

IV.

SEDUTA DI VENERDI' 28 NOVEMBRE 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO MOLE'

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,45.

PRESIDENTE. Dò senz'altro la parola alla professoressa Salvemini.

SALVEMINI MARIA TERESA, *Incaricata di economia bancaria dell'università di Roma*. Premetto che la mia relazione è, in un certo senso, una proposta di approfondimento più che una ripresa di temi precedentemente trattati.

Nel riprendere in esame i temi che furono oggetto della precedente fase dell'indagine conoscitiva, appare di tutta evidenza che l'aggravarsi di alcuni aspetti della crisi della finanza pubblica, già allora individuati e descritti, richiede oggi ulteriori approfondimenti, e probabilmente la ricerca di altre soluzioni, in aggiunta a quelle già suggerite in quella sede.

Dedicherò la mia introduzione solo ad alcuni di questi aspetti, per non prendere troppo tempo; gli onorevoli deputati potranno poi, con le loro domande, consentirmi di allargare il campo.

Già nella precedente fase dell'indagine era venuta in evidenza l'incapacità del bilancio dello Stato a rappresentare la destinazione finale delle risorse che attraverso di esso si raccolgono e si distribuiscono.

Il processo di decentramento di funzioni dall'amministrazione centrale ad altri soggetti pubblici non solo infatti aveva portato una perdita di peso quantitativa, ma, accentuando la voce dei trasferimenti, aveva reso meno euristica la distinzione tra spese correnti e spese d'investimento e incerto il momento della efficacia della spesa.

Si era quindi espressa la convinzione che il tradizionale concetto di universalità del bilancio fosse insufficiente a conseguire un quadro davvero complessivo, e perciò significativo, dei conti dell'operatore pubblico nella sua più generale accezione; e si era auspicata la formulazione di un bilancio integrato della pubblica amministrazione nel suo complesso.

Mi sembra assai importante che l'indagine conoscitiva approfondisca questo pun-

to, sviluppandone anche le conseguenze istituzionali. È mia opinione, infatti, che la necessità di un conto integrato della pubblica amministrazione assuma oggi una nuova caratteristica, derivante dall'accentuarsi della tendenza a trasformare il bilancio da conto che rispecchia le componenti finanziarie delle azioni intraprese dallo Stato a conto in cui si evidenziano i rapporti finanziari istituiti fra lo Stato e i vari enti pubblici. Alcuni sintomi di questa trasformazione riguardano proprio alcuni dei temi oggetto della precedente fase dell'indagine conoscitiva: il divario tra bilancio di competenza e bilancio di cassa, che va riducendosi col venir meno della spesa d'investimenti; il problema quindi dello smaltimento dei residui, oggi certamente dotati di una vita media assai più breve; l'espansione della spesa corrente del bilancio, che appare in gran parte legata al conferimento di risorse senza vincoli di destinazione agli enti provvisti di autonomia decisionale.

Quel che mi sembra importante sottolineare, è che la nuova natura del bilancio, come bilancio di trasferimenti, fa sì che la dimensione della spesa, e quindi del *deficit*, vengono a dipendere in misura determinante dalla struttura del finanziamento del settore pubblico nel suo complesso; e cioè dalle opzioni fatte in materia di ripartizione del potere impositivo, di determinazione della quota monetaria del finanziamento del *deficit*, nonché dalle scelte in materia di accessi al mercato finanziario.

Mi sembra quindi che la mancata stesura di un bilancio della pubblica amministrazione dipenda dal non aver percepito appieno questo mutamento, e quindi dal non aver individuato nel Tesoro l'organo da responsabilizzare in materia. Ritengo inoltre che l'espansione apparentemente incontrollata della spesa corrente dipenda a sua volta in larga misura da questo mancato coordinamento e responsabilizzazione del vertice. L'urgenza di affrontare questo problema è resa oggi evidente dal fatto che gli attuali gravi problemi in materia di finanziamento dei vari disavanzi non posso-

no che essere affrontati nel quadro di questo conto finanziario integrato.

La natura del bilancio come conto di distribuzione delle risorse appare evidente nei suoi aspetti quantitativi, quando appena si consideri che trasferimenti di vario tipo ne costituiscono ormai quasi il 60 per cento, e che gran parte della spesa per il personale è destinata ad amministrare tali trasferimenti. Ma non è questo il solo punto da considerare. Ogni trasferimento costituisce parte delle risorse di cui il singolo ente dispone: altre risorse gli possono venire da un potere impositivo proprio; da vendita di beni o servizi; da un ricorso diretto all'indebitamento (per non indicare che le tre principali categorie). È chiaro allora che la misura del trasferimento deriva dalle decisioni prese su due punti: primo, quale livello di spesa consentire all'ente. Secondo, quale struttura preferire per le sue entrate. Dall'aggregazione di queste singole decisioni deriva, in larga misura, quel che è considerato, invece, il momento decisionale della finanza pubblica: la dimensione della spesa del bilancio e del *deficit*.

La procedura decisionale in materia di bilancio dello Stato, invece, si svolge ignorando del tutto questa realtà: si definiscono incrementi assoluti e percentuali della spesa e dell'entrata, ci si arrovela sul contenimento del disavanzo, di competenza o di cassa, si conducono estenuanti battaglie per limitare le singole voci di spesa. La misura dell'inefficacia di tale modo di procedere è data dal deteriorarsi qualitativo dell'azione pubblica nel suo complesso.

La mancata costruzione di un conto finanziario dell'operatore pubblico nel suo complesso deriva da un ritardo del tesoro nel percepire tale realtà, e adattare ad essa la sua azione. Vorrei soffermarmi su questo problema istituzionale, anche se, come economista, non sarei la più autorizzata a parlarne.

Ogni sistema di conti è costruito in funzione di una finalità; così, ad esempio, oggi disponiamo di un aggregato pubblica amministrazione elaborato dall'ISTAT, che ha come fine quello di raccordarsi ai dati della contabilità nazionale, e perciò esclude una serie di soggetti, come le aziende autonome e le imprese pubbliche o a partecipazione statale, e una serie di « spese », come le concessioni di crediti.

Disponiamo ancora, più recentemente, di un conto aggregato « settore pubblico », ela-

borato dalla Banca d'Italia, che ha invece come fine quello di evidenziare la struttura del finanziamento sul mercato monetario e creditizio, e che perciò usa l'anno solare, anziché l'esercizio, e consolida le transazioni finanziarie interne. (Questo comprende le aziende autonome ma esclude le imprese a partecipazione statale).

Non abbiamo invece un conto del settore pubblico fatto in funzione della quantificazione delle risorse disponibili, e della relativa distribuzione. Questa carenza deriva non solo e non tanto da una insufficienza di conoscenze statistiche o contabili; ma dal fatto che non esiste nessuna sede in cui tale problema si ponga come responsabilità operativa.

La propensione a tutelare l'autonomia dei vari enti pubblici nei confronti della amministrazione centrale, che ha radici molto profonde nella storia italiana, tanto da poter esser fatta propria da portatori di ideologie diverse, ha portato, assieme a frutti positivi, frutti negativi quando si è risolta in un incentivo alla tendenza verso una diaspora dei poteri amministrativi come empirica alternativa alla riforma dello Stato.

L'autonomia di spesa è allora divenuta, per il problema che qui m'interessa, autonomia di determinazione delle risorse acquisibili dall'ente. Come ciò abbia favorito lo sviluppo delle spese correnti a danno non solo delle spese di investimento, ma anche delle spese « istituzionali » dei singoli enti, è fatto che si può leggere in infinite relazioni della Corte dei conti.

Ma quel che qui m'interessa precisare, è che ciò è avvenuto in presenza e malgrado una precisa, puntuale, puntigliosa opera di controllo da parte del Tesoro, specie attraverso la Ragioneria generale dello Stato. Come si concilia questa azione, contro cui le polemiche sono ricorrenti, con la totale incapacità di determinare non solo una struttura della spesa « accettabile », ma anche un limite alla pressione sulle risorse? Alcune risposte a questo quesito indicano la dispersione di responsabilità e di potere, tutte le volte che al tesoro si affiancavano i vari altri organi tutori; altre, la presenza di un « potere contrattuale » negli enti, tale da condizionare l'efficacia dell'azione burocratica. La più importante è quella che vede nei tipo di controllo messo in opera dal Tesoro - legittimistico, frammentario, formalistico - la causa della sua inefficacia.

Vero è soprattutto che il Tesoro ha continuato essenzialmente a sentirsi responsabile del solo bilancio dello Stato, e inteso nella sua vecchia e ormai superata accezione. Non si è reso conto che la trasformazione di tale bilancio nel senso sopra indicato richiedeva, perché i suoi fini istituzionali di gestore delle risorse pubbliche potessero essere adempiuti, un nuovo quadro di riferimento per il suo agire.

Si spiega così l'inefficacia dell'argomento del Tesoro, cioè dell'esigenza di non espandere la spesa, pure in tutti quei casi in cui il parere o l'assenso del Tesoro erano indispensabili, perché la spesa, anche corrente, si sviluppasse. Senza un quadro delle risorse, e della struttura del finanziamento, il « troppo » o il « poco » restavano aggettivi senza riferimento; l'azione del Tesoro risultava solo rallentante e perciò stesso causa talora di inefficienza, ma senza capacità di incidenza effettiva.

Chiedere al Tesoro che si munisca di questo strumento essenziale - un conto delle risorse e dei fabbisogni di tutto il settore pubblico - è indispensabile perché tutta la azione che esso svolge abbia un senso: dalla stesura del bilancio al servizio ispettivo alla gestione della tesoreria.

È una riqualificazione tecnica del Tesoro che ritengo indispensabile anche sul piano di una più trasparente dialettica tra le istituzioni e di una più chiara responsabilità politica di un così delicato settore dell'esecutivo dinanzi al Parlamento.

Uno dei principali problemi che la costruzione di un conto finanziario della pubblica amministrazione dovrebbe servire a risolvere riguarda la definizione di una struttura dell'indebitamento complessivo che sia tale da renderne minima la dimensione e meno oneroso il costo.

Esistono infatti oggi, nel sistema, infiniti meccanismi che si adoperano per rendere il ricorso del settore pubblico al mercato monetario e finanziario più ampio del necessario e meno economico di quel che sarebbe possibile.

Uno di questi è il mancato accentramento di tutte le giacenze degli enti pubblici in tesoreria, malgrado l'esistenza di una legge che lo prevede. Sicché molti enti risultano liberi di tenere le loro disponibilità liquide in conti correnti bancari o in altre attività finanziarie. Naturalmente, oggi che la finanza pubblica è in tensione questi usi si riducono perché mancano le disponibilità stesse. Ma il problema è più

generale, e riguarda l'irrazionalità di consentire un'uscita di fondi dal Tesoro solo per alimentare una liquidità del sistema bancario che poi il Tesoro stesso assorbirà emettendo titoli; il tutto con un evidente aggravio di spesa per lo Stato.

Naturalmente, il mancato accentramento ha delle motivazioni, non ultima quella della difficoltà di un organo amministrativo, come la tesoreria centrale, ad assumere in pieno una gestione di tipo bancario; ma è a questo problema che occorre dare una soluzione efficiente, e non eliminarlo ampliando l'area degli enti esonerati dall'obbligo del deposito.

Un secondo meccanismo è nel ritardo con cui vengono effettuati i trasferimenti dal Tesoro agli enti locali, o tra gli stessi enti; giustificato talvolta da una malintesa filosofia di contenimento della spesa, esso in realtà è tale da determinare un maggior onere per interessi quando il ritardo costringa ad un ricorso al credito bancario, più costoso di altre forme di indebitamento.

Un problema di costi diversi insorge anche in relazione alla alternativa tra provvedere le imprese pubbliche di fondi di dotazione, o consentire loro di emettere obbligazioni, o costringerle a cercare finanziamenti a breve. Come hanno dimostrato le analisi di Mediobanca, anche quando lo intermediario finanziario è lo stesso, cioè il CREDIOP, il costo dell'emissione di titoli (derivante dagli scarti di emissione) varia a seconda che emittente sia lo Stato o un'impresa pubblica.

Assai importante è poi considerare le cause dello scarso dinamismo della Cassa depositi e prestiti, sia dal lato dell'acquisizione di risparmio attraverso le casse postali, sia dal lato della concessione di mutui. È infatti certo che i mezzi raccolti e distribuiti attraverso questo organismo sono quelli in cui il costo dell'intermediazione finanziaria è minore. Sorprende ad esempio vedere come nel biennio 1974-75, in presenza di un'ampia liquidità del sistema, non si sia fatto nulla di veramente efficace per attivare il risparmio postale, né in materia di tassi, né in materia di strumenti finanziari per la sua raccolta.

Come ultimo esempio vorrei ricordare il mancato uso di uno strumento che avrebbe potuto risultare assai importante nell'indirizzare alcuni flussi finanziari in modo tale da attenuare l'onere dell'indebitamento del settore pubblico: la norma relativa ai pia-

ni d'impiego degli enti previdenziali, previsti dall'articolo 65 della legge n. 153 del 1969.

Se utilizzata per orientare gli investimenti di questi enti anche in funzione del problema dell'acquisizione di risorse finanziarie dell'intero settore pubblico, questa norma avrebbe potuto, ad esempio, costituire uno strumento di rilievo per la programmazione finanziaria a breve termine di una parte cospicua del settore pubblico. Ma non risulta che siano stati messi a punto i mezzi tecnici indispensabili per un uso siffatto del potere d'indirizzo e controllo dell'attività degli enti.

Non sono che alcuni accenni. Mi sembrerebbe importante che l'attenzione della indagine conoscitiva si appuntasse nei suoi futuri sviluppi in queste direzioni. Esiste tra l'altro la necessità di predisporre un efficace sistema di afflusso di notizie al Tesoro, oggi largamente carente; si pensi che in allegato alla nota preliminare del bilancio dello Stato per il 1976 figurano i bilanci di previsione degli enti territoriali solo fino al 1974; che per altri enti non si danno neanche bilanci di previsione; che vi è un grosso problema di inconfrontabilità.

Appurare gli ostacoli legislativi esistenti ad una sollecita presentazione e trasmissione al Tesoro dei bilanci e rimuoverli; definire, tra i vari problemi di riforma delle varie contabilità, quelli la cui soluzione è pregiudiziale per la costruzione del conto finanziario del settore pubblico, e accelerarla; stabilire il grado di rilevanza per il Governo e per il Parlamento di questo, che potrebbe essere un documento puramente amministrativo, ovvero assumere rilevanza politica. Sono tutte questioni sulle quali suggerirei senz'altro di indirizzare l'attività conoscitiva della Commissione.

L'altro importante problema è, ovviamente, quello della determinazione del *quantum* complessivo di risorse acquisibili, e distribuibili. Esiste, al riguardo, una totale carenza di informazione amministrativa: si ascoltano di volta in volta cifre aggregate (come i 10.000 miliardi esposti come tetto all'indebitamento globale del Tesoro nel 1976); ma sono cifre dedotte come « residuo » nella formazione di un quadro complessivo di formazione e di uso di disponibilità finanziarie, e non come variabile decisionale nel quadro stesso di questa formazione e di questo uso.

La conseguenza è che questi « tetti » in realtà non sono altro che cifre « civetta », tali non solo da distrarre l'attenzione dai veri problemi di distribuzione delle risorse, ma anche da trarre in inganno sulla capacità del settore pubblico di autolimitarsi.

Non può lasciarsi alla Banca centrale la responsabilità della costruzione dei quadri di compatibilità: anche perché le forme in cui questi sono espressi riguardano finalità proprie della Banca centrale, e non sono utilizzabili come strumento amministrativo per gestire in modo coerente il complesso sistema della finanza pubblica italiana.

Mi sembra opportuno, a questo riguardo, che le osservazioni contenute nel documento Tremelloni-Fabbi a proposito della creazione di base monetaria attraverso il Tesoro vengano integrate da un'analisi sugli attuali meccanismi istituzionali che presiedono alla determinazione della quota di fabbisogno finanziata con moneta.

È mia opinione, infatti, e in questo leggermente dissento dalle posizioni sostenute nel documento, che sia del tutto ammissibile che parte della moneta aggiuntiva che, in maniera fisiologica, viene immessa nel sistema, venga fatta fluire attraverso il finanziamento della spesa pubblica. Importante però è definire quale sia questa parte, in relazione sia all'ammontare globale di moneta che si intende creare, sia alla dimensione del disavanzo ed al suo significato nel quadro congiunturale, sia alle variabili di gestione del mercato del credito da parte della Banca centrale.

Occorre allora istituire una procedura di confronto tra i vari obiettivi, nella quale il Tesoro possa essere controparte responsabile della Banca centrale, e sulla quale il Parlamento possa esercitare il suo controllo. Ma questo è impossibile senza un accertamento globale dei fabbisogni finanziari e della struttura del loro finanziamento.

Particolarmente urgente è l'esigenza di questo conto finanziario in un momento come l'attuale, caratterizzato da una espansione senza precedenti del fabbisogno del settore pubblico nel suo insieme, in parte a causa di un'espandersi inevitabile della spesa dovuta a fattori economici quali l'inflazione e la crisi, in parte per la flessione di entrate che questi stessi fattori determinano.

Da alcuni dati elaborati dalla Banca d'Italia risulta che nei primi sette mesi

del 1975 il fabbisogno del settore pubblico è stato pari ad 8.000 miliardi, contro i 5.900 miliardi dello stesso periodo dell'anno precedente; un aumento quindi quasi del 40 per cento.

È naturale che ciò determini una spinta a rivedere la struttura dell'indebitamento dei singoli enti, sia per quanto riguarda i fabbisogni futuri, sia per quanto concerne la eredità del passato. I primi a muoversi in questa direzione sono stati gli enti locali, con le loro richieste di consolidamento. Ma certamente il problema si presenta anche per le imprese pubbliche; e non può a questi problemi darsi una soluzione caso per caso, magari sotto l'assillo di urgenti scadenze.

In conclusione, mi permetto di sottoporre all'attenzione della Commissione la proposta che si cerchi di tradurre in disposizioni operative, con priorità rispetto ad ogni altro punto, l'esigenza esposta nel documento Fabbri-Tremelloni di favorire la stesura di un documento che dia una « rappresentazione generale e significativa dei flussi finanziari che fanno capo all'operatore pubblico, inteso nella sua dimensione più comprensiva »; che tale documento, « pur distinguendo i flussi intestati all'uno e all'altro soggetto pubblico, esponga, con chiarezza, i saldi a carico o a profitto del bilancio dello Stato »; e che il documento sia tale da riportare ad unità di decisione - o almeno di decisioni coordinate e ponderate - tutte le componenti della finanza pubblica.

Il documento di cui si parla - è questo l'ultimo punto di cui mi sembra necessario trattare - dovrebbe essere un documento annuale, la cui costruzione dovrebbe procedere per fasi, ognuna delle quali rilevante. Al limite, direi che è una « procedura amministrativa » più che un documento. Vorrei indicare alcuni momenti, ma solo come traccia per un futuro lavoro di analisi del problema.

Essa dovrebbe partire da una raccolta dei bilanci di previsione di tutti gli enti del cui finanziamento, totale o parziale, è in qualche modo responsabile l'Amministrazione centrale. Su questi bilanci occorrerebbe effettuare una prima elaborazione, in modo da evidenziare il saldo che emerge in base all'esistente soluzione data alla dimensione dei « mezzi propri » dell'ente (mezzi fiscali, parafiscali, o prezzi dei beni e servizi venduti).

Successivamente, si potrebbero mettere in evidenza le coperture che le leggi che regolano l'attività degli enti istituiscono a carico del bilancio dello Stato; si evidenzerebbe così la misura del saldo da finanziare.

Questo costituirebbe la base di una procedura decisionale relativa al finanziamento di tale saldo (nella quale quindi si potrebbero stabilire nuovi trasferimenti di bilancio).

Vorrei far notare che, in questa procedura, la spesa dei soggetti è assunta come un dato del problema. Questo sembra contraddire la mia precedente affermazione sull'utilità di un bilancio finanziario dell'intero settore pubblico come strumento per frenare l'espansione della spesa corrente.

In realtà, tra il bilancio di previsione e il consuntivo si realizza, a qualsiasi livello della pubblica amministrazione, un processo decisionale di variazione della spesa che poi porterà al bilancio di previsione dell'anno successivo. È su questo processo che occorre portare l'attenzione, valutandolo sia sotto il profilo sostanziale, sia sotto il profilo della compatibilità finanziaria. Ed è appunto nel corso di questo processo, che è poi la vita stessa dei singoli enti, che si avverte la mancanza di punti di riferimento per quel controllo del Tesoro alla cui inefficacia si è già fatto cenno.

Dare un quadro finanziario significa costruire questi punti di riferimento.

Inoltre, e forse con maggiore rilevanza, questo quadro può essere di riferimento a tutta l'attività legislativa che porti variazioni nei compiti, nelle dimensioni di spesa, nelle caratteristiche istituzionali dei vari enti pubblici. Anche se queste leggi possono essere ben valutate solo in un orizzonte pluriennale - e in questo senso è sempre valida la richiesta di un bilancio pluriennale della pubblica amministrazione - mi sembra che lo schema di ragionamento che un bilancio finanziario annuale offre possa essere utilmente trasposto anche ad un eventuale documento pluriennale.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Salvemini per la sua esposizione e la prego di voler rispondere alle domande che le porranno i colleghi della Commissione.

RAUCCI. Ringrazio la professoressa Salvemini per il rilevante contributo che ha dato al nostro dibattito; mi sembra che con

il suo intervento cominciamo ad entrare concretamente nel merito delle innovazioni da apportare alla disciplina legislativa della finanza pubblica.

I problemi che la professoressa Salvemini ci ha posto sono senza dubbio di grande importanza, anche per le implicazioni che ne derivano. Il discorso sul conto finanziario della pubblica amministrazione, di cui alla parte conclusiva della relazione, va affrontato con la massima serietà. La procedura suggerita mi sembra che richieda un maggiore approfondimento, ma è accettabile perché non comporta modifiche dei rapporti istituzionali, che costituiscono un fatto politico rilevante.

In pratica mi pare che la professoressa Salvemini preveda l'elaborazione autonoma dei bilanci da parte degli enti locali, e quindi la valutazione complessiva di questi bilanci per determinare il finanziamento dei saldi, la copertura dei saldi, attraverso un intervento dei poteri centrali: una impostazione pienamente accettabile. Dobbiamo arrivare al superamento della situazione abnorme che si verifica in certi comuni, anche se dobbiamo evidentemente determinare vincoli all'espansione della spesa di carattere generale, che riguarda il complesso del sistema delle autonomie.

E tuttavia quello che non mi sento di accettare, anche perché ritengo che il problema debba essere approfondito, è il momento del controllo del Tesoro sulla gestione, che mi pare sia previsto nell'impostazione della professoressa Salvemini, là dove si dice che per poter contenere la spesa corrente occorre una capacità di intervento del Tesoro: nella misura in cui esso deve ritenersi limitativo delle autonomie si pongono problemi istituzionali estremamente complessi e rilevanti.

Sono d'accordo nel ritenere che esiste un problema di gestione di tesoreria per quanto riguarda i fondi trasferiti agli enti locali: del resto il Parlamento lo ha valutato, tant'è che nei decreti anticongiunturali dello scorso mese di agosto, abbiamo introdotto un meccanismo di trasferimento alle regioni tale da garantire la tesoreria: infatti il ricorso al mercato finanziario avviene solo allorché le somme sono veramente spendibili, in modo da evitare aperture di credito delle regioni verso le banche. Tuttavia anche qui sorge un problema, perché se noi accettiamo un principio di questo genere, allora veramente dobbiamo prevedere che la Tesoreria abbia la strut-

tura di uno sportello bancario. Il meccanismo dovrebbe cioè consentire l'emissione di ordini di pagamento; un settore della tesoreria dovrebbe funzionare come sportello bancario e potrebbe anche essere decentrato a livello regionale. Sono tutti argomenti rilevanti sui quali è necessaria una riflessione.

Quello che è assolutamente inaccettabile è un eventuale potere della tesoreria centrale di limitare l'autonomia di spesa degli enti locali.

Non sono neppure molto convinto di quanto è stato detto a proposito della presunta autonomia di reperimento delle risorse da parte dell'intero sistema delle autonomie, perché questa autonomia in realtà non esiste.

Le risorse delle regioni sono determinate dallo Stato e sono definite in maniera automatica per quanto riguarda la partecipazione al gettito delle imposte e attraverso il bilancio per quanto riguarda i trasferimenti. Le entrate proprie delle regioni sono del tutto irrilevanti in rapporto al complesso della spesa e l'indebitamento della regione incontra un vincolo preciso poiché non può superare le entrate effettive della regione stessa. Questo vincolo, ovviamente, blocca la possibilità di reperimento autonomo delle risorse. In questo senso la struttura attuale non comporta i pericoli e le preoccupazioni adombrati dalla professoressa Salvemini.

Sono d'accordo con lei che a determinare la grave, e per certi aspetti drammatica, situazione degli enti locali è stato il modo con cui lo Stato ha applicato la legge per gli enti locali. Quando gli enti locali sono costretti ad aspettare molti mesi per ricevere le somme di loro spettanza si crea una situazione di gravità eccezionale.

Basti pensare, per rendersene conto, all'esempio offerto dal piccolo comune (18 mila abitanti) del quale mi occupo, il quale ha una esposizione attuale con il Banco di Roma di un miliardo e 300 milioni di lire, esposizione completamente coperta dalle garanzie.

SALVEMINI MARIA TERESA, Incaricata di economia bancaria nell'università di Roma. Il problema che l'onorevole Raucci pone al centro delle sue preoccupazioni è quello, sempre fondamentale, del rapporto tra l'autonomia degli enti (non solo locali) ed il potere dell'amministrazione centrale; problema che, per gli aspetti che qui in-

teressano, può essere limitato a questo: è necessario partire dalla constatazione che esiste, in varie forme e modi, un controllo del Tesoro sull'attività degli enti; in particolare tale controllo si ha nella fase di decisione di una serie di norme che poi produrranno effetti sulla spesa degli enti, e questo attraverso l'Ispettorato di finanza. Ma esistono molte altre forme.

Obiettivamente, dunque, il controllo esiste e crea una situazione in cui l'autonomia degli enti locali è limitata in qualche modo dall'autorità centrale. Oggi, però, questo controllo non soddisfa più in quanto non essendo guidato da schemi di riferimento generali è capace solo di considerare isolatamente le singole richieste di prestiti o di finanziamenti, o le singole questioni che produrranno un aumento della spesa dell'ente, senza per altro poter entrare nel merito di queste singole questioni e senza alcun parametro di riferimento. Tutto questo è molto grave, in quanto produce quella che io chiamavo « un'autonomia di reperimento delle risorse ». Ciò avviene perché il controllo in un certo senso, proprio perché inficiato, non riesce ad impedire che certe decisioni che dilatano la spesa degli enti si ripercuotano poi sul bilancio dello Stato, in quanto questo, a sua volta, successivamente riceverà certe decisioni (in materia di spese correnti, di spese contrattate con il personale dell'ente, ecc.) sulla cui procedura è pure intervenuto il Tesoro.

Ciò che sorprende cioè è il fatto che, nonostante l'intervento del Tesoro, non si riesca a determinare il tetto da porre a certe possibilità di espansione della spesa di questi soggetti. Accade, perciò, che la spesa si espanda senza alcun riferimento quantitativo. Gli strumenti per modificare tale situazione oggi esistono, ma vengono usati in un modo tale che non possono considerarsi utili per tutto il sistema della pubblica amministrazione.

In questo senso uno strumento finanziario potrebbe aiutare a costruire una base per attuare un controllo più efficace, ma non maggiore dell'attuale, in quanto si chiariscono i termini dei vincoli finanziari con la conseguenza che, al limite, il controllo sulla gestione è minore, perché la azione dell'ente si è inquadrata entro limiti di effettiva compatibilità.

Oggi esiste solo un controllo successivo che non risolve nulla.

Per quanto concerne il problema della tesoreria come strumento di sportello bancario, va notato che le leggi che prevedono l'accentramento presso il Tesoro dei vari conti correnti (ad esempio la legge regionale) hanno fatto sì che si accentrassero presso di questo gran parte dei conti correnti; altre norme però, e taluni atti amministrativi, agiscono in modo da far sì che una parte delle disponibilità degli enti non siano giacenti in tesoreria.

Da quanto si è potuto accertare, ciò deriva dal fatto che la tesoreria non si sente attrezzata a gestire questo movimento. Comunque, credo che non sia impossibile trovare una soluzione.

RAUCCI. Il problema non consiste nel fatto che la tesoreria non sia attrezzata ma nel fatto che il meccanismo attuale comporta un momento di controllo sulla spesa, dal momento che non si può emettere un mandato di pagamento senza dare la dimostrazione che ciò corrisponde ad una esigenza effettiva ed immediata della tesoreria regionale.

Per esempio, se si adotta il sistema dello sportello bancario, la regione viene a disporre di un conto corrente dal quale attingere sulla base di esigenze reali, che il tesoro non può controllare nel merito. Ora, invece, il meccanismo prevalente è un altro, da ciò il rilievo sulla incapacità delle strutture del Tesoro di esercitare questa forma di controllo. Ma una soluzione di questo genere sarebbe inaccettabile perché inficierebbe l'autonomia degli enti locali.

SALVEMINI MARIA TERESA, *Incaricata di economia bancaria nell'università di Roma*. Giustamente lei ha parlato di una struttura di sportello bancario: infatti l'esigenza è quella di assicurare scorrevolezza ai flussi in entrata e in uscita.

Sono quindi perfettamente d'accordo con questa impostazione.

MARIOTTI. In teoria mi sembra giusto cercare di formare un rendiconto finanziario che investa tutti i movimenti di spesa dello Stato e degli altri enti pubblici. Se ho ben capito, questo conto aggregato, cui lei si riferisce, dovrebbe comprendere anche il bilancio degli enti locali. Può essere un suggerimento in teoria molto giusto, ma anche molto difficile da realizzare.

Io non so se attraverso la Commissione centrale della finanza locale, nel momento

in cui si esamina il bilancio degli enti locali, sia anche possibile stabilire un raccordo tra finanza centrale e finanza locale.

Lei dice, in sostanza, che il Tesoro si interessa soltanto del bilancio dello Stato e non della finanza pubblica nel suo complesso e che appunto per consentire questa visione d'assieme dei flussi pubblici è necessario elaborare un conto aggregato. Personalmente ritengo indispensabile, se si vuole esercitare un reale controllo sull'impiego delle risorse da parte delle regioni e degli enti locali, elaborare un conto aggregato intermedio che fornisca un quadro d'assieme della attività finanziaria di questi enti.

Fare un'aggregazione nel bilancio dello Stato mi sembra molto difficile e al limite anche meno significativo: tant'è vero che il Parlamento esamina il bilancio delle partecipazioni statali e poi dà i fondi di dotazione per nuovi investimenti; l'esame di questo bilancio si fa a parte perché si vuole controllare se la politica economica delle partecipazioni statali, da un punto di vista produttivistico, ha una corrispondenza con le risorse effettive.

Solo avendo sotto gli occhi il conto parziale delle regioni ed il riepilogo nel conto finale dello Stato, mi sembra che il Parlamento possa rendersi realmente conto dell'andamento della finanza pubblica nel suo insieme. Si può avere in tal modo una politica che tenga conto delle risorse disponibili, che privilegi le zone depresse e che dia anche una valutazione sulle capacità degli amministratori.

Il rapporto, comunque, che viene ad instaurarsi tra la finanza centrale e la finanza degli enti locali mi sembra meritevole del più attento approfondimento.

Il Parlamento, a mio avviso, deve in ogni caso fare prima un esame approfondito delle singole finanze regionali e poi l'esame del conto aggregato. Altrimenti difficilmente si può vedere quali sono le regioni che operano con maggiore efficacia e se di fatto il trasferimento a soggetti pubblici periferici regionali, in termini di opere, consenta ulteriori sviluppi.

RAUCCI. Mi pare che, ove si dovesse arrivare all'ipotesi di un conto finanziario della pubblica amministrazione, dovremmo prevedere la sfasatura dell'esercizio finanziario dello Stato rispetto a quello degli altri enti. Il processo di approvazione dei

bilanci di questi ultimi dovrebbe infatti rispondere ad alcuni criteri precisi e la loro definizione dovrebbe avvenire entro certi limiti di tempo per consentire l'elaborazione del bilancio dello Stato, in modo da definire i criteri di intervento.

MARIOTTI. Qual è il nodo che noi non abbiamo saputo sciogliere? È quello di vedere se le linee di politica economica e finanziaria, che vengono elaborate a livello statale, trovino un armonico riscontro nella spesa degli enti locali.

La politica degli enti locali incide profondamente sulla struttura economica e produttiva del paese e non è un caso, secondo me, che si siano creati divari profondi fra regione e regione - al di là delle stesse situazioni ambientali - appunto per la mancanza di una organica e coerente politica finanziaria. Potremmo trovare un collegamento solo se a livello regionale si potesse impostare un conto finanziario intermedio.

PRESIDENTE. Come Commissione proposta alla spesa pubblica abbiamo sempre trovato grosse difficoltà a capire, prima ancora che a controllare, gli effetti dei flussi finanziari che, attraverso le leggi, noi provochiamo.

Tra poco saremo chiamati all'esame del bilancio dello Stato; era stato proposto da alcune parti politiche - ed io ritengo che non si possa fare a meno di accogliere tale richiesta - di poter conoscere, accanto al bilancio preventivo, almeno per alcune leggi di spesa recentemente varate dal Governo, lo stato di attuazione. Manca, infatti, fino a questo momento, uno strumento che consenta al Parlamento di conoscere in che misura si dà applicazione alle varie leggi di spesa, con la conseguenza che le dichiarazioni di politica economica del Governo, e addirittura gli stessi bilanci risultano spesso privi di significato. Dopo la approvazione del bilancio, la gestione concreta ed effettiva della finanza pubblica sfugge completamente alla conoscenza e al controllo del Parlamento, anche per i numerosi trasferimenti operati a favore degli enti territoriali.

Scopo di questa indagine è, quindi, anche quello di predisporre strumenti conoscitivi che ci consentano, via via che si realizzano gli effetti delle spese, di conoscere esattamente le conseguenze del nostro operato.

MARIOTTI. Vorrei far notare che il controllo diventa ancor più difficile se non si predispongono dei meccanismi a livello regionale, dato che ci si trova in presenza di un pluralismo di centri decisionali da cui scaturiscono linee di politica economica spesso tra loro divergenti.

La verifica della produttività di quanto viene erogato diventa sempre più difficile a causa della diversificazione di atteggiamenti fra potere locale e potere centrale: tanto per fare un esempio, è impossibile sapere se la politica amministrativa — che ha pure rilevanti riflessi economici — del comune di Milano corrisponda ad un certo indirizzo di politica finanziaria perseguito a livello nazionale. Il conflitto, infatti, esiste non solo fra regioni e Stato, ma anche fra quest'ultimo ed i grandi comuni. È necessario, pertanto, creare uno strumento che permetta al Parlamento di avere un quadro d'insieme anche dell'attività dei comuni.

Tutto ciò è necessario se si vuole veramente che il Parlamento conosca lo stato di attuazione del bilancio, in modo tale da poter introdurre, in un confronto dialettico, elementi di sintesi nell'interesse reale del paese.

SALVEMINI MARIA TERESA, *Incaricata di economia bancaria nell'università di Roma*. Ringrazio gli onorevoli deputati per le osservazioni fatte, che sono già degli approfondimenti, ed in particolare l'onorevole Mariotti che ha proposto delle soluzioni procedurali attuabili.

Desidero precisare che, secondo me, il problema sta nel fatto che un conto finanziario dovrebbe risolvere specificatamente la questione della struttura del finanziamento dei disavanzi, fra cui sono da comprendere i trasferimenti dallo Stato agli enti locali. Personalmente non credo si debbano aggregare dei bilanci con una precisa classificazione delle spese, ma che si debba trovare una formula in grado di evidenziare dei saldi dai quali si possa dedurre l'entità del trasferimento interno, nell'area del settore pubblico, e quella dell'acquisizione di risorse dall'esterno. Questo ovviamente può essere fatto a livello regionale, o di altra struttura intermedia, ed i dati relativi alle operazioni effettuate potrebbero essere trasmessi, già elaborati, al Ministero del tesoro. Va solo notato che in tal caso nasce un problema di raccordo con le forme attuali di controllo sugli indirizzi di politica economica degli enti locali.

Vorrei tralasciare per un attimo questo ultimo aspetto del problema, in quanto ci porterebbe a dover discutere del bilancio della pubblica amministrazione, tema di ben più larga portata. Quando ho partecipato alle riunioni della commissione per la contabilità regionale, ho avuto modo di constatare che, se non si emana una norma per cui le singole voci di spesa abbiano lo stesso significato nei diversi bilanci, non si riesce a trovare, poi, un punto di aggregazione. Per quanto concerne quindi un bilancio consolidato, si tratta di un obiettivo più ambizioso e più difficile a conseguirsi, mentre la mia proposta di unificazione della gestione finanziaria consente di risolvere alcuni importanti problemi, accantonando però le questioni riguardanti la struttura della spesa pubblica.

Che questo sia un limite è certo; però, attraverso tale sistema, si rende più facilmente e sollecitamente realizzabile il controllo da parte del Parlamento, anche se il conto finanziario, che così si viene a determinare, è diverso dal bilancio dello Stato. Sono del parere, cioè, che si riuscirebbe a puntualizzare un momento preciso della gestione finanziaria dello Stato di cui il Parlamento deve essere investito in modo unitario, cosa che — per quanto concerne gli obiettivi prescelti — è molto più difficile fare se riceve separatamente i conti delle singole regioni.

MARIOTTI. Il conto finanziario di tutte le regioni.

SALVEMINI MARIA TERESA, *Incaricata di economia bancaria nell'università di Roma*. Che la costruzione del bilancio, proceduralmente, possa avere inizio dal conto finanziario delle singole regioni è possibile; quello che interessa, però, è il momento di unitarietà del documento, che è diverso dal bilancio dello Stato il quale — a mio modo di vedere — è diventato qualcosa che perde sempre più significato, se non riferito ad un conto del tipo da me poc'anzi prospettato.

Il pericolo di sfasature, di cui parlava l'onorevole Raucci, non costituisce un ostacolo insormontabile.

Certo, occorrerebbe introdurre dei meccanismi legislativi tali da consentire un minimo di coordinamento nel tempo. Già in fase di redazione della legge sulla contabilità regionale era emersa l'esigenza di una tempestiva presentazione del bilancio

e di una data di scadenza. I bilanci di molti enti non hanno una normativa abbastanza vincolante su questo punto. D'altra parte, non si tratterebbe di un conto approvato in senso formale, ma di un momento conoscitivo che, come tale, potrebbe essere sottoposto all'approvazione entro una scadenza diversa da quella di approvazione dei bilanci, anche se predeterminata.

Per quanto riguarda, onorevole Presidente, lo stato di attuazione della spesa, temo invece che questo conto non sia lo strumento adatto per fornire una tale conoscenza.

Certamente l'indagine conoscitiva ha posto l'accento su altri strumenti che potrebbero essere introdotti; ritengo, ad esempio, che possa essere valido esprimere certi dati in forma di cassa, anziché di competenza. Ho già detto a questo proposito che si era ridotto il problema per il bilancio dello Stato, mentre era aumentato in riferimento alla spesa degli enti locali.

MARIOTTI. Il fatto è che gli enti locali - le regioni ancora no - cercano una area impositiva, proprio per questa diversificazione dell'assetto politico che esiste a livello di enti locali. Se non si trovano degli adeguati meccanismi di reperimento delle risorse, si alimenta una specie di conflitto permanente fra periferia e Governo centrale.

Il Parlamento può essere l'organo di mediazione nell'attività di reperimento e destinazione delle risorse; mentre però, come ho detto, un conto finanziario aggregato mi lascia molto scettico, un conto finanziario intermedio di natura consuntiva, al di fuori del bilancio dello Stato, mi sembra utile, perché potrebbe quanto meno attenuare il conflitto potenziale che esiste fra la finanza pubblica locale e quella centrale.

SALVEMINI MARIA TERESA, *Incaricata di economia bancaria nell'università di Roma*. Mi domando in quanta misura questo conflitto non sia derivato dal fatto che al centro si considera il bilancio dello Stato come una cosa autonoma, a sé stante, separata dal bilancio degli enti locali, mentre invece si tratta di una cosa unica, di un tutt'uno.

Bisogna cioè mettere in luce che le soluzioni che tendono a scaricare dall'uno all'altro le spese e i disavanzi sono soltanto espedienti, che rinviando la resa dei conti.

A parità di spesa, se gli enti locali non si finanziano con le loro imposte vuol dire che lo Stato concede loro di indebitarsi o dà loro dei trasferimenti. Ma il prelievo di risorse che il settore pubblico nel suo insieme effettua rimane lo stesso.

RAUCCI. Come è emerso dal convegno di Viareggio, gli enti locali rifiutano una imposizione propria. Si è aperta una polemica sulla proposta del ministro Visentini, che è stata respinta dagli enti locali. Il potere che essi rivendicano - oltre a qualche forma di partecipazione al gettito di talune imposte - è un potere di carattere politico, è la possibilità di concorrere attivamente alla fase dell'accertamento. Gli enti locali sono oggi convinti che non sia possibile frantumare la fonte impositiva.

PRESIDENTE. Comunque un conto finanziario aggregato sarebbe molto utile.

MARIOTTI. Sono d'accordo, ma vorrei un conto finanziario intermedio.

RAUCCI. Il conto finanziario ha un senso ai fini della copertura. I bilanci comunali, infatti, non possono giovare di una visione complessiva della capacità di prelievo della pubblica amministrazione: in questo modo non si ha nessun momento in cui si può determinare l'esatta corrispondenza fra copertura e prelievo. Ritengo che il conto finanziario nazionale aggregato possa risolvere questo problema.

MARIOTTI. Non si può valutare la politica finanziaria unicamente dal punto di vista quantitativo, per gli effetti che essa produce su certi fenomeni monetari. Né si può dire che lo Stato controlla e conosce tutte le risorse della finanza pubblica nel momento in cui attua i vari trasferimenti. Dobbiamo tra l'altro riconoscere che questi stanziamenti sono in realtà molto spesso deludenti sotto il profilo della loro incidenza sull'incremento del reddito nazionale. Una linea di politica finanziaria, infatti, non si qualifica solo per gli aspetti quantitativi, ma soprattutto in rapporto alle destinazioni della spesa: perciò bisogna approntare meccanismi che consentano di conoscere e valutare quali indirizzi vengono perseguiti dagli enti locali. Dalla politica finanziaria del Governo e degli enti locali e dalle destinazioni di spesa dipendono tut-

ta una serie di conseguenze, dal *caos* urbanistico prodotto dalla mancanza di leggi adeguate, all'addensamento demografico che ha generato tutta una serie di fenomeni tra cui non ultimo quello della delinquenza.

RAUCCI. Questo è un problema aperto, perché il momento della discussione sulla destinazione della spesa esiste, ed esiste in tutte le sedi: c'è il dibattito sul bilancio delle regioni, sul bilancio degli altri enti locali e così via. Certo, oggi tutto ciò avviene in assenza di un quadro di riferimento, cioè di un indirizzo generale, ma questo non è colpa degli enti locali.

Dopo aver fatto delle scelte di investimento bisogna decidere dove prendere le risorse necessarie: a questo punto interviene il conto finanziario.

MARIOTTI. Il fatto è che noi non siamo in grado di esercitare alcun controllo sulla spesa.

SALVEMINI MARIA TERESA, *Incaricata di economia bancaria nell'università di Roma*. Sono d'accordo con l'onorevole Mariotti nel senso che anche nella teoria della politica economica risulta chiaro che lo intervento dell'attività pubblica sul sistema è molto legato alla spesa; ma c'è una serie di incidenze legate alla struttura del finanziamento che non sono secondarie e non possiamo considerare come gestibili a livello dei singoli enti responsabili della spesa pubblica. Occorre considerare questi problemi unitariamente, tenendo presente che a differenti strutture di finanziamento corrispondono differenti effetti sull'insieme del sistema economico.

Del resto in qualsiasi analisi si procede sempre per approssimazioni parziali; non possiamo certo costruire un moltiplicatore totale della spesa pubblica: non è facile neanche in teoria.

Occorre aggiungere che in un certo senso i responsabili sono diversi: la programmazione è maggiormente responsabile dell'indirizzo della spesa, il Tesoro è il più responsabile della struttura del finanziamento. Per questo il mio riferimento al Tesoro era di natura istituzionale, perché credo che sia necessaria una sede in cui il problema venga affrontato unitariamente.

MARIOTTI. Sarebbe indubbiamente necessario offrire al Parlamento un quadro globale delle risorse finanziarie e delle spese del paese, nel quale, accanto alle spese di trasferimento o correnti dell'amministrazione centrale, fossero indicate con esattezza anche le spese della periferia. Ma ciò è possibile solamente facendo ricorso ad un documento intermedio, a rendiconti e conti finanziari intermedi. Né mi soddisfa il fatto che la commissione centrale possa esaminare i bilanci degli enti locali ed apportarvi delle modifiche, magari a discrezione di alti funzionari che ispirano il loro comportamento a pregiudiziali politiche.

Nonostante la professoressa Salvemini abbia accennato nella sua relazione anche a suggerimenti relativi all'aspetto istituzionale dei problemi, su cui bisogna, per altro, discutere a fondo, pensare ad un conto finanziario globale che investa l'intera finanza pubblica mi sembra poco realistico, anche perché presupporrebbe strutture addirittura mastodontiche: perciò ritengo indispensabile l'adozione di meccanismi intermedi.

PRESIDENTE. Ringraziamo sinceramente la professoressa Salvemini per essere intervenuta ai nostri lavori e per il pregevole contributo che ci ha offerto con la sua analisi interessante e approfondita.

La seduta termina alle 12,15.