

XIV.

SEDUTA DI GIOVEDI' 18 NOVEMBRE 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **FABRI**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,45.

PRESIDENTE. Come gli onorevoli colleghi ricordano, nel corso della seduta tenuta giovedì 11 novembre scorso si era deciso di ritrovarci oggi per concludere l'esame e il dibattito sui documenti che i vari gruppi di studio avevano presentato e che erano stati illustrati nelle precedenti sedute. Nella seduta odierna il Comitato concluderà, pertanto, l'esame di tali rapporti: potrebbe poi essere predisposto una bozza di documento riassuntivo del lavoro compiuto dai diversi gruppi di esperti, da sottoporre successivamente all'esame della Commissione in sede plenaria.

ARMANI, *Straordinario di scienza delle finanze all'università di Pisa*. Riassumendo il lavoro compiuto dal primo gruppo di studio, vorrei ricordare che abbiamo effettuato una analisi del rapporto fra spese correnti e spese in conto capitale nel bilancio dello Stato e una analisi dello stesso rapporto nei bilanci degli enti territoriali e degli enti di previdenza. Mancano i dati delle aziende statali autonome: per questi già ho effettuato la raccolta delle cifre assolute dal 1965 al 1969; questa mattina ho avuto i rendiconti del 1970. Aggiungerò anche questi, intendendo come aziende autonome quelle aventi il proprio bilancio allegato a quello dei ministeri che le controllano: si tratta dell'Azienda delle ferrovie, di quella delle poste, di quella delle strade statali, di quella delle foreste demaniali, di quella per gli interventi sul mercato agricolo, del fondo del culto. Questo è il gruppo delle principali aziende autonome che fanno capo allo Stato.

Per quanto riguarda questo gruppo delle aziende autonome, devo completare l'elaborazione delle percentuali di composizione delle spese correnti, in conto capitale e per rimborso prestiti sulla spesa totale. Devo calcolare, inoltre, i tassi di dispersione, le percentuali dei pagamenti sulle previsioni e sugli impegni, nonché la dispersione, la quota-parte della competenza che non si trasforma in pagamenti nel corso dell'esercizio. Sono calcoli

lungi, perché si tratta di elaborare molti dati per i sei esercizi finanziari considerati. Comunque, conto in settimana di completarli e di ultimare anche la relazione che illustra questi dati. Nel corso della stessa settimana potremo presentare anche una breve relazione conclusiva di quelli che sono i risultati conseguiti dall'indagine nell'ambito del gruppo di lavoro per il punto 1 dell'ordine del giorno La Malfa.

Il problema di fondo di questo primo gruppo di lavoro era quello già evidenziato in un appunto, inviato fin dal settembre scorso, nel quale era indicato uno schema di analisi sulla redistribuzione dei vari capitoli di spesa di alcuni ministeri tipici secondo una interpretazione più rigorosamente economica della distinzione tra spese correnti e in conto capitale. Ministeri tipici per prevalenza di spesa corrente sono quelli del lavoro e della pubblica istruzione; Ministero tipico di prevalenza della spesa in conto capitale è quello dei lavori pubblici.

Un tentativo di redistribuire i capitoli, che fanno capo ai vari ministeri e che sono raggruppati rispettivamente nel titolo delle spese correnti e nel titolo delle spese in conto capitale, sulla base di criteri che siano più rigidamente economici, nel senso soprattutto di una distinzione fra spese di consumo e spese di investimento, è certamente un grosso lavoro. Tanto grosso che, francamente, con le forze che abbiamo a disposizione, non siamo in grado di realizzare rapidamente.

Il materiale che abbiamo elaborato e presentato non è altro che la sistemazione - molto utile, anche perché riferentesi ad un arco di tempo abbastanza lungo - dei dati che sono reperibili nelle varie pubblicazioni e nei vari bilanci pubblici. Il problema grosso è ora quello di vedere quale significato ha la classificazione delle spese pubbliche correnti e delle spese pubbliche di investimento dal punto di vista economico. Noi diciamo che la spesa corrente può identificarsi spesso nella spesa ricorrente di consumo. Ma nell'ambito della spesa corrente esistono anche i trasferimenti di parte corrente: quale si-

gnificato hanno essi dal punto di vista economico? Nell'ambito della stessa spesa in conto capitale esistono, ad esempio, le anticipazioni e i crediti per attività non produttive, che, in base al *Libro bianco*, risultano essere le spese in conto capitale che hanno avuto il maggior ritmo di espansione negli ultimi cinque anni (dal 1965 al 1969). Si tratta di vedere che cosa c'è in questa grossa categoria di spese, cioè come sono in essa collocati i capitoli. In altri termini, occorre vedere quale significato ha la dizione « anticipazioni e crediti per attività non produttive », dal punto di vista economico.

Scopo del gruppo di lavoro sul punto 1 dell'ordine del giorno La Malfa era quello di procedere all'esame del rapporto fra le spese correnti e quelle di investimento nel bilancio dello Stato, degli enti collaterali, degli altri enti territoriali e di quelli previdenziali, per limitare le prime e promuovere la espansione delle seconde. Con il rapporto che abbiamo elaborato possiamo conoscere soltanto qual è il rapporto fra spese correnti e spese in conto capitale (quindi, nemmeno spese di investimento nel vero senso economico) nei vari bilanci dello Stato, degli enti previdenziali e territoriali minori e delle aziende autonome. Ci siamo fermati al momento della classificazione del fenomeno, nel vedere la tendenza ai vari livelli di governo.

Il problema di fondo, viceversa, era anzitutto di vedere in quale misura il titolo « spese in conto capitale » raggruppa il fenomeno delle spese di investimento. Cioè quanta parte delle spese di conto capitale è effettivamente spesa di investimento, soprattutto in un Ministero, quello dei lavori pubblici, in cui prevale la spesa di investimento; e in altri ministeri (come ad esempio quello dell'agricoltura) che hanno una cospicua quota di spese in conto capitale. La parte finale del punto 1 - « Mezzi per limitare le prime e promuovere l'espansione delle seconde » - si riallaccia alle conclusioni che saranno ricavate dagli altri gruppi di lavoro.

Per poter giungere a delle conclusioni sui mezzi per promuovere l'espansione delle spese in conto capitale, per esempio, è necessario analizzare le condizioni reali che danno luogo alla formazione crescente di residui (punto 2), nonché esaminare la possibilità di una revisione generale e organica dei residui di stanziamento (punto 4). Vi è un collegamento tra l'analisi del punto 1, del punto 2 e del punto 4; addirittura tra l'analisi del punto 1 e quella del punto 5, perché, evidentemente, l'analisi degli strumenti, sia di carat-

tere legislativo che amministrativo, capaci di giungere alla più rapida erogazione delle spese in conto capitale e, contemporaneamente, di limitare la dinamica di sviluppo delle spese correnti, non può prescindere dalla soluzione del problema dei residui e, in particolare, dalla soluzione del problema dei residui impropri.

Direi, quindi, che questa parte finale del punto 1 rimane strettamente condizionata, allo stato attuale della nostra conoscenza e della nostra ricerca, dalle conclusioni raggiunte sugli altri punti dell'ordine del giorno La Malfa, oltre che condizionata dall'incompletezza delle indagini condotte.

Da questo punto di vista, sarebbe utile forse, a mio avviso, insistere sulla necessità di ottenere questa riclassificazione della spesa statale, con la collaborazione delle amministrazioni pubbliche e poi sviluppare l'analisi ancora per un certo periodo di tempo, in modo da tener conto delle conclusioni degli altri gruppi e aggiornare le nostre conclusioni in funzione di queste.

In merito alle indicazioni sui diversi rapporti fra spese correnti e spese in conto capitale nello Stato, nelle aziende autonome e negli enti locali, volevo far altresì risultare come siano state tutt'altro che inutili queste ricognizioni di dati; non sono state inutili perché, per esempio, per quanto riguarda il bilancio dello Stato, si è potuto constatare, in termini quantitativi, una tendenza che si conosceva finora solo in termini molto generici: su diciannove ministeri, ben dodici registrano un certo rapporto, proprio nelle previsioni, tra spese in conto capitale e spese correnti. Questo rapporto viene già modificato quando si passa dalle previsioni iniziali a quelle definitive. Cioè, si ha spesso un certo aumento della quota percentuale delle spese correnti rispetto alle spese di investimento nel passaggio dalle previsioni iniziali a quelle definitive. Questo rapporto però tende a peggiorare in modo, direi, talvolta eclatante nel passaggio dalle previsioni definitive agli impegni e, soprattutto, ai pagamenti.

Cioè, mentre in un dato Ministero può esservi una certa prevalenza, disponibilità e dimensione della spesa in conto capitale nella fase della previsione iniziale e ancora in quella della previsione definitiva, il rapporto si rovescia totalmente, nel senso che prevalgono largamente le spese correnti e si riducono notevolmente quelle in conto capitale, quando si va al momento dell'impegno e, poi, del pagamento. Ho visto recentemente i dati relativi al Ministero dei lavori pubblici, a

fine luglio e a fine agosto 1971: ho constatato che, nell'ambito della spesa in conto capitale, prevalgono i pagamenti in conto residui, rispetto a quelli in conto competenza, tanto che a fine agosto 1971 era stato pagato appena il 14 per cento della competenza prevista nell'anno. In altri termini, dal 1° gennaio al 31 agosto 1971 sono stati pagati circa 40 miliardi di spese in conto capitale per una competenza annuale di 473 miliardi e 150 miliardi in conto residui. In pratica, si tratta di ministeri che, in ciascun esercizio finanziario, finiscono soprattutto per effettuare il pagamento dei loro vecchi residui passivi, anziché l'erogazione della competenza.

Il rapporto fra i pagamenti in conto residui e quelli in conto competenza è in misura molto elevata a vantaggio dei primi nel Ministero dei lavori pubblici, per cui la competenza finisce fatalmente per assumere una dimensione che è relativamente piccola in termini di cassa: fino a che i pagamenti non saranno effettuati puntualmente sugli stanziamenti previsti in quel determinato esercizio, in modo da accelerare lo smaltimento della competenza, saremo sempre in presenza di un meccanismo amministrativo che accumulerà residui passivi.

FAZIO, Capo dell'ufficio mercato monetario del Servizio studi della Banca d'Italia. Abbiamo completato la stesura del rapporto già nella riunione precedente. Posso accennare brevemente alle conclusioni, che furono date come provvisorie nella riunione precedente e che ora si possono considerare definitive.

Tali conclusioni sostanzialmente si possono articolare in tre punti.

1) Innanzitutto, si è potuto accertare che in alcuni periodi, in particolare il 1969 e 1970, il disavanzo del Tesoro e la creazione di base monetaria hanno raggiunto dimensioni incompatibili con la stabilità del sistema. Ciò ha portato ad una riduzione dei finanziamenti della Banca centrale delle aziende di credito; vale a dire, per controbilanciare l'eccesso di domanda, in particolare l'eccesso di credito e di creazione di base monetaria derivante dal canale del Tesoro, è stato ridotto il credito al settore privato.

Prendendo atto di tale fatto, la raccomandazione del gruppo di lavoro è quella che il flusso di pagamenti del Tesoro, e quindi la sua domanda di beni e servizi, siano meglio coordinati con le potenzialità del sistema economico dal lato dell'offerta. Occorre, pertanto, ricercare i metodi per dare pratica attuazione alle raccomandazioni del CIPE in ma-

teria di flussi finanziari e, ove se ne ravvisi la necessità (allorché la congiuntura si evolve diversamente da quanto previsto dal CIPE all'atto di fornire le sue raccomandazioni), trovare gli strumenti atti a permettere una variazione in aumento o in diminuzione della spesa pubblica.

2) La spesa del Tesoro, pur presentandosi compatibile, in un arco di tempo sufficientemente ampio (uno o due anni) con la domanda proveniente dagli altri settori dell'economia, può presentare delle forti irregolarità nel corso del tempo. Queste irregolarità disturbano tra l'altro l'ordinato andamento del mercato dei capitali.

Anche a questo riguardo si possono fare le stesse raccomandazioni avanzate per il punto precedente. Ci si rende tuttavia conto che è molto difficile controllare le entrate e le uscite del Tesoro e quindi il disavanzo nel breve periodo; di conseguenza la correzione degli effetti delle irregolarità va in parte ricercata nella creazione di un efficiente mercato monetario, come chiarito nel punto seguente.

3) Le irregolarità negli incassi e pagamenti del Tesoro e le difficoltà che ne conseguono sono accentuate dal modo in cui il disavanzo del Tesoro viene coperto. Infatti le emissioni di titoli destinate al finanziamento dei piani pluriennali di spesa statale devono, nella maggior parte dei casi, essere effettuate negli esercizi indicati dalle leggi dei singoli piani in quanto condizionano - data l'attuale prassi interpretativa dell'articolo 81 della Costituzione - l'iscrizione in bilancio delle relative spese.

In caso di difficoltà di collocamento sul mercato, tali titoli finiscono col venire acquistati dalla Banca d'Italia che in tal modo crea base monetaria. Per la copertura di una larga parte del disavanzo si presentano così soltanto due mezzi alternativi: indebitamento a lungo termine (talora titoli ventennali) o creazione di base monetaria.

La raccomandazione che si può fare a questo riguardo è che si renda possibile una maggiore flessibilità nella copertura del disavanzo. In particolare, essa potrebbe realizzarsi con un maggior ricorso allo strumento del titolo a breve (buoni ordinari del Tesoro), che consentirebbe di compensare i contraccolpi degli erratici comportamenti del disavanzo del Tesoro sul mercato dei capitali. Le emissioni relative ai singoli piani verrebbero effettuate successivamente in relazione alla situazione del mercato obbligazionario.

TARABINI. Una domanda. L'emissione di titoli a lungo termine è oggi imposta da un principio di economia finanziaria o da una specifica norma giuridica?

FAZIO, *Capo dell'ufficio mercato monetario del Servizio studi della Banca d'Italia*. Le leggi che autorizzano i piani di spesa pluriennali impongono, ove è previsto il ricorso all'indebitamento, l'emissione di titoli a lungo termine (direttamente o talvolta tramite il CREDIOP); infatti secondo l'attuale interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione solo i titoli a lungo termine, e non quelli a breve, sono considerati come validi mezzi di copertura (anche se, magari, vengono sottoscritti dalla Banca d'Italia, dando luogo quindi a creazione di base monetaria). Le stesse leggi in molti casi indicano la cadenza temporale con cui bisogna procedere alle emissioni.

TARABINI. Si ipotizzerebbe, in prospettiva, la necessità di un intervento legislativo?

FAZIO, *Capo dell'ufficio mercato monetario del Servizio studi della Banca d'Italia*. Ripeto che tale situazione dipende, in definitiva, dalla attuale prassi interpretativa dell'articolo 81 della Costituzione. È il caso di aggiungere che - dato il ritardo con cui vengono effettuati i pagamenti relativi agli anzidetti piani pluriennali - il provento di tali titoli viene materialmente adoperato per finanziare spese diverse da quelle cui era destinato. Pertanto, in definitiva, la scelta circa i modi di copertura deve essere presa in relazione soltanto alle esigenze di una ordinata evoluzione del mercato del credito ed a tale scopo è necessario offrire altre possibilità alle attuali forme di finanziamento del fabbisogno.

MANZELLA, *Consigliere della Camera dei deputati*. Già in una delle precedenti sedute ho avuto occasione di accennare alle linee di soluzione dei problemi istituzionali che erano stati posti al nostro gruppo. Mi pare utile, ora, riassumere i tre diversi tipi di azione del Parlamento che il gruppo di lavoro ha ritenuto di potere individuare come auspicabile.

Il primo profilo dovrebbe consistere in un'azione specifica del Parlamento nei confronti della Corte dei conti, traducendosi, in primo luogo, in uno stimolo ad una auto-organizzazione più moderna. Il Parlamento, in questo momento, ha bisogno di una maggiore incisività della Corte e perciò ha bi-

sogno che la Corte istituisca, nel suo interno, uffici che, in contatto con le Camere, siano in grado di acquisire documenti e di fornire notizie sulla copertura delle leggi di spesa.

Si auspica, in secondo luogo, un'azione parlamentare di stimolo per l'attivazione di poteri acquisitivi che la Corte dei conti ha già nel suo ordinamento interno e la cui utilizzazione rientra perfettamente nel ruolo costituzionale di ausiliarietà che la Corte ha nei confronti del Parlamento.

In terzo luogo, per quanto riguarda il controllo sugli enti sovvenzionati, il Parlamento dovrebbe farsi carico della prospettazione alla Corte dei conti di criteri di controllo di gestione, oltre che di criteri per la riconduzione ad esame settoriale delle singole gestioni.

Un secondo profilo di azione parlamentare si dovrebbe esplicitare nei confronti del Governo. Recentemente si sono compiuti seri sforzi per la modernizzazione degli impianti della Ragioneria generale dello Stato. È evidente che per essere in grado di fornire al Parlamento rapide e precise notizie sulla copertura finanziaria, la Corte dei conti dovrebbe essere posta in grado di utilizzare le stesse apparecchiature tecniche di cui dispone la Ragioneria. Soltanto adeguando i propri servizi elettronici a quelli che sono nella disponibilità della Ragioneria, la Corte dei conti sarà in grado di fornire questo servizio alternativo nei confronti di quelle indicazioni sulla copertura, che normalmente dà il Governo.

Con il terzo tipo di profilo d'azione parlamentare entriamo nel campo delle riforme legislative della Corte dei conti.

La prima grande riforma dovrebbe riguardare lo stesso criterio di controllo preventivo. Attualmente alla Corte dei conti affluisce una massa indiscriminata di atti sottoposti al visto, i quali, in un certo senso, intorpidiscono l'azione dell'istituto, mentre è possibile che gli atti veramente importanti nel funzionamento amministrativo prendano vie traverse e riescano a sfuggire al controllo. C'è la necessità, quindi, di limitare e concentrare il lavoro della Corte soltanto sugli atti fondamentali dell'amministrazione dello Stato e, di converso, aumentare l'ambito di operatività della Corte medesima per quanto riguarda il controllo di gestione.

Questo problema ne crea subito un altro, di adeguamento legislativo, per quanto riguarda il reclutamento dei magistrati della Corte. Attualmente sono davanti al Parlamento iniziative legislative sulla nomina a referendum della Corte. Le modifiche rela-

tive al concorso di ammissione non si fanno però carico della necessità di rendere la preparazione dei magistrati meno giuridico-formalistica: nel senso di prevedere, accanto alla preparazione giuridica, anche una preparazione economico-contabile adeguata. C'è, in altri termini, la necessità di mettere i magistrati della Corte, in questo quadro di strumentalità rispetto al Parlamento, riferito essenzialmente alla gestione economica, in condizione di dare un contributo non soltanto di ordine legalistico.

Altro importante problema di riforma legislativa riguarda le garanzie di indipendenza dell'istituto. Attualmente, la metà dei consiglieri della Corte dei conti è di nomina governativa; è ugualmente di nomina governativa il Presidente della Corte. Abbiamo, cioè, una struttura dell'istituto che risente di quella vecchia concezione che configurava la Corte come organo che garantiva il buon esercizio dell'attività amministrativa all'interno della pubblica amministrazione. La Costituzione delinea invece un organo di garanzia interorganica. C'è la necessità, quindi, di un preciso impegno parlamentare rispetto alle iniziative legislative già in corso, che tendono a ristrutturare gli organi di governo della Corte, assicurando un ambito effettivo di garanzia.

Lungo questi tre profili - azione nei confronti della Corte, azione nei confronti del Governo e azione legislativa - il gruppo di lavoro ha visto delle concrete prospettive di sistemazione, dal punto di vista istituzionale, del rapporto Corte dei conti - Parlamento.

PRESIDENTE. Avendo preso atto delle comunicazioni di tutti i gruppi di lavoro, sono dell'avviso che sia giunto ormai il momento di convocare la Commissione in sede plenaria. La prima condizione perché ciò sia possibile è che ci sia un congruo anticipo di giorni, perché tutti i colleghi possano esaminare in maniera approfondita il documento riassuntivo del lavoro compiuto dai gruppi di studio, in modo che possano intervenire efficacemente sul documento medesimo con le loro osservazioni e proposte. Resta da stabilire, inoltre in quale punto collocare gli interventi del ministro del tesoro e del ministro del bilancio, cioè se nella prima o nella seconda seduta della Commissione plenaria.

Ho già provveduto a far recapitare ai due ministri tutto il materiale che è stato raccolto, sia nella prima fase dell'indagine conoscitiva, sia nella seconda dei gruppi di studio, affinché essi possano venire con le necessarie cono-

scenze e proposte. Ho avuto modo di incontrare personalmente il ministro del tesoro e, dopo avergli portato a conoscenza il materiale fin qui raccolto, l'ho pregato di far iniziare un rapido esame del materiale medesimo da parte degli uffici, onde egli sia in grado di venire con elementi di giudizio per rispondere ad eventuali quesiti o richieste di chiarimenti ed altresì per formulare delle proposte operative.

Chiedo il parere dei colleghi su questo calendario di lavoro e, in particolare, circa la opportunità di invitare i ministri finanziari subito ovvero dopo che la Commissione abbia già sufficientemente discusso in proposito.

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio*. Mi sembra più opportuno che i ministri siano convocati in un secondo momento.

COLAJANNI. A mio avviso, è opportuno che l'intervento del ministro ci sia nella seconda seduta, a condizione che nella prima ci sia già una proposta di documento su cui intervenire e discutere.

PRESIDENTE. Rimane fermo il discorso iniziale, cioè che il Comitato deve farsi carico di elaborare la bozza di documento riassuntivo.

TARABINI. Però io non mi inoltrerei, nel primo gruppo di lavoro, nella foresta della definizione giuridica di spese per investimenti e di spese di consumo, perché questo ci porterebbe, probabilmente, molto lontano e non ci darebbe dei risultati operativi utili. Quello della definizione di spese di investimento e spese di consumo è un grossissimo problema che non credo la Commissione possa affrontare adesso. Noi dobbiamo prendere la situazione di fatto, quale essa è, e vedere, in relazione a questa situazione di fatto, di ripartizione tra spese di consumo e di investimento pubblico, quali sono le proposte che possiamo fare per cercare di limitare le spese correnti (come dice l'ordine del giorno La Malfa) e di incentivare le spese di investimento.

COLAJANNI. La dizione « spese di consumo » non la possiamo usare in nessun caso. In termini economici dobbiamo fare la distinzione tra spese correnti e spese di investimento.

TARABINI. Mi pare che ci fossimo accordati che la Commissione esaurisca i lavori in

merito alle esigenze dell'ordine del giorno La Malfa, per proseguire eventualmente la sua indagine in ordine ai problemi non irrilevanti agli effetti operativi a più lungo termine, in modo che veramente i quesiti di maggiore rilevanza, che dal punto di vista logico si sono posti, trovino una risposta esauriente, anche se dobbiamo rispettare la scadenza del 31 dicembre. Mi pare che la segnalazione fatta dal professor Armani dell'esigenza di una riclassificazione sia seria e non si possa, quindi, ignorare. Oggi, infatti, l'elaborazione viene fatta sulla base della classificazione giuridica attuale (senza parlare di spese di investimento e di consumo), cioè delle spese correnti e di capitale. L'indagine è svolta in questi termini e in base a ciò sono stati calcolati gli indici di dispersione nei vari momenti, nei vari passaggi dalla fase di previsione alla fase finale. Purtroppo, l'esigenza di vedere quale potrebbe essere la collocazione più esatta, dal punto di vista economico, mi pare che sia seria. Non ai fini operativi, perché altrimenti si andrebbe al di là dell'at-

tuale classificazione del bilancio, ma ai fini più generali di vedere come si può impostare la spesa produttiva ai fini della sua funzione strumentale.

BODRATO. Solo un chiarimento sulla natura della bozza. È una bozza che dovrebbe riassumere solo le conclusioni dei gruppi di lavoro o anche del lavoro fatto in precedenza dalla commissione?

PRESIDENTE. Sarà una bozza riassuntiva di tutto il lavoro fatto finora.

Se non vi sono osservazioni, può rimanere stabilito che il Presidente della Commissione bilancio e il Presidente del Comitato provvederanno a predisporre un documento riassuntivo del lavoro compiuto dai diversi gruppi di esperti da sottoporre successivamente allo esame e alla discussione della Commissione plenaria.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 11,30.