copertura delle nuove e maggiori spese, dal momento che questo aspetto sta alla base dell'indebitamento dello Stato e del *deficit* che si cerca di ridurre, ma che aumenta annualmente.

Poiché mi occupo del controllo sugli atti del Ministero del tesoro, questo è un problema che vedo quotidianamente: non sempre la copertura è puntuale, specialmente per quanto riguarda le spese a carattere pluriennale, in particolare quelle cui la legge provvede con limiti di impegno per venti o trenta anni e assicura la copertura riducendo capitoli di spesa che hanno uno stanziamento annuale, che si esaurisce nell'anno in corso. Questa è una copertura del tutto insufficiente, perché andrà ad aggravare i bilanci degli anni successivi. A questo proposito ritengo che la Commissione bilancio, che è particolarmente attenta a questi problemi, dovrebbe esaminare più approfonditamente le coperture finanziarie proposte nei disegni di legge, se si vuole effettivamente raggiungere una riduzione del *deficit*, o perseguire — se è possibile — un pareggio nel bilancio dello Stato.

PRESIDENTE. A questo punto, penso senz'altro che qualche collega vorrà porre delle domande agli intervenuti in rappresentanza della Corte dei conti.

RENZO SANTINI. Desidero innanzitutto ringraziare i rappresentanti della Corte dei conti che sono intervenuti oggi a questa seduta. Ho avuto modo di occuparmi, in qualità di relatore, del provvedimento di assestamento per il 1984 e debbo riconoscere che non ho potuto fare a meno di considerare il materiale documentale, inviatoci dalla Corte dei conti, come un fondamentale supporto di riflessioni, di argomentazioni sul testo che poi è stato sottoposto all'esame e all'appro-

vazione dell'Assemblea. A seguito di questa esperienza, che ritengo particolarmente utile, non posso che esprimere l'auspicio che il rapporto tra le Commissioni bilancio della Camera e del Senato, oggi riunite in seduta congiunta, ai sensi dell'articolo 119, terzo comma, del regolamento della Camera, e, più in generale, tra il Parlamento e la Corte dei conti, non possa che intensificarsi.

Ho preso conoscenza e avuto modo di apprezzare l'ampia relazione e il parere, in essa contenuto, della Corte dei conti. Ritengo, però, che il terzo punto del documento (quello relativo alle prospettive di riforma del sistema di controllo) non abbia avuto l'approfondimento che meritava.

Per quanto mi consta, la materia relativa al punto suddetto non è oggetto di esame da parte della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Permane infatti una zona d'ombra sul sistema dei controlli, malgrado quel dibattito culturale al quale si richiama giustamente la Corte dei conti. Rimane da chiarire tutta la problematica concernente il controllo successivo da parte della Corte dei conti e il relativo grado di efficienza di tale tipo di controllo. Ora, se sono vere le osservazioni formulate dalla Corte e se è fondata la necessità di modificare il quadro complessivo, attualmente confuso e incoerente e nel quale la Corte opera con difficoltà, legittimamente la Corte dei conti ha cercato di riempire, attraverso forme di controllo, lacune normative anche per soddisfare giuste esigenze di chiarezza dell'opinione pubblica che a questi problemi pone più attenzione di quanto non si pensi. Da qui il grande interesse che io provo nei confronti dell'ampia ed esaustiva relazione della Corte dei conti sui controlli degli enti locali, un tema su cui si è svolto, qualche tempo fa, un dibattito che ha avuto una eco su grandi organi di informazione. Personalmente, avverto l'esigenza di una informazione più attenta su di un tema annoso (mi riferisco, in particolare, all'atteso rapporto sulla spesa sanitaria).

Esistono alcuni settori su cui il controllo, di fatto, viene esercitato e per il quale l'autorità della Corte dei conti ha acquistato un particolare prestigio. Ciò detto, nell'esprimere un vivo ringraziamento per la relazione e i relativi rilievi che la Corte ci ha inviato su una situazione certamente confusa e incoerente nonché insoddisfacente, desidererei sapere dai suoi rappresentanti, oggi presenti, se la stessa Corte si sia spinta un po' più avanti, formulando, in altre parole, giudizi ulteriori, in altre sedi o in altro modo, sul tema del controllo degli enti locali.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PAOLO CIRINO POMICINO

MARCELLO CRIVELLINI. Desidero anch'io ringraziare gli intervenuti in rappresentanza della Corte dei conti, anche perché l'apporto informativo e documentale fornito dalla Corte è fondamentale soprattutto per i parlamentari che si trovano all'opposizione e che, quindi, non possono contare sui dati ed elaborazioni contabili nella misura in cui può attingere il Governo.

Nel corso del mio intervento mi soffermerò su tre punti in merito ai quali desidererei avere dei chiarimenti. Il primo riguarda un fenomeno che si va sempre più allargando e del quale si sta occupando la stampa in questi giorni; quello riguardante i debiti sommersi, per un ammontare di decine di migliaia di miliardi. Un fenomeno questo, la cui punta emerge (ed è quindi visibile) solo periodicamente. Secondo quanto ci ha detto il ministro del tesoro, l'esposizione debitoria di questo fenomeno si aggira sui 20 mila miliardi; teniamo — però — presente che questi sono dati che risalgono nientemeno che al 1952. Sempre a tale riguardo ho avuto modo di leggere un rapporto fatto dalla Cassa per il Mezzogiorno da cui si evince un'analogha esposizione debitoria sommersa per decine e decine di migliaia di miliardi. Un fenomeno questo — come si rileva nello stesso rapporto — che può avvenire anche

senza che sia violata alcuna disposizione legislativa, in quanto causato da meccanismi particolari che hanno regolato il funzionamento della Cassa per il Mezzogiorno.

A mio avviso, se teniamo anche conto della situazione delle unità sanitarie locali, degli enti locali, eccetera, potremmo affermare che è in atto una tendenza all'espansione di questi fenomeni relativi ai debiti sommersi. A quali strumenti la Corte dei conti pensa di poter ricorrere, se non per evitare, almeno per porre sotto controllo questi fenomeni? Questo il primo quesito.

Un secondo problema che intendo trattare è quello riguardante la struttura del bilancio, una struttura, a mio avviso, particolarmente arcaica e poco funzionale e, in ogni caso, poco idonea ad una conoscenza effettiva da parte dei membri del Parlamento.

Se ben ricordo, esaminando il disegno di legge di bilancio relativo al 1981, i capitoli con appostazioni inferiori ai cento milioni costituivano una somma pari a più di un terzo della cifra globale riportata in altri capitoli.

In un bilancio dello Stato in cui l'ordine di grandezza è ormai di centinaia di migliaia di miliardi ciò rappresenta un ostacolo alla conoscenza dei fenomeni. Da tempo pongo il problema di una ristrutturazione del bilancio eventualmente con una aggregazione maggiore degli oggetti che riguardano i capitoli di spesa per dare la possibilità di una conoscenza effettiva; ho citato soltanto la distribuzione dei capitoli per entità, ma altri potrebbero essere i parametri, per cui se la Corte lo ritenesse opportuno potrebbe fornire dei suggerimenti in proposito.

Un altro problema riguarda le coperture ed è uno dei maggiori per quanto attiene al *deficit* del bilancio. In proposito ci troviamo di fronte ad un fenomeno per cui centinaia o migliaia di leggi vengono approvate senza che la loro copertura sia in alcun modo dimostrata. Di fatto il Parlamento non ha attualmente alcuno strumento per verificare se una copertura sia più o meno adeguata. Sarebbe forse immaginabile un intervento della Corte, ade-

guatamente potenziata, nel senso che essa potrebbe fornire un parere o una valutazione sulla copertura delle singole leggi nel momento in cui vengono discusse e votate.

Un'ultima questione riguarda il potenziamento del lavoro della Corte attraverso una serie di investimenti volti eventualmente ad arricchire la sua strumentazione dal punto di vista tecnologico; infatti sono sempre stato interessato all'attività di questo organo che ritengo fondamentale perché le decisioni del Parlamento siano il più possibile idonee alle necessità.

MARIO FERRARI AGGRADI, *Presidente della V Commissione del Senato*. Ritengo doveroso prendere la parola come presidente della Commissione bilancio del Senato innanzitutto per esprimere il mio apprezzamento e il mio ringraziamento ai rappresentanti della Corte dei conti. Siamo, infatti, riconoscenti per l'apporto dato dalla Corte dei conti e siamo fermamente intenzionati a trarne il massimo dei vantaggi in quanto confidiamo di portare in aula le relazioni della Corte sulla gestione degli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria per iniziare una fase di collaborazione. In questo senso, come presidente non posso apprezzare le dichiarazioni secondo cui il vostro contributo rappresenterebbe soprattutto un aiuto per l'opposizione; pur avendo il dovere di tutelare i diritti della minoranza confido che anche la maggioranza e il Governo vorranno trarre profitto da questa collaborazione. Questo apporto deve essere costruttivo nel senso di consentire una più corretta gestione della cosa pubblica.

D'altra parte dobbiamo considerare che una innovazione profonda, come quella della legge n. 468 del 1978, va riconsiderata e rivista in alcuni punti importanti anche sul piano amministrativo attraverso un andamento per approssimazioni successive. Voglio sottolineare lo sforzo compiuto dalla Ragioneria generale dello Stato e dal ministro del tesoro nel tenere conto, nei limiti del possibile, del bilancio e delle norme finan-

ziarie per quanto riguarda la struttura conoscitiva, il quadro e la valutazione degli effetti.

Desidero sottolineare come l'allegato C3 del disegno di legge di bilancio, attraverso una proiezione triennale dei fondi speciali, sia utile per garantire una corretta copertura con una visione sia di medio che di lungo periodo. In secondo luogo, voglio richiamare l'attenzione sull'appendice, recante preziosi elementi esplicativi sulla struttura espositiva del bilancio di previsione e sui termini maggiormente ricorrenti nei documenti di finanza pubblica; questo facilita senza dubbio una maggiore comprensione di importanti elementi.

Per quanto riguarda poi il disegno di legge finanziaria, richiamo l'attenzione su alcune novità che in parte mi sembra recepiscano taluni suggerimenti e della Corte dei conti e del Parlamento; in particolare, mi riferisco all'allegato B, nel quale si fornisce un quadro analitico degli effetti delle variazioni di spesa proposte con la finanziaria per le spese pluriennali. Un primo passo verso la costruzione di quel bilancio per programmi e progetti di cui parla la legge n. 468 mi sembra sia stato compiuto attraverso l'inserimento di una analisi settoriale delle autorizzazioni di spesa recate dalle leggi pluriennali. In questo senso voglio interpretare lo sforzo compiuto dal Governo e in questo senso mi auguro il Governo voglia proseguire.

La struttura conoscitiva deve servire anche a migliorare la parte normativa e a questo riguardo desidero sottolineare come questo anno - accogliendo raccomandazioni più volte formulate dalla Corte dei conti - si siano fatti emergere contabilmente in bilancio i debiti pregressi in essere presso diversi punti nel settore pubblico allargato. Nel momento in cui esprimiamo il nostro apprezzamento per l'introduzione di questo elemento innovativo, non possiamo non rivolgere una raccomandazione perché vengano introdotte le garanzie relative. Un motivo di preoccupazione potrebbe nascere dal fatto che quella voce venga

contabilizzata come una posta di spesa del Fondo speciale corrente; l'esperienza della finanziaria 1980 può offrirci qualche utile indicazione dal momento che la voce di regolazione dei debiti pregressi del settore mutualistico nei fondi speciali credo le condizioni per un aumento di nuove spese correnti appoggiate, come copertura, su tale voce. Non vorrei che lo sforzo di risolvere questo problema fosse vanificato dall'esigenza di trovare alcune coperture. Mi riservo di prendere le iniziative opportune, ma voglio sottolineare la necessità di far seguire a questo impegno sul piano conoscitivo e dell'impostazione alcune garanzie concrete.

Riconoscenti per il vostro contributo confidiamo che la nostra collaborazione prosegua nel miglior modo possibile; abbiamo già costituito una sottocommissione *ad hoc* e possiamo garantire un uso prezioso delle informazioni ricevute anche attraverso un'azione di stimolo perché i vostri suggerimenti vengano accolti.

FRANCO BASSANINI. Vorrei ringraziare i magistrati della Corte dei conti che sono intervenuti; tuttavia devo subito dire che questo nostro incontro non potrà avere tutta l'utilità che l'innovazione regolamentare doveva comportare. Ciò non dipende dalla volontà o dell'efficienza dei servizi parlamentari, ma dal fatto che i membri delle due Commissioni bilancio hanno potuto disporre dei testi soltanto nella giornata di ieri e di conseguenza si sono trovati nell'impossibilità di esaminarli adeguatamente.

Di conseguenza, i quesiti, le richieste di chiarimento, di informazione e di valutazione che avremmo voluto formulare agli autorevoli magistrati della Corte dei conti sono limitatissimi perché derivano solo da una « scorsa a campione » degli strumenti legislativi e dei documenti di bilancio di cui disponiamo.

Vorrei ora formulare rapidamente alcune domande che non sono forse le più importanti, ma che derivano, come ho detto, dalle limitatezze del campione che ho potuto prendere in considerazione.

Vorrei chiedere ai consiglieri della Corte dei conti se non ritengano che possano sorgere problemi in relazione all'ulteriore incremento dei costi che i documenti di bilancio mostrano in seguito alla « scissione » tra autorizzazione di competenza, autorizzazione di cassa e previsione fin d'ora formulate sulla gestione di cassa futura.

Già nel primo articolo della legge finanziaria è contenuta l'indicazione di un consistente incremento del limite del saldo netto da finanziare e del limite del ricorso al mercato in termini di competenza; vi è una riduzione specifica significativa di tale incremento che risulterebbe dalle autorizzazioni di cassa corrette dalle indicazioni della finanziaria; vi è poi l'indicazione di un ulteriore contenimento del fabbisogno a consuntivo proposto dal ministro del tesoro. Questo rischia — e su questo vorrei una risposta — di incrementare fortemente il fenomeno dei residui e di provocare, come sottolineava il collega Crivellini, nuovo indebitamento sommerso e quindi di vanificare totalmente il significato della stessa decisione di bilancio.

Vorrei ricordare che la stessa indicazione della Corte dei conti sul limite dell'indebitamento da verificare a consuntivo diventa di qualsiasi significato concreto nel momento in cui le indicazioni di tali saldi vengano effettuate in termini di competenza senza alcun riferimento reale, senza alcuna comparabilità reale con gli obiettivi che effettivamente si intendono perseguire.

Il secondo gruppo di quesiti nasce dal fatto che la Corte dei conti ha più volte sottolineato l'importanza della redazione del bilancio pluriennale nella versione programmatica. Recentemente ha anche indicato la possibilità, almeno, di una soluzione « minimale » del problema. Il ministro del tesoro, accogliendo il contenuto di una risoluzione della Commissione bilancio della Camera del 2 agosto, ha ieri ribadito in questa sede che intende, sia pure con qualche giorno di ritardo, presentare uno schema di bilancio pluriennale in versione programmatica che per

quest'anno non avrà effetti giuridici, secondo l'intesa cui si era giunti.

Non sarebbe quanto meno utile, in funzione appunto di un bilancio pluriennale programmatico in versione « minimale », l'unificazione dei fondi speciali nella finanziaria? Oggi, infatti, i fondi speciali sono ripartiti tra bilancio e legge finanziaria per cui, considerando la loro proiezione triennale, sfugge un elemento fondamentale di valutazione complessiva della manovra in funzione pluriennale. Non si ritiene utile questa soluzione? Oppure essa comporta qualche difficoltà? Se così fosse, nulla impedirebbe al Parlamento, già in fase di approvazione, di operare tale unificazione.

Il terzo gruppo di quesiti riguarda la eventuale possibilità che la Corte dei conti proceda ad un riscontro sul bilancio di previsione di quest'anno in relazione ai criteri ed alle direttive che sull'impostazione del bilancio erano stati a suo tempo formulati dal ministro del tesoro nei confronti delle singole amministrazioni. Sarebbe molto utile per il Parlamento avere elementi per verificare se tali direttive e criteri siano stati puntualmente rispettati o disattesi. Ciò permetterebbe di porre in evidenza settori sui quali procedere ad un approfondimento. Esiste la possibilità di avere in tempo utile qualche elaborazione a tale riguardo sulla base di questo confronto, oppure la Corte dei conti non è attrezzata in tal senso o ritiene che ciò non rientri nei suoi compiti?

Connesso a questo problema c'è il fatto che il ministro del tesoro abbia più volte lamentato che tali criteri e direttive sull'impostazione del bilancio non abbiano efficacia giuridica vincolante nei confronti delle amministrazioni, in quanto contenuti in una circolare ministeriale. Ritengono i magistrati della Corte dei conti che da questo punto di vista sarebbe utile prevedere (e lo si può fare in via informale, salvo un eventuale formalizzazione in fase di revisione della legge n. 468) un momento di dibattito parlamentare? Questo potrebbe avvenire a gennaio o all'inizio di febbraio e potrebbe portare ad una sorta di sanzione parla-

mentare di alcuni criteri e direttive che aprono il procedimento di formazione del bilancio preventivo per l'esercizio successivo.

Passando al quarto gruppo di quesiti, ritengo anche io, come il collega Crivellini, estremamente importante la collaborazione della Corte dei conti con il Parlamento su questioni che certamente vanno al di là delle competenze ordinarie consolidate, e non mi riferisco solo al problema del controllo né solo al problema del controllo della gestione finanziaria degli enti. Questo ramo del Parlamento, anche per un adempimento regolamentare, quest'anno ha svolto un esame « a tappe » delle relazioni finora pervenute e da questo punto di vista ha dovuto lamentare il fatto che esse riguardano esercizi molto lontani nel tempo e quindi di scarsa utilità per il lavoro parlamentare.

Sotto questo profilo, se vi sono problemi di struttura, di organico, di strumenti di lavoro o di finanziamento per la Corte, credo che la sede odierna sia la migliore per esporli.

Vi sono poi le questioni riguardanti la struttura stessa del bilancio, questioni che concorrono a renderlo non solo illeggibile, ma difficilmente gestibile. Le disposizioni sulla struttura di bilancio per programmi e progetti sono rimaste sulla carta, come ci diceva ieri il ministro del bilancio. Sarebbe interessante sapere, anche se non in questa sede, se sia possibile prevedere qualche strumento di collaborazione tra le Commissioni bilancio della Camera e del Senato e la Corte dei conti per affrontare questo problema.

Infine mi pare sia da ribadire il nostro interesse per la ricerca di un organo tecnico, che può essere la Corte, se lo crede opportuno e possibile, o possono essere altri organi che coadiuvano il Parlamento, non tanto per la valutazione dell'idoneità della copertura, quanto per la valutazione degli oneri della legislazione di spesa; questo infatti è il settore nel quale più è difficile per la Commissione bilancio avere strumenti di riscontro e di conoscenza sicura e nel quale più facilmente si verificano aggiramenti alle disposizioni del quar-

to comma dell'articolo 81 della Costituzione.

PRESIDENTE. Grazie onorevole Bassanini. Vorrei ora chiedere agli ospiti della Corte dei conti di rispondere ai quesiti sollevati dai colleghi parlamentari; il tempo a nostra disposizione è brevissimo poiché è già arrivata la delegazione della Banca d'Italia e pertanto pregherei i nostri illustri ospiti di inviarci, eventualmente, una memoria scritta a chiarimento dei quesiti che richiedessero risposte particolarmente elaborate.

VITTORIO GUCCIONE, Consigliere della Corte dei conti. Rispondo sul quesito posto dall'onorevole Santini sui controlli; è questo un argomento che non abbiamo trattato poiché pensavamo esulasse dal tema specifico dell'audizione.

Il problema dei controlli è di grande importanza perché dalla sua risoluzione discende un po' tutta la risoluzione dei problemi della finanza pubblica. Nel rapporto che abbiamo steso nel luglio di quest'anno per la Commissione bilancio della Camera, abbiamo fissato i termini esatti del problema che, come diceva l'onorevole Santini, è stato ormai discusso in tutte le sedi politiche e culturali del nostro paese ed è ormai giunto a maturazione.

Ritengo che ogni sforzo per rendere governabile la finanza pubblica — e mi riferisco in particolare a taluni settori come la spesa sanitaria, la spesa regionale ed in genere quella degli enti locali — dipenda essenzialmente dalle modifiche del sistema di controllo. Dal canto suo la Corte ha fatto tutto il possibile per superare le pastoie di una legislazione che risale, come tutti sanno, alla metà del secolo scorso. Le relazioni che la Corte fa annualmente e quelle sugli enti pubblici e sullo stato della finanza locale, sono la dimostrazione dell'impegno della Corte malgrado tutte le difficoltà organizzative e strutturali. Il riferimento che l'onorevole Bassanini faceva poco fa ad ulteriori funzioni che la Corte potrebbe assumere, rappresenta indubbiamente una prospettiva di grande interesse. Ma poiché non si possono fare le nozze con i fichi secchi, la Corte deve

prima superare non solo difficoltà di organi e di strumentazione, ma soprattutto difficoltà normative che impediscono l'esplicazione di un controllo moderno.

Basti pensare che oggi a norma di legge sono assoggettati a controllo preventivo della Corte migliaia e migliaia di atti di nessuna importanza, mentre purtroppo tanti flussi finanziari di notevole importo sfuggono alla valutazione precisa e puntuale della Corte.

Per quanto concerne altri aspetti particolari risponderanno gli altri colleghi; comunque penso che la Corte possa fare riserva di valutare altri aspetti per farne oggetto di una puntualizzazione formale.

EDMONDO COLABUCCI, Segretario generale della Corte dei conti. Rispondo brevemente a quanto osservato dall'onorevole Bassanini sugli enti pubblici. Ho letto, sia nel suo intervento alla fondazione Einaudi, sia negli atti parlamentari, che lei lamenta un ritardo nella presentazione delle relazioni della Corte al Parlamento e soprattutto che queste relazioni si riferiscono a gestioni passate che quindi non presentano più alcun interesse.

L'onorevole Ferrari-Agradi, come tutti sanno, ha istituito in seno alla Commissione bilancio del Senato un sottocomitato, affidandone la presidenza al senatore Schietroma; noi abbiamo avuto contatti con il senatore Schietroma e ci siamo già preoccupati di fornire alla Commissione che poi dovrà riferire al Senato tutte le relazioni comprese in un certo programma. Posso anticipare fin da ora che per quanto riguarda l'ente di gestione ENI, cioè una delle relazioni più importanti, il rapporto uscirà fra breve e la Commissione potrà avere un quadro completo.

L'osservazione dell'onorevole Bassanini è giustissima, ma parte dal presupposto che tutto dipenda da carenza di strutture e di mezzi: io aggiungerei anche carenza di personale. A questo proposito abbiamo organizzato ed espletato dei corsi di aggiornamento del personale amministrativo e speriamo di fare altrettanto anche per il personale magistratuale, per-

ché riteniamo che allo stato attuale la Corte dei conti non possa soddisfare pienamente le attese dal momento che difetta di personale adeguatamente preparato.

Per quanto riguarda infine le osservazioni dell'onorevole Santini, come sapete al Senato pende un disegno di legge del professor Giannini, il quale trasferisce al controllo successivo tutti gli atti, esclusi quelli più importanti che potrebbero essere individuati negli atti di Governo.

PRESIDENTE. Dovendo interrompere a questo punto l'audizione sarei grato alla delegazione della Corte dei conti se potesse fornire entro i prossimi giorni una risposta esauriente eventualmente con memorie scritte, ai problemi sollevati nel corso del dibattito, in modo da dare ulteriori chiarimenti ai fini della discussione della legge finanziaria e del bilancio che incomincerà di fatto fra breve tempo. Infine, nel ringraziare tutti gli intervenuti, desidero assicurare la delegazione della Corte dei conti, anche a nome del presidente Ferrari-Aggradi, che tutti gli aspetti che possono portare ad un potenziamento della struttura della Corte e del collegamento con il Parlamento, saranno in termini legislativi valutati rapidamente e con grande comprensione. (*La delegazione della Corte dei conti viene accompagnata fuori dall'Aula*).

* * *

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Fazio, il dottor Caranza ed il dottor Morcaldo per essere oggi intervenuti in questa sede. Il dottor Morcaldo — come è noto — ha già offerto la propria consulenza alla Commissione Bilancio della Camera.

A nome della Commissione, rivolgo un vivo ringraziamento alla delegazione della Banca d'Italia, qui presente, per le tabelle e i dati che ci ha voluto fornire. Al riguardo, invito gli uffici della Camera a far sì che tutti i commissari vengano in possesso dei suddetti dati.

Entrando subito nel merito dei problemi che ci interessano, desidererei conoscere dalla delegazione della Banca d'Italia una valutazione circa gli effetti delle variabili di tipo macroeconomico poste a base del bilancio a legislazione vigente, relativamente alle entrate (imposte sul reddito, sul patrimonio, sugli scambi e sui contributi sociali) e alle spese (per il personale, acquisto di beni e servizi, interessi e spese d'investimento). Dopo che avremo avuto valutazioni e chiarimenti su questo tipo di problema, potremo senz'altro passare alla formulazione di specifici quesiti.

ANTONIO FAZIO, *Vicedirettore generale della Banca d'Italia*. Desidero rispondere, in termini generali, dando cioè una valutazione complessiva dei temi cui ha fatto cenno il presidente. Nel corso della mia illustrazione mi rifarò anche ad uno studio che è stato pubblicato a cura del Servizio Studi della Banca d'Italia e che contiene una previsione pluriennale delle tendenze in atto della finanza pubblica e, in particolare, alcuni riferimenti al 1985, anno del quale dobbiamo preoccuparci in maniera particolare.

Le tendenze in atto porterebbero ad un disavanzo per il solo settore statale (settore al quale noi dedichiamo un'attenzione particolare perché è quello che più influisce sulla creazione di base monetaria e cioè sulla emissione di moneta da parte della banca centrale e che, quindi, ha i maggiori effetti destabilizzanti sulla situazione finanziaria complessiva) dell'ordine di 125 mila miliardi (a legislazione vigente), con un tasso di crescita delle spese (in termini di cassa) un po' più elevato di quello del PIL (prodotto interno lordo), e con un tasso di crescita delle entrate fiscali e dei contributi sociali più bassa. Da qui, la necessità di un certo sforzo per restringere questa forbice. Non c'è da meravigliarsi per il fatto che, pur diminuendo il tasso di crescita della spesa (al di sotto di quello del PIL nominale) e accrescendo le entrate in modo da portarle in linea con il valore del PIL, non si riesca a ridurre il valore assoluto del

fabbisogno. Se tutte le grandezze crescessero proporzionalmente, anche l'importo di 95-96 mila miliardi, previsti per quest'anno, aumenterebbe del dieci per cento. In altre parole, se le entrate e le spese crescessero in misura uguale a quella del PIL (e cioè di circa il dieci per cento) il deficit di 95 mila miliardi salirebbe a 104-105 mila miliardi.

Diminuendo invece le spese ed aumentando le entrate si riesce a mantenere pressoché costante, in valore assoluto, il disavanzo.

Se non si procede a questa manovra, la crescita tendenziale del PIL sarebbe maggiore del dieci per cento e, in particolare, sarebbe più elevata l'inflazione. In altre parole, il 7 per cento d'inflazione e, probabilmente, anche la crescita del PIL (10 per cento), tendenzialmente risulterebbero superiori. È difficile essere estremamente precisi in quanto il margine di errore oscilla intorno a uno o due punti percentuali. In ogni caso la tendenza in atto alla decelerazione dell'inflazione, è nettissima; ciononostante non si potrà arrivare spontaneamente ad un tasso medio del 7 per cento. Una percentuale di questo tipo infatti, non può non richiedere atti di politica economica piuttosto incisivi da parte del Governo.

Pur avendo la Banca d'Italia compiuto studi, da cui trarre indicazioni sui possibili effetti destabilizzanti di alcuni fenomeni monetari e creditizi, è difficile in questo campo, prevedere quando si verifica il punto di rottura di certi equilibri finanziari. L'esperienza insegna che, di tanto in tanto, quando il sistema economico si carica di liquidità e di attività finanziarie, appena si verifica qualche squilibrio o addirittura un timore di squilibrio (proveniente, ad esempio, dal mercato dei cambi) ne derivano una maggiore inflazione e un disavanzo della bilancia dei pagamenti.

Sia l'inflazione sia la crescita del prodotto interno lordo potrebbero essere più elevate; se l'aumento delle spese pubbliche fosse superiore a quello previsto dalla legge finanziaria e quello delle entrate fosse

minore, la crescita della domanda interna e della produzione risulterebbe maggiore, ma ciò comporterebbe un aggravamento notevole del disavanzo con l'estero con conseguenze sul tasso di cambio e sull'inflazione che potrebbero divenire insostenibili. Le difficoltà trarrebbero origine soprattutto dal settore estero.

Lo squilibrio dei conti con l'estero di 2.500 miliardi - indicato nella prima tabella dell'insieme che ho distribuito - richiede che la crescita del prodotto interno lordo sia contenuta entro il 2,5 per cento, a condizione, naturalmente, che la evoluzione della domanda mondiale permetta uno sviluppo delle esportazioni. Ove il tasso di crescita di queste ultime risultasse più elevato, potremmo avere un incremento maggiore della produzione in condizione di equilibrio della bilancia dei pagamenti. Si tratta di valutazioni che partono da alcuni scenari dell'economia internazionale.

È possibile rilevare attraverso l'esame delle tabelle distribuite l'evoluzione dei principali aggregati monetari e creditizi. Nella seconda tabella incontriamo alcuni valori relativi alla base monetaria, che è la variabile da noi controllata, in sostanza la moneta creata dalla Banca centrale; sono poi riportati dati riferiti alle riserve bancarie attraverso le quali si controlla l'evoluzione del sistema creditizio e successivamente valori riferiti al disavanzo pubblico. Queste tabelle pongono in luce che nel corso del quindicennio relativamente al quale abbiamo esposto i dati è stata consentita una crescita del credito al settore privato dell'economia - credito erogato dalle banche, dagli intermediari bancari o raccolto direttamente dalle imprese sul mercato attraverso l'emissione di obbligazioni - in linea con l'evoluzione del prodotto interno lordo a prezzi correnti. Naturalmente la crescita del prodotto sia in termini reali sia in termini nominali risente dell'evoluzione del credito cioè della sua scarsità o della sua abbondanza. In particolare nei periodi 1974 e 1976-1977, in cui furono attuate misure restrittive avremmo potuto ugualmente ottenere una crescita del credito

e della produzione più elevata, ma con un più ampio squilibrio dei conti con l'estero. Il fatto che il prodotto sia cresciuto in misura minore, significa, quindi, che l'economia si è adattata al volume di credito erogato.

Nella definizione di credito totale interno comprendiamo anche la componente del disavanzo pubblico in quanto concettualmente quest'ultimo viene finanziato come quello di un'impresa; dal punto di vista dei mercati finanziari in prima approssimazione non esiste alcuna differenza pur essendo diverse le conseguenze sull'economia. Anche negli Stati Uniti questo tipo di analisi si sta diffondendo in quanto con alcuni anni di ritardo ci si trova ad affrontare quei problemi che noi conosciamo purtroppo già da molto tempo. Anche in quel paese si guarda con attenzione alla concorrenza del settore pubblico con quello privato sui mercati finanziari.

In Italia all'interno del credito complessivo la componente destinata al settore pubblico è aumentata in misura sempre più rapida. La nostra reazione ai fini del controllo monetario è stata quella di innalzare progressivamente il rendimento dei titoli pubblici e tutta la struttura dei tassi di interesse per far sì che il fabbisogno pubblico si finanziasse sul mercato attraverso lo stimolo di un maggior volume di risparmio finanziario.

Molto spesso il valore effettivo del disavanzo pubblico si è discostato da quello annunciato per ordini di grandezze che arrivavano fino al 4-5 per cento del prodotto interno lordo, valore che eccede sicuramente la normale approssimazione. Avremmo potuto scegliere tra due possibilità. La prima reazione che potremmo definire « monetarista » poteva essere quella di tagliare il credito al settore privato dell'economia in modo da mantenere il totale nei limiti stabiliti. La seconda era quella di lasciare che l'eccedenza, rispetto alle previsioni, del credito erogato al settore pubblico si trasferisse sul credito complessivo, espandendo la moneta in modo da mantenere invariati i tassi di interesse e i finanziamenti destinati all'economia.

Il primo tipo di comportamento era possibile nella prima metà degli anni settanta quando le proporzioni di partenza erano due terzi di credito all'economia e un terzo al settore pubblico. In quelle circostanze quando quest'ultimo deviava di mille miliardi la rimanente parte poteva benissimo accomodarsi; oggi un intervento di questo tipo diventa molto più difficile.

Negli anni più recenti abbiamo proceduto ad aggiustamenti marginali, in generale ci siamo mantenuti grosso modo in linea anche perché i piani finanziari da noi presentati vengono approvati dal CIPE. A volte ci siamo trovati in difficoltà in assenza di nuove direttive da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica: un anno si è posto il problema di restringere i massimali del credito non essendoci una indicazione di quel comitato in tal senso. La reazione è stata quella di stimolare la formazione di un maggior risparmio sul mercato in modo da penalizzare meno gli investimenti. L'alternativa poteva essere solo quella di un finanziamento dall'estero con *deficit* della bilancia dei pagamenti; questa soluzione è stata scelta negli anni 1980-1981-1982 con il reperimento di 25 miliardi di dollari, che, diversamente, sarebbero stati sottratti al settore privato.

L'ultima tabella visualizza l'andamento del risparmio e degli investimenti; da essa risulta come negli anni sessanta il rapporto del risparmio privato, cioè delle imprese e delle famiglie, rispetto al prodotto interno lordo, sia stato intorno al 14-15 per cento. Negli anni settanta esso è salito al 18-19 per cento.

Però il risparmio dell'amministrazione pubblica (entrate correnti meno spese correnti), che originariamente era positivo, man mano è diventato negativo.

EUGENIO PEGGIO. Gli interessi come venivano calcolati ?

ANTONIO FAZIO, *Vicedirettore generale della Banca d'Italia*. Gli interessi sono compresi nel disavanzo corrente della pubblica amministrazione. Anche se si correg-

ge per gli interessi, ma questo è un discorso che richiede molte qualificazioni, rimane il fatto che la somma delle due componenti del risparmio si restringe; ne deriva che tende a restringersi lo spazio per investimenti fissi netti.

Tornando allo studio cui facevo riferimento prima, riteniamo molto difficile poter continuare per troppo tempo lungo la strada sopra delineata. Non va dimenticato che al riguardo le famiglie italiane hanno in rapporto al reddito un valore del risparmio tra i più alti del mondo. Ciò rimane vero anche se si tiene conto della componente costituita dagli interessi che compensano la perdita in valore capitale del debito pubblico. Sarà pertanto difficile accrescere ulteriormente il risparmio al di sopra dei valori attuali.

EUGENIO PEGGIO. Anche perché si pagano poche tasse.

ANTONIO FAZIO, *Vicedirettore generale della Banca d'Italia*. Questo è uno dei motivi. Ma è la somma delle due componenti del risparmio, quella pubblica e quella privata, che si restringe. Tale somma passa dal 17,6 per cento nel primo quinquennio degli anni sessanta al 9,5 nel periodo 1980-1984. La misura in cui le mancate tasse o i pagamenti di interessi aggravano il disavanzo pubblico è più ampia dell'aumento del risparmio che si registra dall'altro lato nel settore privato. E questo è evidente, perché se si distribuiscono interessi o non si pagano tasse, non tutto viene risparmiato. Posso benissimo pensare che il risparmio aumenti a causa dell'evasione fiscale, ma è difficile pensare che esso aumenti in misura esattamente uguale alla evasione.

Considerazioni analoghe valgono per gli interessi: non è corretto togliere, ai fini del calcolo finanziario di cui ora ci occupiamo, gli interessi, perché lo Stato paga e non è detto che con essi i risparmiatori acquistino titoli pubblici. Questo calcolo finanziario non tiene conto della redistribuzione di ricchezza che ha luogo per effetto dell'inflazione; però allo stesso tempo è un dato di fatto che alla politica di

accrescimento, di forzatura del risparmio privato attraverso la corresponsione di interessi reali adeguati ha fatto riscontro un peggioramento dei conti pubblici che, a sua volta, ha ristretto lo spazio per gli investimenti privati.

Di fronte ad un aumento del disavanzo pubblico la reazione « monetarista » sarebbe di tagliare il credito all'economia. Per questo comportamento esisterebbe anche una giustificazione teorica; il fatto che lo Stato abbia un disavanzo significa che spende più di quanto incassa, e quindi che il potere d'acquisto viene comunque immesso nell'economia.

Il problema è che il denaro non arriva esattamente dove dovrebbe arrivare. Quindi siamo nella difficile situazione di un eccesso di liquidità complessiva con carenze invece in alcuni settori, in cui vi è una domanda di credito insoddisfatta.

A tale situazione si è fatto fronte con un aumento dei tassi di interesse che ha stimolato, stando ai risultati, un accrescimento del risparmio privato. Ma tale accrescimento non è stato sufficiente a impedire un rallentamento degli investimenti privati.

Vorrei chiudere l'argomento: questi dati, letti con attenzione, indicano tendenze assolutamente negative. Pensando che il fabbisogno pubblico è del 15-16 per cento del PIL e che gli investimenti netti produttivi in rapporto al PIL sono il 3-5 per cento dello stesso (gli investimenti netti sono calcolati in via approssimativa per l'imprecisione insita nella stima degli ammortamenti), un maggior finanziamento per gli investimenti produttivi non richiede di far sparire il disavanzo pubblico. Una riduzione parziale dello stesso già crea margini consistenti. D'altro canto credo si possa sicuramente affermare che il settore privato italiano, in luogo di titoli pubblici, avrebbe comprato e sarebbe disposto a comperare obbligazioni emesse dall'ENEL, dalle ferrovie o da gruppi industriali per il finanziamento di un'accumulazione di capitale produttivo.

DECIO SCARDACCIONE. Vorrei sapere in che modo si arriva alla previsione del-

l'incremento del PIL del 2,8 per cento per il 1984, quando, per altro, gli investimenti fissi lordi sono crollati del 5,3 nel 1983. Con una impostazione solamente monetaristica è difficile prevedere un incremento del PIL del 2,8 per cento con un decremento nell'anno precedente degli investimenti fissi lordi che sono quelli che producono l'incremento del PIL stesso.

A me sembra che insistere sul fatto che per aumentare il prodotto interno lordo dobbiamo recuperare parte dell'incremento della spesa ha portato a gravi conseguenze per l'intera economia italiana perché è stato contenuto l'ammodernamento delle strutture produttive e sono stati contenuti anche gli investimenti produttivi. Si sono voluti considerare gli investimenti fissi quasi una spesa corrente e, ad esempio, tutta la politica dell'irrigazione dell'Italia meridionale è stata fermata. Infatti si è applicato il tasso di svalutazione anche agli investimenti fissi previsti dalla legge precedente. E oggi alla richiesta che avanziamo di indicizzare gli investimenti futuri per la politica del Mezzogiorno ci si risponde che ciò non è possibile in base al principio di non indicizzare la politica generale del nostro bilancio.

Allora, non è possibile scindere dalla situazione generale del bilancio la voce « investimenti » dalla voce « spese correnti »? Con la voce « investimenti » si potrebbe costituire un fondo che dovrebbe rappresentare un patrimonio dove accantonare le masse finanziarie destinate ad investimenti produttivi. Infatti solo da questi potremmo avere un incremento del prodotto lordo interno e quindi del reddito vero anche con l'occupazione di forze di lavoro che forse verranno messe in libertà dalla ristrutturazione del settore industriale verso il quale abbiamo orientato la politica monetarista del passato.

EUGENIO PEGGIO. Trovo che la Banca d'Italia, come sempre, ci fornisce dei dati di notevole interesse. Desidererei, però, avere dei dati riferiti ai singoli anni, in particolare per quanto riguarda l'ultima

tabella relativa agli anni 70 e 80 che sono esaminati per quinquenni.

Sulla questione del risparmio sono rimasto sorpreso dai dati elaborati dal Fondo monetario internazionale, pubblicati anche recentemente in una tabella apparsa sul *Corriere della Sera*. Vorrei verificarli sulla base del rapporto del Fondo monetario internazionale che però non è stato ancora trasmesso alla nostra Commissione; chiedo perciò alla Banca d'Italia di aiutarci ad entrare in possesso di questi dati.

Da queste informazioni risulta che l'Italia ha un tasso di risparmio complessivo fra i più alti del mondo, con una differenza di sei-sette punti rispetto alla Germania, di una decina di punti rispetto agli Stati Uniti e ancora di più nei confronti degli altri paesi. Questo dato deve farci riflettere, perché dimostra che il paese non vive al di sopra delle proprie possibilità, ma anzi risparmia. D'altra parte, la misura del vivere o meno al di sopra delle proprie possibilità è data essenzialmente dal saldo della bilancia dei pagamenti.

In questo periodo assistiamo ad invocazioni di imitare gli Stati Uniti, ma se ciò avvenisse si verificherebbe il crollo del sistema monetario americano, nonostante le teorie espresse da autorevoli giornalisti o da docenti di economia sui maggiori quotidiani italiani.

Credo che valga la pena di riflettere sul risparmio; ed a questo proposito sarebbe utile avere tramite la Banca d'Italia informazioni ed elementi di valutazione un pochino più analitici, riferiti cioè alle singole categorie del risparmio, che chiariscano cosa si intende per risparmio di aziende commerciali e risparmio familiare e come infine le società distribuiscono redditi da lavoro dipendente, anche sotto forma di *fringe benefits* ai dipendenti delle stesse aziende.

Sulla base di un'analisi seria sarà possibile capire che in Italia c'è un sistema fiscale molto pesante per alcune categorie e che questa situazione ha riflessi sulla finanza pubblica. Se avessimo il risparmio percentualmente allineato con i

paesi più industrializzati e la differenza fosse attribuita alle entrate dello Stato, non avremmo il dramma della finanza pubblica; questo mi pare un dato che è doveroso far emergere e penso che la Banca d'Italia sia in condizione di documentarci a questo proposito.

Sulla questione dei debiti esteri vedo che è stata qui fornita una indicazione sull'entità in rapporto al prodotto interno lordo riferito al 1984; forse sarebbe utile avere una composizione del debito estero riferita alle diverse valute ed in particolare al dollaro. Credo, inoltre, sarebbe opportuno avere una valutazione dell'onere per la finanza pubblica derivante dalle variazioni del tasso di cambio lira-dollaro, per due ragioni: a causa del servizio del debito che è molto importante e anche per le garanzie di cambio che sono state fornite a tutta una serie di operazioni, anche di imprese private. Ritengo che questi elementi vadano approfonditi, perché fra l'altro corriamo il rischio di avere istituzioni economiche pubbliche che perseguono una politica dal costo apparentemente modesto, ma molto più costoso dell'emissione di CCT o CTE in ECU o altri titoli del debito pubblico.

Per quanto riguarda i tassi vorrei che voi foste in grado di formulare altre previsioni, malgrado il rischio che le previsioni comportano (se Reagan verrà confermato presidente o meno, se deciderà di far pagare più tasse ai cittadini americani o se seguirà una certa politica): la valutazione circa l'entità dell'interesse reale che si prevede di poter praticare in Italia sul debito pubblico, e quindi nei confronti dell'economia, mi pare sia di estrema importanza.

Gradirei inoltre avere qualche elemento conoscitivo su quanto costano i salvataggi: ci sono salvataggi di vario tipo, da quelli fatti direttamente dalla finanza pubblica a quelli che fanno le banche; da quelli che la stessa finanza pubblica fa nei confronti delle banche a quelli che lo stesso potere politico richiede alle banche perché evitino i fallimenti. Ad esempio, quanto è costata la vicenda Zanussi? Quanto le banche in definitiva faranno pagare in

più il credito ai propri clienti, in conseguenza dei grandi dissesti economici che il sistema creditizio deve ripagare?

In conclusione, un ultimo elemento.

Queste tabelle, fra l'altro, mettono in luce, in definitiva, una tendenza abbastanza rilevante, in atto, a contenere la base monetaria.

Vorrei sapere cosa si prevede per il prossimo anno, perché mi pare sia importante avere qualche valutazione. Il Parlamento ha il diritto di conoscere le maggiori grandezze della base monetaria per l'anno finanziario di cui stiamo esaminando il relativo disegno di legge di bilancio.

GEROLAMO PELLICANÒ. Desidero rivolgere al dottor Fazio una domanda sul dato relativo alle importazioni ed esportazioni. Nella tabella a noi consegnata è previsto che per il 1985 le importazioni e le esportazioni avranno un aumento, in volume, pari, per entrambe le voci, al 4,5 per cento. Questa voce, relativamente alla domanda interna, passa dal 2,9 per cento di questo anno al 2,4 per il 1985. Ciò significa che la parità negli aumenti delle due voci non è tanto derivante da un aumento delle esportazioni, ma da una contrazione delle importazioni. Se questa mia valutazione è esatta, ne deriva che dovremo avere qualche preoccupazione circa la persistenza della ripresa economica in atto.

Se quanto ho detto è vero, non comprendo del tutto la voce di previsione degli investimenti fissi lordi, che registra per il 1985 un aumento del 6 per cento e che rappresenta tre volte l'aumento del dato relativo al 1984, anno in cui si è verificata una ripresa.

PRESIDENTE. In merito alla questione relativa al fenomeno della diminuzione del risparmio, pur mantenendosi alta l'attività finanziaria dell'economia, desidererei conoscere dal professor Fazio se questo fenomeno è dipeso da un aumento del prelievo fiscale nel periodo 1980-1984, periodo in cui, a mio avviso, l'incidenza di tale prelievo è stata maggiore rispetto al quinquennio 1975-1979, oppure se dipende da altri motivi.

La Banca d'Italia ritiene, pur registrandosi una diminuzione delle attività finanziarie nell'economia, che il volume delle attività finanziarie sia ancora troppo elevato rispetto all'andamento e allo sviluppo reale dell'economia del paese?

Rispetto ad altri paesi che hanno registrato forti disavanzi pubblici, mi domando se l'esenzione del prelievo fiscale in ordine alla parte reale degli interessi pagati, determini, di fatto, uno spostamento, una redistribuzione della ricchezza reale fra i soggetti operanti nel nostro paese, tenendo, ovviamente, presente che c'è stata una inversione della intermediazione dei titoli pubblici e un loro spostamento dagli istituti di credito alle famiglie. Quest'ultimo quesito — tengo a sottolinearlo — è in qualche modo collegabile alla considerazione (emersa ieri in occasione dell'audizione dei ministri finanziari) che il bilancio, a legislazione vigente, ha una evoluzione in ascesa per quanto riguarda la spesa corrente mentre registra una diminuzione, in termini di rapporto nei confronti del PIL, per quanto attiene alle entrate. Questa situazione determina puntualmente una forbice che ogni anno costringe il Parlamento ad operare con la legge finanziaria tagli profondi. Mi domando se, a giudizio della Banca d'Italia, per quanto riguarda le entrate, ci sia una carenza di norme legislative per cui nel bilancio, a legislazione vigente, si determina sempre questa riduzione (con il conseguente aumento del carico fiscale stabilito alla fine dell'anno dal Parlamento) oppure ci siano altre ragioni che stanno alla base di questi fatti.

ANTONIO FAZIO, *Vicedirettore generale della Banca d'Italia* Sono in grado di rispondere, anche se in termini generali, a buona parte delle domande che mi sono state poste, mentre per qualche quesito specifico, concernente richieste di dati, non sono al momento in grado di fornire gli elementi richiesti, ancorché assistito da ottimi collaboratori quali il dottor Caranza e il dottor Morcaldo.

Per quanto riguarda il quesito che mi è stato posto sulla prima tabella, dirò subito che i dati, li riportati e relativi

al 1984, costituiscono un preconsuntivo; i dati finali del 1984 sono suscettibili di variazioni solo di alcuni decimi di punto. Le risultanze concernenti questi ultimi due o tre mesi dell'anno in corso non potranno variare di molto (in termini percentuali) il quadro dei dati cui facciamo riferimento. Ciò premesso, ci si può chiedere quali siano i motivi di un certo andamento. L'oscillazione degli investimenti fissi lordi non è inusuale perché le variazioni, tra un picco ed un altro del ciclo possono essere anche del 10-15 per cento, in termini reali. Con riferimento al dato relativo agli investimenti fissi lordi, relativo al 1983, va posto in rilievo che il punto di minimo si registra a metà anno, mentre poi si ha una ripresa nella seconda parte dell'anno. Questa espansione è continuata nel 1984, e tutto lascia prevedere che continuerà nel 1985.

DECIO SCARDACCIONE. Desidererei sapere che relazione esista fra il fenomeno della diminuzione del risparmio e il costante aumento che, dal 1980 in poi, si è registrato degli investimenti in BOT e in CCT.

ANTONIO FAZIO, *Vicedirettore generale della Banca d'Italia*. Bisogna considerare che il ciclo degli investimenti è in ripresa, l'andamento delle esportazioni è positivo e crescente, secondo i preconsuntivi, del 6 per cento ed è sostenuto da una domanda internazionale che tende però a rallentare nel corso del 1985. Ciò vale in particolare per i nostri mercati. Secondo le ultime stime la crescita dei nostri mercati passerebbe dal 6 al 4,4 per cento, mentre la crescita della domanda internazionale globale scenderebbe dall'8,5 al 5,5 per cento. I nostri mercati mostrano in sostanza una minore dinamicità. Un attento esaminatore potrebbe dire che nel passato l'andamento delle nostre esportazioni è stato sempre leggermente più rapido della crescita della domanda nei momenti di depressione economica, un pochino più lento nella fase di ripresa della domanda all'interno. Si

potrebbe sollevare qualche dubbio sul fatto che in un anno di relativa ripresa si riesca a mantenere le quote di mercato, dato l'andamento a forbice piuttosto deciso della domanda interna e di quella internazionale.

Passando alla seconda parte del quesito postomi, l'aumento del 4,5 per cento delle importazioni è effettivamente legato ad una crescita limitata della domanda interna - che passa dal 2,9 al 2,4 - dovuta essenzialmente allo sviluppo moderato dei consumi delle famiglie e di quelli collettivi. Bisogna però precisare che questo quadro è programmatico e non tendenziale; quello tendenziale condurrebbe ad una maggiore crescita dei consumi, delle spese pubbliche correnti, delle importazioni e del prodotto interno lordo con un forte squilibrio della bilancia dei pagamenti.

Per quanto riguarda la tendenza in atto negli investimenti, il dato del 6 per cento sarà reso possibile da un relativo allargamento della espansione del credito previsto nel 1985. Credo che i dati forniti dall'ISTAT del meno 5,3 per cento e più 2,2 per cento siano attendibili e ritengo possibile che quest'ultima cifra possa aumentare di altri quattro punti nel 1985, avendo già oscillato addirittura di sette tra il 1983 e il 1984. Il 6 per cento è dunque plausibile in relazione all'espansione del credito all'economia, che potrà risultare relativamente più rapido ove la quota del disavanzo pubblico rimanga effettivamente costante in valore assoluto.

Quindi, la crescita degli investimenti è in atto, il quadro è programmatico, il contenimento delle importazioni, della bilancia dei pagamenti e dei prezzi farà seguito se saranno messe in atto le azioni programmatiche di Governo.

Per quanto riguarda il finanziamento all'economia, la cifra riportata nella relazione previsionale e programmatica e nell'intervento del governatore della Banca d'Italia al CIPE, permette di finanziare la crescita programmata degli investimenti. Si tratta di un quadro programmatico con elementi di previsione

che partono da ben precise ipotesi, per cui se ad esempio la politica degli Stati Uniti cambiasse in maniera drastica rispetto a quello che possiamo valutare attualmente il tutto verrebbe sconvolto.

Con riferimento all'andamento degli investimenti nell'ambito della spesa pubblica, intendo sottolineare che noi non abbiamo alcun potere in merito anche perché dal punto di vista del finanziamento, il disavanzo pubblico in conto capitale equivale a quello di parte corrente. Nell'ambito della riqualificazione della spesa è in ogni caso da considerare che spesso sono considerate come investimenti attività che tali non sono, mentre vengono inserite tra le spese correnti alcune voci importantissime come quelle relative all'istruzione.

Per rispondere ad un'altra domanda posso ribadire che il tasso di risparmio privato nell'economia italiana è uno dei più alti nel mondo; dai dati di contabilità nazionale risulta che il reddito risparmiato dalle famiglie è maggiore ad esempio anche di quello registrato in Giappone. Naturalmente, occorre tenere presente che nel concetto famiglia è incluso anche l'imprenditore individuale ed è un fatto ormai noto che è difficile discernere in qualche misura siano le imprese e in quale gli imprenditori a risparmiare. Anche nella contabilità nazionale più sviluppata nel mondo, cioè quella degli Stati Uniti, esiste non il settore delle imprese, ma il *corporate sector*. La nostra intenzione di distinguere tra imprese e famiglie, quindi, risulta di difficile attuazione specialmente quando si tratta di imprese individuali o in forma non societaria, essendo probabile l'ingenerarsi di qualche confusione. Posso comunque dire che se avessimo spaccato il settore privato nelle due componenti avremmo notato che il tasso di risparmio delle famiglie continua a crescere e quello delle imprese tende a ridursi. Le famiglie, dunque, hanno risparmiato grazie alla politica finanziaria dei tassi di interesse - che pure ha comportato alti costi - e hanno finanziato quegli investimenti, che poi si sono andati comunque riducendo per la necessità di finanziare

il settore pubblico e per il venir meno dell'autofinanziamento delle imprese.

Circa l'andamento del risparmio nel periodo ricordato, voglio citare un dato: nel 1980 sperimentammo un abbassamento repentino della propensione al risparmio delle famiglie e un contestuale aumento nell'acquisto di beni durevoli. Questo fenomeno emerse in un periodo in cui non si provvide all'adeguamento dei tassi di interesse. Molti ricorderanno come nella prima parte del 1980 fummo sorpresi da una crescita fortissima dell'ordine dell'8-10 per cento in termini reali della domanda di beni di consumo durevoli.

Indubbiamente il risparmio privato pari al 16,9 per cento in rapporto al PIL nel quinquennio 1980-84 tiene conto dell'abbassamento avutosi nel 1980 e nel 1981, in presenza di forti squilibri della bilancia dei pagamenti dovuti ad aumenti dei prezzi dei prodotti importati (inclusi i prodotti petroliferi). Questi aumenti dei prezzi hanno inciso sul livello dei consumi, con i conseguenti riflessi negativi sul livello del risparmio delle famiglie. Analogamente se si osserva il livello del risparmio delle famiglie nel 1974, è evidente il forte calo rispetto al periodo precedente, che si attenua poi negli anni successivi.

Negli anni scorsi sono stati condotti alcuni approfonditi studi di lungo periodo sul risparmio e, dalle proiezioni effettuate per il decennio 1980-1990, è risultata una netta tendenza verso una sua riduzione. Se si analizza poi la struttura demografica del nostro paese, ed in particolare il rapporto tra anziani e popolazione attiva, possiamo risalire a una delle cause di tale riduzione.

Per conseguire un'espansione del risparmio complessivo del paese è necessario incidere sul risparmio negativo del settore pubblico.

Rispondendo ad un altro quesito che mi è stato posto, circa l'incidenza della tassazione sul livello del risparmio, si può rispondere che se lo Stato raccoglie sotto forma di tasse ciò che prima raccoglieva tramite prestiti, non si può considerare tale sistema di finanziamento pubblico così negativo come, in prima approssima-

zione, potrebbe apparire. In questo modo, infatti, non si accumula debito pubblico che, come è noto, implica un forte onere per interessi. Certamente la scelta della forma di copertura della spesa pubblica (imposte o debiti) ha degli aspetti tecnici rilevanti, ma prevalgono senza dubbio quelli di carattere politico, che esulano dalle funzioni del nostro istituto.

A tale riguardo ricordo che questo problema fu affrontato nei primi anni settanta allorché il Governo ed il Parlamento si trovarono in più occasioni di fronte ad una scelta analoga: aumentare il livello della tassazione, con conseguente riduzione di quello del risparmio, oppure risolvere i problemi di bilancio dello Stato tramite, ad esempio, l'accensione di prestiti anche all'estero.

Come è noto, nel nostro sistema la propensione media al consumo è pari a circa il 75 per cento del reddito e quella al risparmio risulta, ovviamente, pari al 25 per cento. Un aumento della tassazione incide alterando tale proporzione: ad esempio se viene introdotta una tassazione addizionale pari a 100, si può stimare si verifichi una riduzione di 50 dei consumi e di 50 del risparmio. In tale modo è evidente la non incidenza diretta dell'aumento della tassazione non solo sul livello del risparmio, ma anche su quello dei consumi.

Onorevole Peggio, lei ha giustamente sollevato il problema di interpretazione dei dati del risparmio. Le posso dire che tali cifre sono a prezzi correnti, non tengono conto cioè della perdita di potere d'acquisto subita dal debito. Partendo dalla tavola n. 6, cui lei faceva riferimento, la correzione per gli interessi ridurrebbe il dato a sinistra che diverrebbe meno positivo, mentre aumenterebbe quello di destra che diverrebbe meno negativo. Tale spostamento è il risultato di una ridistribuzione di ricchezza tra il settore pubblico e quello privato dovuta all'inflazione.

In una situazione di bilancia dei pagamenti in equilibrio, il risparmio netto eguaglia gli investimenti netti (incluse le scorte). Nel quinquennio 1980-84 lo squi-

librio dell'1,3 per cento del PIL è indicativo di un afflusso netto di risparmio dall'estero. Ammettendo vi sia una riduzione del risparmio nel medio periodo, è evidente che gli investimenti privati devono diminuire. Questo è un dato algebrico, sul quale credo non si possa discutere.

Mi auguro che queste previsioni non siano esatte, ma la tendenza del tasso di risparmio è verso il ribasso.

Per quanto riguarda il debito estero, di cui alla tavola n. 5, devo precisare che si tratta di debito estero del settore pubblico. Il nostro istituto è stato sempre contrario al ricorso all'indebitamento (soprattutto dello Stato sui mercati esteri a breve). Ricordiamoci che i governi del Messico, dei paesi dell'America Latina, del Belgio e di alcuni altri sono indebitati fortemente all'estero. In un periodo di disponibilità di credito sui mercati internazionali non sarebbe per noi difficile ottenere finanziamenti. Ricordo, senza esagerare, come nel recente passato io abbia assistito a processioni di banchieri stranieri che venivano ad offrirci condizioni molto vantaggiose per prestiti internazionali.

È necessario inoltre considerare che anche se i prestiti di tale natura raggiungessero ad esempio i 3 miliardi di dollari, tale misura risulterebbe comunque assolutamente insufficiente a sanare un fabbisogno del settore pubblico che si aggira intorno ai 50-60 miliardi di dollari.

La Banca d'Italia — ripeto — è stata sempre contraria a finanziare il *deficit* pubblico mediante prestiti esteri, in particolare a breve termine, e — se non vado errato — anche il Tesoro è sulle medesime posizioni (sono ovviamente fatte salve alcune finalità particolari).

L'intero sistema economico poi ha un debito estero (21,5 miliardi di dollari alla fine del 1983) molto più ampio di quello che risulta dalla tavola n. 5, che attiene al solo settore pubblico. Il debito netto del nostro paese sull'estero è il risultato della variazione delle poste finanziarie della bilancia dei pagamenti, a copertura, es-

senzialmente, del saldo delle operazioni correnti.

Non dimentichiamo che tale situazione è espressa in dollari USA, moneta che in questo ultimo periodo ha subito forti oscillazioni. Inoltre le imprese tendono ad indebitarsi con una moneta forte che, per questo, è concessa a tassi senz'altro inferiori a quelli della lira. Indubbiamente questo è un aspetto rilevante sul quale il Governatore della Banca d'Italia ha più volte richiamato l'attenzione dei responsabili della politica economica e dell'opinione pubblica.

Per quanto riguarda il *deficit* della bilancia dei pagamenti un'eventuale politica di riequilibrio porterebbe ad abbassare quel famoso 6 per cento (tasso di sviluppo degli investimenti) che nel medio periodo dà la forza all'economia; un indebitamento estero dello 0,4 per cento del PIL, pari a circa 2.500 miliardi di lire, è un dato che può considerarsi normale se lo raffrontiamo a quello eccezionale del 1974 pari al 5 per cento del PIL.

Alla fine del 1980 — con l'esclusione dell'oro — la posizione sull'estero dell'Italia era in leggero attivo, cioè i crediti sull'estero superavano di poco (1,3 miliardi di dollari) i debiti sull'estero. Tre anni dopo avevamo uno squilibrio netto di 21,5 miliardi di dollari!

EUGENIO PEGGIO. Se consideriamo anche l'oro avremmo cifre ben diverse!

ANTONIO FAZIO, *Vicedirettore generale della Banca d'Italia*. D'accordo, è però più prudente non considerarlo.

Quanto alla previsione sui tassi d'interesse, mi richiamo per l'ennesima volta allo studio di Morcaldo e Salvemini, cui ho fatto cenno in apertura del discorso.

In assenza di interventi la tendenza del debito pubblico, che ho descritto all'inizio, a crescere in misura più ampia rispetto al PIL continua negli anni a venire. I dati che prima ho esposto dimostrano che nonostante la restrizione in atto, il rapporto tra attività finanziarie dell'economia e prodotto interno lordo

crece. Il debito pubblico cresce a tassi dell'ordine del 20 per cento e nonostante il rallentamento, l'economia deve sopportare una massa di liquidità che va sempre più aumentando.

DECIO SCARDACCIONE. Cresce in maniera esponenziale.

ANTONIO FAZIO, *Vicedirettore generale della Banca d'Italia*. Cresce in maniera esponenziale anche il PIL, solo che l'esponente è più basso. Si tratta di una tendenza che può avere una inversione soltanto allorché lo Stato riequilibra il proprio disavanzo al netto degli interessi. Fino a quando lo Stato ha un disavanzo che va al di là degli interessi, si ha una ulteriore causa di lievitazione del debito, la cui crescita risulta ancora più rapida. Nell'ambito delle previsioni per il 1985 noi abbiamo valutato una costanza dei tassi reali.

EUGENIO PEGGIO. Lo scorso anno sono aumentati.

ANTONIO FAZIO, *Vicedirettore generale della Banca d'Italia*. Quest'anno sono aumentati, ma guardiamo cosa sta avvenendo al risparmio.

EUGENIO PEGGIO. Non varrebbe la pena allora di immettere sul mercato titoli indicizzati ad un tasso...

ANTONIO FAZIO, *Vicedirettore generale della Banca d'Italia*. E lei crede che i titoli indicizzati riducano l'onere per lo Stato nella situazione attuale?

EUGENIO PEGGIO. Se si fissa ad esempio il 2,5 per cento?

ANTONIO FAZIO, *Vicedirettore generale della Banca d'Italia*. È quello che appare, ma non è l'onere che si deve correttamente scrivere sui libri.

La nostra opinione su questo punto è molto ferma e decisa: no ai prestiti indicizzati in termini reali. Anzi, riteniamo che anche l'indicizzazione finanziaria crei

problemi. Avrete tutti notato che nelle tabelle non ho inserito nessun tasso di interesse reale perché ve n'è un'infinità: i tassi di interesse reale sul debito pubblico sono di un tipo; i tassi sui depositi bancari su altre attività andrebbero calcolati diversamente, ad esempio risulterebbero negativi. Quindi il discorso sui tassi reali è piuttosto complesso. Comunque, noi riteniamo opportuna una sostanziale costanza dei tassi di interesse reale nel 1985. Ma sulla base delle tabelle ci dovrebbe essere una crescita perché il rapporto tra attività finanziaria e PIL tende ad accrescersi. Le linee di intervento indicate nella legge finanziaria costituiscono un segnale verso il miglioramento della situazione della finanza pubblica; questo è scontato e speriamo che l'obiettivo indicato per i tassi di interesse reali possa essere mantenuto.

Il mantenimento dei tassi di interesse reali costante è compatibile con una crescita del credito all'economia del 12 per cento tra l'inizio e la fine del 1985, con una crescita della moneta che non abbiamo precisato (lo faremo all'inizio del prossimo anno). Vi è dunque una crescita della base monetaria grosso modo in linea con il PIL. Se il PIL nominale cresce del 10 per cento circa grosso modo la base monetaria dovrebbe crescere grosso modo della stessa misura. È evidente che vi è sempre un'oscillazione di qualche punto. Quindi la crescita della base monetaria è in linea con il PIL e le oscillazioni nel corso dell'anno credo dipendano dall'andamento dell'inflazione.

Una domanda dell'onorevole Peggio riguarda l'influenza sul costo del denaro per i salvataggi. Rispondo subito che non ho con me i dati riguardanti tali costi ma il tasso attivo risente molto delle sofferenze bancarie che si aggirano sul 6-7 per cento dello *stock*. Quindi il tasso attivo bancario deve tener conto del fatto che i crediti che pagano interessi non sono ottimisticamente il 95 per cento e che anche il 5 per cento di capitale si può perdere. Questo calcolo dunque porta a una maggiorazione di uno o due punti dei tassi di interesse sugli impieghi che ver-

rebbero praticati in assenza delle perdite menzionate.

Questo fenomeno si aggrava, come noto, nei periodi di recessione economica.

Signor Presidente, lei ha rivolto una domanda sulla tassazione dei titoli pubblici, sulla quale mi riservo di rispondere alla fine.

Per quanto riguarda la crescita delle attività finanziarie dell'economia, riteniamo imprudente ridurre la parte di credito alla economia privata al di sotto della crescita, sia pure programmatica, del PIL. Poiché il debito pubblico cresce ad un tasso dell'ordine del 20 per cento circa, è chiaro che le attività finanziarie crescono in misura solo di poco inferiore. Tuttavia riteniamo che questo tasso sia ancora eccessivo.

La non tassazione dei titoli pubblici in qualche misura ha contribuito all'assorbimento dell'elevato volume di BOT e CCT nei portafogli privati. Ciò è ancora più rilevante in quanto per le persone giuridiche la tassazione del reddito che deriva dai titoli pubblici presenta aliquote marginali basse, in quanto è effettuata (come per tutti gli altri redditi) in base al bilancio via IRPEG e sono consentite deduzioni.

Tempo fa feci parte di un gruppo di studio insieme con altri colleghi; in quell'occasione preparammo uno studio basato su un ordine del giorno della Camera, fatto proprio da Reviglio. Non so che fine abbia fatto, ma in esso analizzavamo la possibilità di tassazione di titoli pubblici e di possibili effetti. Abbiamo fatto anche un piano per le entrate di un regime più razionale di tassazione dei titoli pubblici.

L'approfondimento che abbiamo fatto ha rivelato che nella quasi totalità dei paesi industriali, anche con sistemi fiscali più efficienti del nostro la tassazione dei titoli pubblici nelle mani dei privati non è praticabile. A tale proposito era stata proposta l'imposizione di una cedolare secca per i privati e d'acconto per le imprese.

Anche se ci sono rendite eccessive da parte di portatori di titoli pubblici è dif-

ficile pensare che il rendimento del titolo dopo la tassazione debba essere di molto inferiore al rendimento del titolo senza tassazione. C'è molto da fare in termini di razionalizzazione del sistema, soprattutto in termini di tassazione a seconda delle scadenze. Noi sosteniamo che gran parte del tasso di interesse non è altro che remunerazione della perdita da inflazione, l'eventuale tassazione degli interessi nominali non può che portare ad una maggiore redistribuzione del reddito, salvo che i cosiddetti effetti di primo impatto siano, come a me appare, non molto rilevanti. Il discorso dunque si incentra sulla razionalizzazione del sistema di tassazione, salvo che si voglia arrivare alla tassazione del reddito reale dei titoli di Stato. Queste tematiche sono approfondite nello studio già menzionato redatto per il professor Reviglio, all'epoca Ministro delle finanze, e consegnato nelle mani del suo successore.

DECIO SCARDACCIONE. Non potremmo avere una tabella senza nominativi per vedere come è composta la categoria dei depositari dei BOT ?

ANTONIO FAZIO, *Vicedirettore generale della Banca d'Italia*. Certamente, dal momento che non è riservata.

PRESIDENTE. La ringrazio per la completezza delle risposte e per aver accettato l'invito che le Commissioni bilancio hanno ritenuto di rivolgergli in prossimità della discussione della legge finanziaria. Le acquisizioni di questa mattina agevoleranno la chiarezza delle posizioni che ciascun gruppo parlamentare assumerà in sede di esame dei documenti economici.

(La delegazione della Banca d'Italia viene accompagnata fuori dall'Aula).

* * *

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
GIANFRANCO ORSINI

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Guzzetti e l'assessore Menotti Galeotti che

oggi sono qui davanti a noi in rappresentanza delle regioni e delle province autonome.

GIUSEPPE GUZZETTI, *Presidente della regione Lombardia*. Desidero, innanzitutto, ringraziare i componenti le Commissioni bilancio della Camera e del Senato per questo invito che ci consente di esprimere il parere delle regioni sullo schema di bilancio preventivo dello Stato per l'anno 1985.

Abbiamo già consegnato (e credo che sia già agli atti) un documento che è stato elaborato dalla conferenza dei presidenti delle regioni e che contiene il nostro parere — come ho appena detto — sul disegno di legge di bilancio preventivo per l'anno 1985. Questo parere è stato presentato ed illustrato davanti alla Commissione interregionale presso il Ministero del bilancio.

Le regioni hanno dichiarato di convenire su certi obiettivi, quali, ad esempio, la stabilizzazione della pressione fiscale, il contenimento delle spese correnti e la qualificazione delle spese in conto capitale, anche se rilevano che, rispetto a questi obiettivi che sono indicati nel documento, i dati di bilancio ne contraddicono alcuni.

Per quanto riguarda la pressione fiscale, abbiamo rilevato che vi è un minor gettito, stimato in 10.435 miliardi.

Per quanto riguarda il contenimento della spesa corrente e la qualificazione delle spese in conto capitale abbiamo rilevato che per consentire il mantenimento, in termini reali, del loro volume rispetto al 1984, gli investimenti in conto capitale dovrebbero essere incrementati di ulteriori 13.689 miliardi.

Vorrei anche dire che dall'incontro con i ministri del bilancio, del tesoro e delle regioni, presso la Commissione interregionale, è emersa una sostanziale conferma di queste nostre considerazioni; il Governo ci ha detto che, in sede di predisposizione definitiva del disegno di legge del bilancio, avrebbe apportato degli aggiustamenti nei confronti di taluni dati.

Un'altra considerazione di carattere generale, contenuta nel documento redatto

dalle regioni, è quella relativa al fatto che le spese correnti vengono sostanzialmente contenute entro il livello programmato del tasso di inflazione: 7 per cento, mentre le spese relative all'amministrazione statale centrale registrano un aumento nella misura doppia del tasso programmato e, precisamente, il 15,6 per cento. Naturalmente, questo fatto ha delle conseguenze sul rapporto tra spese correnti e spese per investimenti; le spese per investimenti nelle regioni e negli enti locali diminuiscono del 2,9 per cento. Queste le considerazioni di carattere generale.

Per quanto riguarda la finanza regionale e quella degli enti locali, accanto ad una considerazione di carattere generale che sta a premessa di queste nostre osservazioni (e cioè che ormai da tre anni la finanza regionale non ha più una disciplina organica, non essendo più in vigore la legge n. 281 sulla finanza regionale e non avendo provveduto il Governo alla presentazione di un nuovo provvedimento di legge in materia), nel documento si ribadisce che è urgente arrivare ad una definizione normativa della finanza regionale facendola uscire da una situazione di precarietà: legata com'è al principio della annualità, che non consente alcuna programmazione regionale. Questa situazione di precarietà sta incidendo, pesantemente, non tanto sulle spese correnti che le regioni, in qualche modo, sono state in grado di contenere, quanto sui nostri investimenti.

Sempre nel documento viene riaffermata l'urgenza che il Governo presenti sulla materia della finanza regionale un apposito disegno di legge, ricordando che fin dall'ottobre dello scorso anno, su iniziativa della conferenza interregionale, fu presentato uno schema, redatto in articoli, di progetto di legge che ha raccolto il consenso di tutte le regioni mentre prima c'era una posizione differenziata fra il nord e il sud.

I contatti che le regioni hanno avuto con il Governo, hanno evidenziato una loro posizione di disponibilità (pur rimanendo alcune differenziazioni di posizione con il Ministero del tesoro). Il Ministero delle finanze non ha mai partecipato con suoi

rappresentanti a questi incontri organizzati dallo stesso ministro del tesoro e attualmente ci troviamo in una situazione di totale incertezza.

Sul piano generale, si pone la necessità di un coordinamento fra la finanza locale e quella regionale, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti, evitando quella dispersione che oggi esiste fra questi due livelli istituzionali, dispersione che finisce con l'incidere in modo abbastanza rilevante sugli stessi investimenti realizzati dagli enti locali.

Riguardo alla finanza regionale, i punti meritevoli di considerazione sono quattro. Il primo riguarda i fondi globali che — come è noto — sono richiamati dagli articoli 8 e 9 della legge n. 281.

Il secondo punto riguarda il settore dei trasporti; il terzo la sanità e il quarto alcuni settori che da diversi anni non vengono più rifinanziati.

Riprendendo in esame il primo punto, desidero premettere che l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri della legge finanziaria, conferma pesantemente alcune nostre preoccupazioni, definendo una manovra non ancora del tutto chiara.

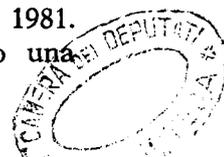
Sull'articolo 8 del primo punto, abbiamo ribadito che occorre che il Governo instauri un rapporto corretto con le regioni, per evitare quanto è accaduto l'anno scorso e quest'anno quando il Governo, anche per le regioni, ha operato dei trasferimenti nella misura del tasso programmato. A tale riguardo, nel 1983 l'incremento, rispetto al 1982, è stato del 13 per cento; nel 1984 l'incremento è stato del 10 per cento, sempre rispetto al 1983.

In realtà, attraverso una modalità di calcolo a nostro avviso scorretta, che è quella di non alimentare l'intero fondo globale ex articolo 8, ma solo alcune voci, l'incremento nella misura del tasso programmato di inflazione non ha avuto luogo; esso nel 1983 si è realizzato nella misura del 10 per cento, nel 1984 dell'8 per cento mentre nel 1985 dovrebbe attestarsi attorno al 6,2 per cento se il Governo volesse mantenere i criteri seguiti nei precedenti due anni. Osservo che questi fondi globali ex articoli 8 e 9 sono gli unici di-

sponibili per le regioni e i loro investimenti.

Per quanto riguarda l'articolo 8, vorremmo che il Governo mantenesse almeno gli impegni che esso stesso ha dichiarato di voler assumere. Alcuni enti come le camere di commercio e le aziende autonome di soggiorno e cura hanno potuto avvalersi di un incremento percentuale esattamente calcolato sulla base del tasso programmato; per alcuni livelli istituzionali si è registrato nel 1984 un incremento addirittura maggiore rispetto al 10 per cento. Di conseguenza, sarebbe opportuno che le regioni ottenessero questo aumento ex articolo 8 nella misura predeterminata dal Governo, cosa che non è accaduta nei due anni precedenti.

Relativamente all'articolo 9 vorrei formulare due osservazioni. In primo luogo, occorre osservare come, essendo stati progressivamente conglobati nell'articolo in questione finanziamenti di leggi di settore a destinazione vincolata, circa il 40 per cento dell'importo complessivo di questo fondo, il quale ammonta a 1.011 miliardi, risulta essere di fatto a destinazione vincolata. Si osservi che l'articolo di cui trattasi concerne i programmi di sviluppo della regione, gli investimenti, gli interventi strategici nelle diverse realtà; tuttavia, ha perso molto del suo significato essendo per una buona parte a destinazione vincolata. Poiché le leggi finanziarie 1983-1984 hanno introdotto un rapporto fra incremento dei trasferimenti e tasso programmato di inflazione, e avendo oltretutto quella del 1983 congelato i fondi ex articolo 9 all'ammontare stabilito nel 1982, ormai da alcuni anni questo fondo non viene neppure incrementato nella misura del tasso programmato di inflazione pur essendo di particolare interesse dal punto di vista degli interventi strategici per gli investimenti. Avendo a disposizione la legge finanziaria 1985, devo dire che il Governo nonostante gli impegni in qualche modo anticipati presso la Conferenza interregionale, ancora una volta blocca il fondo al 1984, ad un livello cioè che sostanzialmente è invariato rispetto al 1981. Oltre a ciò l'esecutivo ha compiuto una



operazione abbastanza significativa nello stabilire che sulla base di questo fondo dovesse venire finanziata una serie di leggi di settore con conseguente obbligo per le regioni di attingere al medesimo per quelle stesse.

Passando ad altro argomento, trasporti e sanità sono due settori per i quali da anni le regioni stanno chiedendo al Governo la definizione una volta per tutte dei debiti pregressi e dei due fondi relativi, Fondo nazionale dei trasporti e fondo sanitario nazionale, al fine di evitare quanto è accaduto in questi anni. Una determinazione fortemente sottostimata del fondo per la sanità induce un risultato negativo costringendo il Governo a ripianare in agosto o settembre il *deficit*; in tal modo vengono penalizzati coloro che hanno correttamente amministrato le unità sanitarie locali e, viceversa si premiano coloro i quali, facendo affidamento sulla necessità di un successivo ripianamento del bilancio, non hanno condotto quella rigorosa politica di gestione che le regioni chiedono non meno del Governo.

Per quanto riguarda il fondo dei trasporti, il bilancio non risolve il problema degli arretrati degli anni 1982-1983, relativamente ai quali vi è un residuo a debito rispettivamente di 111 e 440 miliardi. La Corte costituzionale ha ribadito che le regioni non sono competenti a ripianare i *deficit* delle aziende di trasporto; in proposito si teme che prima della fine dell'anno il sistema del trasporto pubblico possa bloccarsi per l'impossibilità delle aziende di pagare gli stipendi. Infatti, i debiti residui che si trascinano di anno in anno hanno ormai raggiunto un livello tale da rendere impossibile la manovra di utilizzazione dei fondi di competenza al fine di farli slittare. Per il 1984 il Governo ha disposto una integrazione di 345 miliardi che, se confermata, permette di far fronte alla situazione dell'anno considerato; per il 1985, prevedendo uno stanziamento di 4.035 miliardi, si recupera correttamente una definizione del fondo dei trasporti. Mancherebbero, infatti 21 miliardi rispetto al calcolo del fondo stesso per il 1984, cui si dovrebbe aggiunge-

re un incremento del 7 per cento; per quest'anno, quindi, la previsione della finanziaria consente in qualche modo di avvicinarsi al fabbisogno di questo settore rimanendo in sospeso la copertura di 440 miliardi. Tuttavia, negli anni precedenti il Governo ha successivamente tolto gli stanziamenti previsti, per cui vorremmo avere una garanzia di mantenimento dell'incremento stabilito.

Più complessa e più pesante, a nostro avviso, è la situazione della sanità dove rispetto ai dati che anche la legge finanziaria ci fornisce, il Governo persiste in una politica che già negli scorsi anni ha dato un risultato negativo e che anche per il 1985 darà un risultato negativo. Tale politica è ispirata alla convinzione che il contenimento della spesa sanitaria si possa ottenere solo sottostimando il Fondo sanitario nazionale. Questo è un reale *deficit* « sommerso » che viene a galla nel secondo semestre quando le USL non sono più in grado di pagare gli stipendi e le spese di erogazione dei servizi, e il Governo interviene precipitosamente adottando dei decreti-legge, come ha fatto anche quest'anno, con i quali viene integrato il Fondo sanitario previsto dalla legge finanziaria.

Noi abbiamo ribadito al Governo la disponibilità delle regioni ad assumersi le loro responsabilità derivanti anche dall'eventuale sfondamento del Fondo sanitario, a condizione, però, che tale Fondo sia determinato correttamente. Infatti nell'ottobre 1983 noi avevamo comunicato al Governo che la spesa sanitaria, in base ai consuntivi del 1983, per il 1984 sarebbe stata di circa 40.500 miliardi.

Il Governo con la legge finanziaria ha destinato a tale Fondo 36 mila miliardi e con il decreto-legge 29 agosto 1984, n. 528 ha stanziato 4 mila miliardi arrivando in questo modo ai 40 mila miliardi circa che noi stimavamo.

Con la legge finanziaria per il 1985 il Governo ripete la stessa manovra di carattere contabile, e non di determinazione corretta del Fondo, in quanto la legge finanziaria stanziava 39 mila miliardi. Noi stimiamo che la spesa sanitaria per il 1985,

in base ai consuntivi del 1983 che già disponiamo, sarà di circa 43 mila miliardi. Si ripeterà una manovra analoga alla precedente allorché il Governo sarà costretto ad integrare il Fondo sanitario nazionale, mettendo coloro che fidano su questo ripianamento in una condizione a nostro avviso, assolutamente inaccettabile. Tale ripianamento a pie' di lista comporterà una spesa sanitaria nazionale che — come accennavo prima — si avvicinerà ai 43 mila miliardi. La situazione si aggraverà ancora di più se il Parlamento approverà, come lo scorso anno, la legge finanziaria per il 1985 stralciando tutta quella parte del provvedimento nella quale sono contenuti i meccanismi di contenimento della spesa sanitaria: si tratta, infatti, di una serie di parametri quali l'indice di utilizzazione dei posti letto in ospedale, il rapporto tra servizi erogati dal servizio pubblico e da quello convenzionato ed altri ancora.

Noi riteniamo che la manovra dei *ticket* sia una manovra scarsamente efficace per il contenimento della spesa pubblica, mentre è assai più efficace quella che il Governo ripropone anche per il 1985, sperando che nell'approvazione della legge finanziaria non vengano stralciate di nuovo quelle parti cui accennavo prima.

Infine, per quanto riguarda alcune leggi di settore noi abbiamo osservato che ve ne sono alcune riferite alla difesa idrogeologica, a quella del suolo e all'edilizia scolastica che devono essere oggetto di particolare attenzione.

Gli andamenti demografici consentono di soddisfare il fabbisogno di edilizia scolastica per la scuola materna ed in parte per quella dell'obbligo. Per la scuola media superiore vi è, però, la necessità di alcuni interventi di completamento e di ristrutturazione di strutture esistenti per i quali la manovra del Governo di questi ultimi tre anni non è riuscita a raggiungere gli effetti desiderati, soprattutto per lo slittamento dei finanziamenti, slittamento che ha portato senza dubbio degli effetti negativi sia sotto il profilo del completamento degli interventi che sono stati finanziati negli anni precedenti — e mai

completati —, sia per il fabbisogno di edilizia scolastica che oggi esiste soprattutto nella scuola media superiore.

Un altro settore per il quale noi richiamiamo l'attenzione delle Commissioni e del Parlamento è quello dell'agricoltura, per il quale lo scorso anno il Governo ha effettuato una manovra volta a consentire una maggiore disponibilità di risorse che ha in qualche modo concentrato sul bilancio per il 1984 con finanziamenti che erano previsti su un arco pluriennale.

Le regioni che in base alla precedente legge finanziaria avevano previsto programmi di investimento, nel caso non venissero reintegrate le risorse concentrate sul bilancio del 1984 oggi corrono il rischio di non poter usufruire di tali finanziamenti. Noi aggiungiamo che se non verranno disposte le ulteriori risorse a finanziamento della legge n. 904 che, mi pare, sia scaduta, occorrerà recuperare gli stanziamenti previsti, e rifinanziare il settore dell'agricoltura che oggi, anche per effetto dei rapporti con la Comunità economica europea, è in maggiore difficoltà. Credo, signor Presidente, di aver illustrato alcuni aspetti del documento che abbiamo posto alla vostra attenzione che naturalmente è assai più esauriente ed organico.

PRESIDENTE. Proseguiamo la nostra audizione con il contributo del dottor Menotti Galeotti assessore al bilancio della regione Toscana.

MENOTTI GALEOTTI, Assessore al bilancio e finanze della regione Toscana. Signor Presidente, il documento che noi abbiamo presentato contiene delle osservazioni che abbiamo avuto modo di esporre in sede di commissione interregionale in modo estremamente compiuto e abbastanza preciso anche in riferimento ai dati contabili da noi proposti.

Vorrei ribadire che un aspetto molto importante è la precarietà della situazione della finanza regionale, che qui è stata già ricordata, in quanto la legge n. 356 del 1976 è scaduta alla fine del 1981 e, come ricordava il presidente Guzzetti, le regioni, ormai dal 1982, cercano di risol-

vere i propri problemi finanziari anno per anno. Tale incertezza rende estremamente difficile, se non impossibile, una programmazione regionale che tra l'altro è una delle fondamentali competenze attribuite dalla Costituzione.

Ma accanto a questo noi siamo chiamati a dare un parere sul bilancio dello Stato per il 1985 per il quale, però, manca una prospettiva pluriennale di governo della spesa perché manca il bilancio pluriennale programmatico e i programmi di settore. Questo aggrava la situazione di incertezza e di difficoltà in cui si trova la programmazione regionale.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PAOLO CIRINO POMICINO

MENOTTI GALEOTTI, *Assessore al bilancio e finanze della regione Toscana*. Bisogna poi ricordare il problema del Fondo comune ex articolo 9 della legge 281 del 1970. Dal 1979 al 1983 abbiamo avuto di fatto un dimezzamento della capacità di intervento di questo Fondo per affrontare i programmi di sviluppo. Desidero, signor Presidente, rimarcare la gravità di questa situazione.

Qui veniva ricordato che una parte consistente di questi fondi sono limitati da impegni precedenti e confluiscono in questa parte del Fondo ex articolo 9 della legge n. 281, anche le leggi di settore; la parte restante è stata già impegnata nel corso degli anni in attività programmatiche.

I problemi più gravi, però, si pongono per la finanza sanitaria e per i trasporti.

Mi pare che le osservazioni del Presidente Guzzetti e gli elementi precisi contenuti nel documento ribadiscano la posizione che le regioni hanno assunto da alcuni anni a questa parte.

Per quanto riguarda i trasporti, la situazione relativa al pregresso 1982-1983 è molto grave; per il 1984 si riconosce nel bilancio 1985 a consuntivo il 10 per cento e quindi 345 miliardi. Ancora una volta, però, questi 345 miliardi non entrano

nella base di calcolo per l'applicazione del 7 per cento. Anche in questo caso invece si dovrebbero fare calcoli corretti perché non si capisce per quale motivo questi miliardi non debbano essere suscettibili dell'incremento del cosiddetto tasso programmato di inflazione.

Vi sono poi alcune leggi di settore; accanto alla già ricordata agricoltura voglio aggiungere l'edilizia, la viabilità, l'energia, la casa. La situazione delle regioni in tali settori è molto seria anche perché la capacità di indebitamento delle regioni nel corso di questi anni si è assottigliata, se non annullata.

Sullo sfondo si pone il problema generale della riforma della finanza regionale coordinata con la finanza locale. Ci rendiamo conto della complessità di una tale normativa ma già il presidente Guzzetti ha ricordato che le regioni da un anno hanno consegnato un'ipotesi di riforma della finanza regionale. Mi preme ricordare ancora una volta che si tratta di un problema centrale per le regioni.

Non voglio aggiungere altro perché mi pare che il documento nel suo complesso dia conto di una posizione responsabile delle regioni.

Di fronte a tale atteggiamento responsabile desidereremmo un'altrettanto responsabile comportamento del Parlamento in sede di esame del bilancio e della legge finanziaria.

PRESIDENTE. La ringrazio molto per la sua chiara e breve esposizione.

GIORGIO MACCIOTTA. In primo luogo vorrei un chiarimento sul fondo trasporti. Se ho ben capito, la differenza non è molta, mi pare si tratti di 25-26 miliardi.

GIUSEPPE GUZZETTI, *Presidente della regione Lombardia*. Per il 1985.

GIORGIO MACCIOTTA. La differenza per tale anno è di 21 miliardi.

GIUSEPPE GUZZETTI, *Presidente della regione Lombardia*. Come per l'articolo 8,

perché il Governo dice che incrementa lo stanziamento del tasso programmato, ma poi effettua il calcolo solo su alcune voci. Per i trasporti segue un altro meccanismo: invece che sommare al totale 1984 il 10 per cento programmato a consuntivo, e il 7 per cento, incrementa il fondo trasporti senza il precedente incremento. Quindi di 400 e più miliardi 21 rappresentano il 7 per cento. Sul fondo trasporti incrementa le voci a) e b) dell'articolo 8 e non le altre voci, quindi noi rimaniamo penalizzati.

GIORGIO MACCIOTTA. Il problema riguarda anche l'articolo 9 perché le regioni sono state costrette a seguire il ritmo di inflazione che il Governo non ha seguito. Di fatto non solo non è aumentato, ma è diminuito per la quota pari all'inflazione destinata al ricarico sulle leggi di settore.

Vorrei capire meglio i problemi riguardanti la sanità dal versante della normativa. Vorrei che ci fosse una posizione più articolata da parte delle regioni in materia di quantità sull'indebitamento pregresso, comprendendo in questo l'indebitamento pregresso che già doveva essere sanato al 31 dicembre 1983. Vorrei conoscere l'opinione dei rappresentanti delle regioni sul provvedimento in questione.

Inoltre, qual è il nuovo indebitamento del 1984? Vi è poi il problema del sotto-dimensionamento del fondo 1985. Anche in questo caso dobbiamo tener conto di un incremento rispetto alla previsione originaria. Vorremmo in proposito una cifra precisa, perché si sono fatte tante anticipazioni prive di fondamento reale.

Vi è poi una questione di qualità; la prima riguarda i contenuti normativi tipici della legge finanziaria. Il presidente Guzzetti ha detto che il *ticket* praticamente non serve. Sappiamo anche noi che in qualche modo serve, ma si tratta di briciole, mentre sarebbero utili altre misure, una parte delle quali sono indicate in alcuni articoli della legge finanziaria. Ma mentre il *ticket*, contro il quale noi siamo, è funzionalmente materia

di legge finanziaria, ho qualche dubbio che siano funzionalmente materia di legge finanziaria molte altre norme contenute nella finanziaria stessa. Siccome il presidente Guzzetti si è augurato che queste norme non vengano stralciate, voglio dire che noi probabilmente ci orienteremo in questo senso. Ciò non esclude che tali norme possano essere approvate prima della legge finanziaria, e di precedenti del genere ne abbiamo.

Il problema, comunque, è la funzionalità delle norme. Sono convinto che in materia sanitaria valga la pena di discutere lievemente di meno sulla dimensione del disavanzo e lievemente di più sulla qualità dell'assistenza. Non ho competenza specifica per dirlo, ma può darsi benissimo che le norme qui contenute siano le migliori, ma ho qualche dubbio che siano funzionalmente materia della legge finanziaria.

MARCELLO CRIVELLINI. Interverrò brevemente, perché alcune cose le ha già dette il collega Macciotta. Ho preso atto delle proposte delle regioni e mi pare che alcune siano abbastanza chiare e argomentative. Vorrei però un chiarimento in materia di sanità, poiché si parla spesso di interventi anche qualitativi oltre che quantitativi: vorrei sapere se la cifra di 43 mila miliardi si ottiene, diciamo « brutalmente », aumentando del tre per cento il consuntivo di 40 mila miliardi, o in questa valutazione sono compresi anche interventi di altra natura, di tipo appunto qualitativo?

Vorrei inoltre porre un'altra questione, che forse non è propriamente all'ordine del giorno, che riguarda il collegamento tra i bilanci delle regioni e il bilancio dello Stato: poiché mi pare che i bilanci preventivi e consuntivi, a volte anche gli esercizi provvisori, delle regioni siano quasi tutti fuori tempo rispetto alle scadenze dei relativi statuti, vorrei sapere se questo deriva da condizioni generali che non dipendono da voi, e quindi sono da imputare all'amministrazione centrale, o se invece la responsabilità è maggiormente a livello locale.

GIORGIO MACCIOTTA. Vorrei fare una osservazione aggiuntiva. Com'è noto, per rispettare le scadenze costituzionali, quest'anno si impongono termini rigorosi alle regioni per l'approvazione dei bilanci. Da questo punto di vista le regioni ritengono che sarebbe utile per la successiva formazione dei documenti di bilancio regionale un iter particolarmente accelerato, addirittura uno stralcio della materia della finanza locale dal complesso della legge finanziaria, che consentisse una deliberazione veloce?

GIANFRANCO ORSINI. Vorrei approfondire l'incidenza del fattore psicologico di cui ha fatto cenno il dottor Guzzetti, a proposito del fatto che se nella finanzia viene stanziata la cifra di 39 mila miliardi ciò potrebbe avere ripercussioni nelle Unità sanitarie locali, che potrebbero ritenere tale cifra non sufficiente.

FRANCO BASSANINI. Mi pare che lo stesso documento delle regioni sottolinei la difficoltà di attuare sostanzialmente le forme di partecipazione regionale alla determinazione della politica di bilancio, prevista dall'articolo 34 della legge n. 468 e dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616; le regioni hanno sottolineato inoltre la difficoltà di pronunciarsi su un bilancio che prevede sì una versione pluriennale, ma solo a legislazione vigente e non anche in termini programmatici. A questo proposito, anche per iniziativa della Commissione bilancio della Camera, il Governo ha preso l'impegno di predisporre quest'anno uno schema di bilancio pluriennale che, pur non avendo effetti giuridici, possa costituire un punto di riferimento. Vorrei perciò domandare agli amici rappresentanti delle regioni se già è stato richiesto loro di esprimere un parere su questo schema che, come abbiamo sentito dal ministro Gorla, verrà fra breve presentato; gradirei inoltre che le regioni ci facessero pervenire tempestivamente le loro osservazioni su questo schema che, ancorché privo di effetti vincolanti per quest'anno, rappresenta però una importante

fase di partecipazione dei vari livelli istituzionali in materia di decisioni sulla ripartizione delle risorse. A mio avviso, o c'è partecipazione circa la ripartizione delle risorse, o altrimenti tutte le garanzie costituzionali rischiano di essere svuotate dall'interno dall'insufficienza dei mezzi rispetto alla domanda che dalla società investe il sistema dei poteri pubblici.

PRESIDENTE. In conclusione voglio aggiungere una questione riguardo ad un problema che la Commissione bilancio della Camera affrontò nella legge finanziaria scorsa: in quell'occasione trasferimmo a carico dello Stato i debiti sommersi delle unità sanitarie locali e chiedemmo a tutti comprensione per lo sforzo sopportato. Devo ritenere — posso sbagliarmi — che nessuna delle regioni ha ritenuto di dover applicare la norma prevista dall'articolo 29, né ha ritenuto di intervenire con un sistema di governo che persegua gli obiettivi indicati nel vostro documento (miglioramento dei presidi sanitari e generale contenimento della spesa corrente). Non sto qui a ricordare che la stragrande maggioranza di questi strumenti sono di pertinenza della legislazione regionale, ma certamente la ottimizzazione dell'utilizzo delle strutture di tutti i presidi sanitari, *intra* ed *extra* ospedalieri, non dipende da una legge dello Stato, ma da un modello organizzato rispetto al quale regioni e unità sanitarie locali possono fare molto.

La domanda non presuppone spirito polemico — del resto avemmo dei problemi lo scorso anno con gli amici del Senato quando addossammo allo Stato gli oneri pregressi delle unità sanitarie locali — ma parte dal presupposto che forse la normativa vigente sia insufficiente e che i dati organizzatori del comparto non consentano l'ottimizzazione dei costi.

Però, noi dobbiamo avere dalle regioni una indicazione sui problemi di governo della spesa sanitaria. Come ebbi già modo di dire tempo fa agli onorevoli Macciotta e Bassanini, ritengo che più che affidare alle regioni il ripiano del disavanzo sarebbe stato opportuno trasferire il ripiano del

disavanzo a livello istituzionale, dove la domanda si va a realizzare, e cioè agli enti locali.

Si deve compiere un tentativo per ripristinare precise modalità, non « scaricando », sui livelli istituzionali, oneri pregressi; dobbiamo pur giungere ad una chiarezza normativa che consenta al Parlamento di definire i grandi aggregati compatibili con gli obiettivi di politica economica generale e garantire a chi è « costretto » a gestire i vari comparti dei servizi, una possibile esistenza all'interno degli stessi.

Ultimamente, abbiamo dovuto registrare un taglio drammatico dei flussi finanziari verso il Mezzogiorno. Il problema che ci poniamo non è tanto quello riguardante il perché non sia stato applicato l'articolo 29, quanto quello di trovare uno strumento diverso dalla legge finanziaria per risolvere il problema dei debiti sommersi.

La collaborazione che le regioni ci possono fornire sta soprattutto nella chiara indicazione degli strumenti normativi necessari a gestire le spese che il Parlamento, nella sua sovranità, definirà compatibili con gli obiettivi di politica economica nazionale. Diversamente, non potremo che avere quella sorta di conflittualità cui faceva cenno il documento predisposto dalle regioni.

Da parte nostra ci sarà la massima disponibilità a trovare quegli strumenti normativi atti a consentire la piena responsabilizzazione della gestione periferica per i servizi di cui ci stiamo occupando.

GIUSEPPE GUZZETTI. *Presidente della regione Lombardia.* Parliamo pure dei problemi relativi al settore della sanità.

Bisogna convenire che alcune scelte che incidono pesantemente sul settore della sanità sono completamente estranee alla competenza delle regioni e delle unità sanitarie locali.

Quando due anni fa il Governo, tramite il ministro della sanità, stipulò un accordo con la categoria dei medici generici, contribuendo a far « saltare » tutto il sistema dei rapporti fra i medici generici quelli ospedalieri e il personale paramedico, ci si accorse, di lì a poco, di quan-

to delicati e complessi fossero i problemi che erano stati « innescati ».

Un quotidiano della regione Lombardia ha pubblicato dati relativi alle entrate dei medici generici. Ora, prescindendo dal fatto che nei redditi di tali medici non sono compresi solo gli emolumenti a loro spettanti in base al numero degli assistiti, non si può affermare che le cause di certe situazioni siano imputabili alle regioni. Infatti, gran parte della spesa sanitaria viene decisa a Roma! Vogliamo, ad esempio, parlare della questione relativa al prontuario farmaceutico? È chiaro che il prontuario farmaceutico, con l'enorme numero delle specialità medicinali in esso contenute, rappresenta un'altra delle cause che stanno alla base della gravissima situazione in cui si trova il servizio sanitario nazionale. Se, infatti, secondo l'Istituto Mario Nagri di Milano, molto noto nel campo delle ricerche scientifiche, le specialità medicinali necessarie sono non più di 300 ma se ne inseriscono nel prontuario più di 3 mila, non facciamo altro che prenderci in giro. Indubbiamente, c'è da tener conto anche della connessa questione delle richieste avanzate dalle industrie farmaceutiche, che si avvalgono spesso e volentieri dell'appoggio sindacale. Ma quello che mi preme dire è che il contratto per i dipendenti è stato stipulato a Roma e le regioni non possono fare niente a tale riguardo.

Il presidente della Commissione bilancio della Camera ha accennato alla questione dell'articolo 29; noi non abbiamo alcuna possibilità di intervenire sull'organizzazione della erogazione dei servizi (nel settore ospedaliero), sulla mobilità del personale, accetera. Non possiamo fare niente, nemmeno, ad esempio, sopprimere una divisione all'interno di un ospedale. E non possiamo farlo perché mancano il piano sanitario nazionale e quelli regionali.

Indici e parametri riguardanti il rapporto posti letto-cittadini; l'indice di utilizzazione dei reparti; i rapporti fra le strutture pubbliche e quelle private, tutto questo non può non essere contenuto in un piano sanitario nazionale! Le regioni avrebbero dovuto, poi, in rapporto

al piano sanitario nazionale, adottare i propri piani sanitari. Ma se manca tutto questo, la situazione non sarà mai controllabile!

Gran parte della polemica contro le unità sanitarie locali è dissennata, non corretta e, quindi, non condivisibile. Nella stragrande maggioranza dei casi l'amministrazione delle unità sanitarie locali è corretta. È pessima abitudine, in Italia, quando si decide di « aggredire » un determinato soggetto, mettersi tutti per quella strada. Al riguardo, ho ricevuto dei rapporti analitici della Corte dei conti riguardanti alcune unità sanitarie locali della mia regione. Da essi risulta che nessuna abbia sperperato soldi come, in modo molto banale e — se me lo consentite — qualunque, parte della stampa ha denunciato. Indubbiamente, c'è un grosso problema che è quello relativo alla contestazione di alcune voci di spesa per i servizi sociali. In altre parole, la Corte dei conti contesta che alcune spese fatte dalle unità sanitarie locali siano strettamente sanitarie.

PRESIDENTE. Premesso che la Corte dei conti compie un controllo di legittimità, esiste, però, un problema di ottimizzazione dei costi all'interno delle varie strutture sanitarie, su cui la Corte dei conti non interverrà mai.

GIUSEPPE GUZZETTI, *Presidente della regione Lombardia*. In primo luogo, desideravo cominciare a mettere chiarezza su questi aspetti del problema, per rilevare che la situazione della spesa sanitaria del nostro paese, oggi, è largamente determinata da scelte che non vengono, però, fatte dalle regioni o dalle singole unità sanitarie locali.

In secondo luogo occorrono, ai fini di un miglioramento della situazione dal punto di vista della programmazione e della qualificazione degli interventi del servizio sanitario, documenti di programmazione o normativi a livello nazionale. In Lombardia abbiamo tentato di predisporre una legge regionale, ma il comitato legislativo ha giustamente osservato che senza il sup-

porto di una legge o di un documento programmatico approvati a livello nazionale ogni nostro atto legislativo in materia sarebbe stato bloccato dal Governo. Rispondendo ad alcune osservazioni degli onorevoli parlamentari devo dire che in questo senso va interpretata la mia precedente affermazione circa l'utilità della politica dei *ticket* e l'esperienza mi dà conferma; essi producono un qualche effetto sul contenimento di certo ricorso dissennato alla spesa, ma rappresentano un intervento marginale rispetto al problema complessivo.

Voglio dire che senza una normativa statale non si riuscirà assolutamente a contenere la spesa sanitaria. Per rispondere all'onorevole Macciotta, voglio specificare che le nostre leggi ordinarie sono state approvate precedentemente alla finanziaria quando quest'ultima veniva approvata nell'aprile dell'anno successivo a quello di competenza, quando non c'era la sessione di bilancio.

Per arrivare ad alcuni dati che sono stati richiesti, dirò che secondo le nostre stime la spesa sanitaria ammonterà ad oltre 40 mila miliardi, dei quali 36 mila sono stati stanziati dal Governo nella finanziaria e 4 mila sono stati previsti nel decreto di agosto. In base ai consuntivi del 1983 e ai dati relativi al primo semestre 1984 noi stimiamo che tale spesa sarà di 43 miliardi. I 39 mila miliardi previsti dalla finanziaria sono, dunque, largamente sottostimati rispetto alla spesa effettiva che si verificherà se non verranno presi provvedimenti di carattere legislativo o di carattere programmatico. La questione psicologica è fondamentale! Inoltre, come regione da tre anni andiamo dicendo ai ministri della sanità e del tesoro che in presenza di una stima corretta del fondo sanitario saremmo disposti ad assumerci la responsabilità di un eventuale sfondamento dei limiti stabiliti. La sottostima del fondo sanitario ha portato automaticamente alla necessità di ricorrere al ripianamento; il problema non si esaurisce nella scorretta amministrazione delle USL, che sono indotte a predisporre i loro bilanci per soddisfare un adempimen-

to dal momento che ricevono indicazioni nel senso di operare una sottostima degli ordini di grandezza. Se, viceversa, esse fossero responsabilizzate relativamente ad un eventuale sfondamento e sapessero che il fondo viene dimensionato in modo corretto, certamente diverso sarebbe il loro comportamento. In epoca non sospetta con legge regionale abbiamo esattamente stabilito che l'eventuale *deficit* delle USL fosse a carico degli enti locali. Infatti, non abbiamo alcuna possibilità di controllo e di sovraordinazione rispetto agli amministratori delle unità sanitarie locali; tuttavia, non ci siamo sentiti di utilizzare la norma approvata dal momento che noi stessi imponiamo alle USL, essendo sotto-stimato il fondo sanitario nazionale, la predisposizione di bilanci preventivi falsulli.

PRESIDENTE. Dunque, se noi avessimo una stima puntuale, a vostro giudizio, sarebbe compatibile l'inserimento di una norma che trasferisse la responsabilità degli sfondamenti.

GIUSEPPE GUZZETTI, *Presidente della regione Lombardia*. Non posso parlare a nome di tutte le regioni, ma reputo che una tale iniziativa sarebbe accolta favorevolmente in Lombardia, anche perché gli amministratori delle USL hanno già effettuato questo avvicinamento. Credo che anche in Toscana, oltre che nella mia regione, sia già avvenuto un processo di corretta utilizzazione dei fondi con l'effettuazione di tagli, ove possibile, e di contenimento della spesa. Certamente, con una previsione di 39 mila miliardi l'anno prossimo dovremo nuovamente chiedere un ulteriore finanziamento di 4 mila miliardi che dovrà essere concesso per evitare il dissesto del settore sanitario.

Circa la domanda dell'onorevole Macchiotta sulla influenza della normativa nazionale circa la predisposizione dei nostri bilanci preventivi, credo occorra distinguere la posizione delle regioni da quella dei comuni e degli enti locali in genere. Per quanto riguarda le regioni —

parlo dell'esperienza Lombardia — l'approvazione della legge finanziaria dovrebbe avvenire in tempo per consentirci la predisposizione del bilancio; a rigore dovremmo conoscere l'entità dei trasferimenti per impostare il bilancio preventivo in base alla legge finanziaria. In realtà, operiamo riferendoci a delle previsioni per evitare di andare all'esercizio provvisorio riservandoci di riaggiustare i conti con successivi assestamenti di bilancio. Dunque, un'anticipazione dei tempi agevolerebbe il lavoro delle regioni.

Diversa è la questione degli enti locali, i quali nella predisposizione dei loro bilanci preventivi avrebbero necessità di conoscere per tempo gli elementi necessari; un'approvazione anticipata del bilancio consentirebbe di predisporre i loro bilanci senza arrivare a metà aprile.

Circa la questione del rapporto tra finanza locale e regionale, le osservazioni dell'onorevole Bassanini sono ineccepibili. Oggi ci troviamo in una situazione di totale distacco non solo tra finanza statale e regionale, ma soprattutto tra quest'ultima e quella locale. Vista la scarsità delle risorse soprattutto per gli investimenti è urgente produrre qualche meccanismo di coordinamento tra le varie finanze. È necessario stabilire a chi spettino i vari investimenti e al riguardo occorre tener presente come la regione a sua volta è un ente a finanza differita il quale destina le risorse per opere che verranno realizzate dagli enti locali. Quindi un coordinamento tra la finanza centrale e quella locale. Ricordo che il ministro del tesoro dell'epoca, Andreatta, aveva introdotto nella legge finanziaria una norma che richiedeva ai comuni e alla Cassa depositi e prestiti una dichiarazione di coerenza dei maggiori investimenti degli enti locali rispetto ai programmi di sviluppo delle regioni. Poi quella norma fu ridotta fino al punto che gli enti locali autocertificavano con dichiarazioni del segretario comunale che quelle richieste di finanziamento alla Cassa depositi e prestiti non erano « incoerenti » rispetto ai programmi di sviluppo regionale.

Esiste quindi quest'esigenza; noi non conosciamo questo schema perché era uno dei documenti mancanti, ma se questo schema sarà predisposto noi saremo molto interessati a conoscerlo e ad esprimere al riguardo un parere.

In conclusione desidero ribadire che le regioni non si pongono un problema di reperimento di ulteriori fondi. Crediamo però che alcune regole di correttezza nei rapporti tra Governo, Parlamento e regioni siano salvaguardate.

Non è accettabile, inoltre, che alle regioni vengano promessi tassi agevolati del 10 o del 13,7 per cento per finanziamenti che poi non vengono concessi. Ricordo come lo scorso anno lo stesso presidente della commissione interregionale nella sua relazione rilevava che le regioni avevano correttamente eccepito che non si trattava del 10 per cento, ma dell'8 per cento.

Inoltre non è possibile continuare a tener bloccato il Fondo *ex* articolo 9 della legge n. 281 del 1970, perché in tal modo si impedisce alle regioni di programmare e realizzare gli investimenti necessari. Mi riferisco alle opere pubbliche, agli investimenti per il settore agricolo, agli investimenti per il disinquinamento, a quella parte più qualificata, cioè, della spesa delle regioni. Tale spesa corrente è rigidamente contenuta entro il 7,1 per cento, mentre quella dell'amministrazione centrale dello Stato — come abbiamo avuto modo di far rilevare nel nostro documento — arriva al 15,6 per cento. Ma questo vuol dire che gli investimenti vengono diminuiti del 27 per cento e all'interno di tali investimenti si penalizzano quelli regionali e quelli degli enti locali a vantaggio di quelli effettuati dall'amministrazione centrale dello Stato.

È necessario, signor Presidente, porre questi problemi su un piano di correttezza; bisogna instaurare un rapporto trasparente e corretto fra le regioni e lo Stato centrale. Se poi lo Stato dovesse decidere di penalizzare le regioni, noi chiederemo che ci venga data ragione di ciò. Ma quello che non accettiamo è l'imbroglio, il

piccolo « trucchetto da magliaro » che consiste nel promettere un tasso assai conveniente per un finanziamento che poi non viene concesso.

Ci sono piccoli indizi che mettono in luce il fatto che il rapporto tra Governo e Parlamento da una parte, e le regioni dall'altra (prima ancora che sulle quantità e sull'entità dei trasferimenti) ha bisogno di una chiarezza sul piano di un lineare rapporto istituzionale e costituzionale.

Lo ripetiamo, signor Presidente, non siamo venuti in Parlamento per chiedere più soldi! Siamo qui per dirvi di concederci quei finanziamenti che ritenete corretto attribuire in base agli obiettivi che voi stessi avete fissato — e non noi — e su questo la disponibilità della regione sarà molto ampia. Ricordiamo che la regione finisce per essere un primo livello contro il quale si crea un impatto molto duro ed oggi tutte le manovre finanziarie e di bilancio proposte colpiscono proprio gli investimenti che qualificano maggiormente le spese delle regioni.

Desideravo porre l'accento su questi importanti aspetti e siamo pronti a chiarire i nostri intendimenti circa gli strumenti di intervento.

PRESIDENTE. Nonostante la ridotta partecipazione dei membri delle Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai nostri lavori, dovuta ad altri importanti impegni parlamentari, vedo qui presenti i rappresentanti di quasi tutti i gruppi parlamentari. Ricordo, per altro, che il nostro incontro è stato interamente stenografato e che il resoconto sarà immediatamente inviato a tutti i componenti della Commissione.

Desidero inoltre rilevare che il Parlamento e, in particolare, le Commissioni bilancio della Camera e del Senato, accettano di buon grado la disponibilità delle regioni ad un rapporto più proficuo nel futuro, e proprio in tal senso abbiamo messo in moto un meccanismo che riteniamo molto utile. Le competenze delle nostre Commissioni parlamentari abbrac-

ciano un campo di osservazione molto vasto, dal bilancio dello Stato alla programmazione economica ed in questo senso auspico nel futuro che le regioni non individuino soltanto nell'esecutivo il rappresentante dello Stato centrale, ma considerino anche il Parlamento un importante punto di riferimento.

Da questo punto di vista noi saremo sempre più interessati su questioni centrali a recuperare un rapporto di conoscenza e di reciproca informazione con le delegazioni delle regioni, sperando che analo-

ga attenzione le regioni vorranno porre alle valutazioni che il Parlamento nella sua sovranità riterrà opportuno dare.

La seduta termina alle 14,15.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO