SENATO DELLA REPUBBLICA

————— VIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

323° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 29 OTTOBRE 1981

—————

INDICE

Commissioni permanenti e Giunte

5 ^a - Bilancio	Pag. 4
Giunta per il Regolamento	» 3

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

GIOVEDÌ 29 OTTOBRE 1981

Presidenza del Presidente
FANFANI*La seduta inizia alle ore 11,30.*

- « **Modificazione dell'articolo 137 del Regolamento, concernente l'attività della Commissione per le questioni regionali** » (Doc. II, n. 2), d'iniziativa dei senatori Barsacchi ed altri
- « **Termini per l'iscrizione dell'esame del bilancio di previsione dello Stato all'ordine del giorno dell'Assemblea** » (Doc. II, n. 3), d'iniziativa dei senatori Anderlini ed altri
- « **Modificazione dell'articolo 65 del Regolamento** » (Doc. II, n. 4), d'iniziativa del senatore Crollanza

« **Modifiche e integrazioni degli articoli 22, 40, 78, 125; soppressione degli articoli 23 e 142; introduzione dell'articolo 126-bis (esame della legge finanziaria)** » (Doc. II, n. 5), d'iniziativa dei senatori Modica ed altri

« **Modificazione, integrazione e soppressione di alcuni articoli del Regolamento** » (Doc. II, n. 6), d'iniziativa dei senatori Agrimi e Mancino

La Giunta, dopo un breve dibattito, nel quale intervengono i senatori Perna, Modica, Branca, Crollanza e Valiante, conviene unanimemente sulla proposta del Presidente di istituire un comitato ristretto per l'approfondimento delle varie questioni poste dai documenti all'ordine del giorno.

Vengono chiamati a far parte del predetto comitato i senatori Agrimi, Branca e Modica.

La seduta termina alle ore 12.

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 29 OTTOBRE 1981

Seduta antimeridiana*Presidenza del Presidente*

DE VITO

Intervengono il ministro del tesoro Andreatta ed il sottosegretario di Stato allo stesso dicastero Tarabini.

La seduta inizia alle ore 10,40.

IN SEDE REFERENTE

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1982) » (1583)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1982 e bilancio pluriennale per il triennio 1982-1984 » (1584)

- Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1982 (Tab. 4)
- Stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1982 (Tab. 18)

Piano a medio termine 1982-1984 (Doc. XXVI, n. 2), assegnato alla Commissione ai sensi dell'articolo 28, periodo secondo, del Regolamento

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si prosegue nella discussione generale, sospesa nella seduta di ieri.

Il senatore Bollini dà avvio al suo intervento dichiarando che la maggioranza dovrebbe valutare le posizioni espresse dalla opposizione con oggettività e con spirito di dialogo, tenuto conto della delicatezza e dell'importanza della materia.

Passando ad esaminare il problema dei tempi di formazione, presentazione ed approvazione dei documenti di bilancio, di-

chiara che probabilmente la materia deve essere rivista. Infatti il Governo è costretto in tempi molti stretti a trovare un difficile punto di sintesi collegiale che non sembra esprimersi in modo rigoroso e verificabile nella struttura dei documenti contabili; il Senato è chiamato ad operare a ritmi serrati mentre tutta la propria organizzazione burocratica non viene opportunamente mobilitata per offrire un supporto efficace nella lettura approfondita di documenti che si presentano obiettivamente di comprensione assai difficile. Non si può, prosegue l'oratore, fare appello al senso di responsabilità dell'opposizione, come si sta facendo adesso in Senato, senza porsi adeguatamente e contestualmente il problema di una effettiva riorganizzazione dei supporti tecnici e di un riesame delle procedure. Da questo punto di vista, comunque, un primo sforzo di sintesi e di chiarezza deve essere fatto dallo stesso Governo nella redazione dei documenti; se al riguardo le norme di legge appaiono sovrabbondanti o poco chiare è bene, prosegue l'oratore, affrontare il problema, razionalizzando la struttura dei documenti e la loro sequenza temporale.

In realtà questa scarsa leggibilità e chiarezza impedisce poi di verificare quale sia l'effettivo grado di coerenza tra gli obiettivi dichiarati della manovra e la loro traduzione contabile.

Passando ad esaminare il primo di questi obiettivi (la riduzione della spesa corrente) l'oratore afferma che, se si confronta la situazione dell'assestamento 1981 in termini di competenza (spesa corrente per 141 mila miliardi circa), alle previsioni 1982 risultanti dalle stime di cassa della gestione del bilancio, più le stime della gestione di tesoreria (184 mila miliardi), si evince come in realtà si preveda, rispetto al 1981, un aumento di circa 43 mila miliardi, dell'ordine del 30 per cento. Per quanto riguarda invece le spese in conto capitale, ripetendo lo stes-

so ragionamento, si passa da una previsione in termini di competenza di circa 38 mila miliardi per l'assestamento 1981 ad una stima di cassa (bilancio più tesoreria) di circa 30.700 miliardi, con una diminuzione di 7.300 miliardi, che in termini percentuali significa circa il 20 per cento.

Se questi dati sono esatti, rileva il senatore Bollini, ci troviamo di fronte ad una situazione che è esattamente l'opposto di quella dichiarata: più spesa corrente e meno spesa per investimenti.

Per quanto poi riguarda la composizione della spesa in conto capitale non si comprende per quali motivi si passi per l'accantonamento destinato al fondo investimenti ed occupazioni, da una previsione di competenza di 6 mila miliardi ad una stima di cassa di 2.500 miliardi. La sensazione complessiva è che le contraddizioni di linea esistenti all'interno del Governo risultino malamente sintetizzate, e che sulla Ragioneria finisca per scaricarsi un lavoro di rammen-do contabile che non risponde ad alcuna logica sottostante; o meglio risponde ad una logica diversa da quella denunciata.

Per quanto riguarda i residui passivi l'oratore concorda completamente con le valutazioni fatte ieri dal senatore Napoleoni, che cifrano in 56.000 miliardi la massa di residui che il 1981 trasferirà al 1982, anziché in 49.000 miliardi secondo la stima presuntiva del progetto di bilancio 1982.

Passando ad esaminare la questione del tetto il senatore Bollini dichiara che il problema dell'utilizzo, da parte del settore pubblico allargato, del credito totale interno è una, ma non la sola, delle questioni di politica economica sul tappeto; d'altra parte la stessa impostazione dell'assestamento 1981 dimostra che contabilmente questo tetto è già superato nel momento stesso in cui si imposta. Comunque in linea generale, prosegue il senatore Bollini, il punto è fare chiarezza sui dati della finanza pubblica, evitando ogni strumentalizzazione contingente. In realtà se si esaminano attentamente le stime di cassa 1980 si scopre che le cause strutturali dell'apparente esplosione del fabbisogno statale nel corso del primo semestre 1981 erano già tutte chiaramente indicate in

tali relazioni relative al 1980. Per il 1980 infatti si diceva chiaramente che, quanto al primo trimestre, il dato di 9.700 miliardi era scarsamente attendibile in quanto non teneva conto di una massa di « sospesi di tesoreria » che lo avrebbero fatto ascendere a 13.000 miliardi; in realtà quindi l'aumento del fabbisogno dell'81 sull'80 è non del 46 per cento, ma dell'ordine del 14,5 per cento. Comunque, dal momento in cui è partito l'allarme per un presunto allargamento incontrollato del fabbisogno, invece di cercare di analizzare serenamente le cause strutturali di tale allargamento, ci si è mossi con decisioni affannose e del tutto contingenti. Bisogna avere ben chiaro che il processo di contenimento della spesa pubblica è cosa lenta, laboriosa e difficile: se si vogliono ottenere risultati duraturi occorre andare alla radice delle cause strutturali e non, in base a spinte emotive, tendere a risultati immediati, forse di effetto, ma di scarso significato sostanziale.

L'oratore si sofferma poi ad analizzare l'andamento della spesa per il personale, sottolineando che una politica seria delle retribuzioni pubbliche dovrebbe collocarsi lungo una linea realistica di crescita media, senza andare incontro a scossoni continui che hanno effetti molto negativi sul controllo del fabbisogno. Per quanto poi riguarda il problema della spesa sanitaria, il punto decisivo non è quello di diminuire i redditi dei fruitori del servizio, ma di risanare i meccanismi che raccordano al sistema gli operatori medici: è qui infatti che si realizza l'espansione incontrollata della spesa farmaceutica e per ricoveri ospedalieri. Ora se si tratta di rivedere i meccanismi sostanziali della riforma, e non di mere correzioni, certamente, afferma il senatore Bollini, la « finanziaria » non è la sede più idonea per far queste operazioni.

La realtà è che nonostante l'istituzione della Commissione per la spesa pubblica, nonostante la creazione dei cosiddetti ispettori per l'attuazione del programma, e sebbene la stessa riforma del 1978 prevedesse, in sede di Rendiconto generale dello Stato, un giudizio sull'efficacia delle gestioni, la situazione dell'efficienza della spesa e della sua

verificabilità rimane del tutto immutata. In questo contesto il Tesoro, afferma ancora il senatore Bollini, cerca di appropriarsi surrettiziamente, attraverso i controlli sulla gestione di cassa, di spazi di potere reale che ad esso non competono, nè all'interno del Governo, nè nei rapporti con centri periferici di spesa la cui autonomia è costituzionalmente garantita. Al riguardo preannuncia una netta contrarietà del Gruppo comunista all'articolo 39 della « finanziaria », con il quale, a suo avviso, si mettono completamente nel nulla i limiti di cassa fissati dal Parlamento.

Per quanto riguarda poi in particolare il primo comma dell'articolo 6 dello stesso disegno di legge « finanziaria » osserva che il meccanismo non è tanto rivolto a regolare dei flussi, come sembrerebbe, ma intende invece tagliare definitivamente fondi destinati al sistema delle Regioni: se le cose stanno così la norma è assolutamente inaccettabile.

In ordine poi all'articolo 25, laddove si fissa in 5.500 miliardi il ricorso dell'INPS ad anticipazioni di tesoreria, il punto è quello di andare alla radice degli squilibri finanziari delle gestioni previdenziali e non ribaltare l'onere delle indicazioni di soluzioni sulla stessa gestione INPS che, in definitiva, non fa che applicare leggi dello Stato.

La mancanza di copertura, rilevata anche dal Presidente della Repubblica, in fase di attuazione di leggi previdenziali è da addebitarsi in primo luogo alla disapplicazione costante da parte del Governo dell'articolo 27 della legge n. 468 del 1978.

Complessivamente, a giudizio del senatore Bollini il Ministro del tesoro, piuttosto che cercare di occupare spazi e competenze istituzionalmente non sue, farebbe meglio a cercare di far funzionare la macchina amministrativa del suo Dicastero, che in molti comparti (in particolare nel sistema informativo e nei pagamenti di pensioni e stipendi) lascia ancora molto a desiderare.

Per quanto riguarda la struttura del disegno di legge finanziaria, il senatore Bollini osserva che effettivamente vi è stato un miglioramento, anche se appare inaccettabile l'idea di utilizzare questo strumento per ri-

vedere interi comparti della spesa, quali quelli dei trasferimenti alle Regioni ed agli enti locali ed al sistema sanitario.

L'oratore passa poi ad esaminare il problema del valore da attribuire alla determinazione del limite del ricorso al mercato. La prima questione sta nello stabilire se questo « tetto » contenga già i maggiori oneri derivanti dai rinnovi dei contratti degli ospedalieri, dei dipendenti locali e di altri dipendenti del settore statale (ferrovie dello Stato, eccetera); se esso contenga poi l'incidenza per cassa degli « slittati » *ex* articolo 10 della legge n. 468; se contenga inoltre anche gli oneri derivanti da un possibile indebitamento sull'estero; se contenga, infine, tutte le possibili variazioni in via amministrativa che, in fase di gestione del bilancio, possono condurre ad uno sfondamento del « tetto », così come è avvenuto nel 1979, nel 1980 e nel 1981.

In ordine alle procedure di esame il senatore Bollini pone tre questioni: le procedure che si utilizzano in Commissione devono essere le stesse dell'Assemblea; deve essere possibile emendare la previsione di gettito delle entrate « a legislazione vigente », prima di definire il limite di ricorso al mercato; deve essere possibile compensare nuove o maggiori spese da introdurre con la « finanziaria », mediante riduzioni di spesa a valere sulle appostazioni iscritte nel progetto di bilancio, senza dover essere costretti a richiamare nell'ambito della « finanziaria » la norma sostanziale che fa da supporto all'appostazione di bilancio.

Quanto poi ai fondi speciali si dichiara favorevole ad un riesame complessivo della loro disciplina, tale da porre la materia su basi di assoluta chiarezza e trasparenza. In particolare, in ordine alla costruzione del fondo speciale di parte corrente « a legislazione vigente », rileva che vi sarebbero voci nuove che andavano più correttamente impostate con la « finanziaria ». Rileva inoltre che prima di decidere sull'accantonamento per il cosiddetto fondo di investimenti occorre conoscere con chiarezza il dettaglio delle finalizzazioni del fondo.

Per quanto riguarda poi l'impostazione del disegno di legge di bilancio sottolinea che,

a suo avviso, molte delle leggi pluriennali quantificate con questo strumento andavano riallocate nella « finanziaria ».

Concludendo, il senatore Bollini dichiara che la leggibilità e la coerenza dei documenti di bilancio costituisce un passaggio essenziale per impiantare un confronto chiaro tra Governo e Parlamento e tra maggioranza ed opposizione: il Gruppo comunista, egli dice infine, pur rilevando gravi arretramenti nella struttura complessiva sia dei documenti sia degli indirizzi di Governo, permane disponibile per un confronto costruttivo ed aperto sui temi del controllo della finanza pubblica.

Ha quindi la parola il senatore Bonazzi: tratta dei problemi della finanza locale rilevando che, in materia, il Governo si trova in posizione migliore rispetto ad altre occasioni, in ragione dell'aumento delle entrate che consentirebbe un aumento nella devoluzione dei trasferimenti. In realtà il Governo non si vale di tale possibilità nè accetta di definire provvisoria, così come fa ad esempio per il fondo nazionale trasporti, la misura delle erogazioni destinate ai Comuni, rifiutandosi di finanziare il fondo perequativo in misura pari all'aumento delle entrate.

Il senatore Bonazzi propone pertanto che le misure finanziarie di cui all'articolo 4 del disegno di legge finanziaria vengano modificate in aumento perchè i Comuni hanno dimostrato di essere i migliori investitori tra i centri pubblici di spesa.

Dichiara di non condividere lo slittamento operato dal Ministro del tesoro per lo stanziamento per investimenti di cui al fondo nazionale trasporti; il Governo ha infatti prorogato al 1982 la *tranche* di 450 miliardi fissata per il 1981. Si registra così una situazione che prevede 450 miliardi di residuo, 450 miliardi di competenza per il 1982, nonchè una cassa di 450 miliardi anzichè 900 come invece sarebbe logico attendersi. Propone infine che il divieto di interesse per i conti vincolati dei Comuni e delle Province di cui all'articolo 40 venga previsto solo in via sperimentale per il 1982.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,30.

Seduta pomeridiana

Presidenza del Presidente
DE VITO

Intervengono i ministri del tesoro Andreatta, delle partecipazioni statali De Michelis, delle finanze Formica e del bilancio La Malfa ed il sottosegretario di Stato per le partecipazioni statali Ferrari.

La seduta inizia alle ore 16,30.

IN SEDE REFERENTE

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1982)** » (1583)

(Seguito dell'esame e rinvio)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1982 e bilancio pluriennale per il triennio 1982-1984** » (1584)

(Seguito dell'esame e rinvio)

— Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1982 (**Tab. 4**)

(Seguito e conclusione dell'esame)

— Stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali per l'anno finanziario 1982 (**Tab. 18**)

(Seguito e conclusione dell'esame)

Piano a medio termine 1982-1984 (Doc. XXVI, n. 2), assegnato alla Commissione ai sensi dell'articolo 28, periodo secondo, del Regolamento

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue la discussione generale.

Interviene il senatore Spano il quale rileva che l'economia italiana, dopo aver sostanzialmente tenuto in modo soddisfacente nel triennio 1978-1980, si avvia con l'81 ad una svolta ciclica con la quale, da un periodo di espansione, si passa ad una fase di stagnazione. In tale situazione assume particolare rilievo l'esame dei documenti di politica economica approntati dal Governo nella sua lotta per la diminuzione del tasso

di inflazione che, come tale, non è neutrale tra le varie categorie sociali ma porta ad una redistribuzione arbitraria del reddito aggravando la posizione sociale dei gruppi più indifesi. Dopo aver dato atto al Governo di aver avviato un confronto con le parti sociali su temi concreti, afferma che il *deficit* del bilancio pubblico in Italia deriva dallo squilibrio tra una spesa esorbitante rispetto ai livelli degli altri paesi industriali ed una entrata che si pone su livelli nettamente inferiori.

Il differenziale italiano di inflazione sembra infatti spiegabile con riferimento soprattutto all'eccezionale *deficit* del bilancio pubblico, più ancora che alla dinamica retributiva del lavoro dipendente e alla scala mobile. La spinta inflazionistica che deriva dal *deficit* pubblico potrebbe d'altronde essere attenuata solo a prezzo di un ulteriore svuotamento delle disponibilità di credito per le imprese con inevitabili conseguenze drammatiche sull'occupazione.

Afferma pertanto di condividere la scelta politica contenuta nell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria, con la fissazione del limite massimo del saldo netto da finanziare tra entrate e spese di competenza. A proposito delle entrate afferma che il quadro complessivo della situazione della finanza pubblica è ancor più precario di quanto non appaia dalle cifre ufficiali di bilancio, in quanto la previsione di aumento delle entrate stesse sembra alquanto ottimistica.

Proprio per tali motivi concorda sulla necessità di porre un freno al dilagare incontrollato della spesa pubblica, sottolineando la pericolosità di un eccessivo decentramento delle decisioni di spesa parallelamente all'accentramento delle entrate. Sottolineando che non è possibile trovare soluzioni facili a problemi difficili, insiste sulla necessità di allentare una stretta creditizia che non soltanto condiziona negativamente la crescita delle imprese, ma di alcune addirittura mette in dubbio la sopravvivenza.

Analizza quindi i fattori di crisi delle imprese, individuandoli in vincoli esterni, quali l'inefficienza della Pubblica amministrazione e l'inadeguatezza della politica economica, come ampiamente riconosciuto da

più parti. Aggiunge poi che questa analisi deve essere arricchita con ulteriori elementi, quali in primo luogo l'inflazione, in secondo luogo la carenza di un piano energetico, quindi l'inadeguatezza degli investimenti destinati al rinnovamento tecnologico. Altro elemento fondamentale è l'occupazione, per la quale afferma si deve operare una netta distinzione tra la politica industriale e la politica sociale; la politica per l'occupazione deve avere infatti lo scopo di creare occupazione ma anche quello di restituire flessibilità alle imprese le quali per loro conto devono rinunciare agli apporti di tipo assistenziale.

Avviandosi alla conclusione dichiara di giudicare la legge finanziaria e la legge di bilancio, così come proposte dal Governo, non alla stregua di documenti elettorali (come qualcuno li vuole definire) ma come atti efficaci per avviare un processo diverso dall'inflazione che come tale richiede il concorso di tutte le parti sociali; di fronte a tale realtà certamente grave è la responsabilità di chi minimizza i termini reali della situazione.

Ha quindi la parola il senatore Bacicchi. Egli, dopo aver osservato che il maggior contributo allo sviluppo della discussione sembra essere stato dato dai rappresentanti dell'opposizione, rileva che lo stesso Governo ha già preannunciato la propria disponibilità a modificare i disegni di legge presentati. Afferma che l'esame dei documenti impone una serie di quesiti ai quali il Governo deve comunque dare risposta; uno di tali quesiti riguarda in primo luogo la vera portata del fondo per gli investimenti e l'occupazione e il modo come esso si colloca nell'ambito del tetto del limite massimo del ricorso al mercato finanziario.

Sottolinea che il Ministro del tesoro segue una politica di ritardo dei pagamenti dovuti agli enti locali, all'ENEL e al sistema delle partecipazioni statali; afferma che tale politica non può che avere l'effetto di aumentare l'indebitamento, realizzando una manovra sui residui passivi che solleva notevoli perplessità per la discrezionalità della quale il Ministro del tesoro finisce per avvalersi.

Si chiede come la politica del Governo, quale appare dai documenti presentati, possa far fronte alla crescita zero dell'economia e all'allarmante quadro di disoccupazione che caratterizza la congiuntura. Certamente non può essere il fondo per gli investimenti e l'occupazione — sulla cui legittimità avanza seri dubbi — a fronteggiare richieste di investimenti che, considerati indispensabili dai Ministri competenti, se sommati rappresentano un ammontare di varie volte superiore a quello previsto in bilancio.

Questa situazione impone un preciso chiarimento da parte del Ministro del tesoro, poichè se si vuole intraprendere una politica di sviluppo, è certamente necessario imporre al Paese dei sacrifici ma essi debbono essere equi, finalizzati all'investimento e concretamente realizzabili.

Purtroppo quanto concretamente sinora si è potuto vedere induce a pessimismo poichè certamente non si può parlare di equità per la spesa sanitaria, nella quale d'altronde la misura del *ticket* non sembra assolutamente realistica dal punto di vista operativo. Di dubbia costituzionalità appaiono le norme relative alle Regioni ed in particolare quelle concernenti le Regioni a statuto speciale. Così anche per gli enti locali, per i quali si impone una restrizione di spesa tanto più stridente quando si guardi all'incremento delle spese per la difesa (+ 6 per cento), tenuto conto che le stesse richieste della NATO sono di un aumento pari al 3 per cento del bilancio.

Dopo aver affermato di avvertire un allarmante mutamento di clima e di atteggiamento in tema di lotta all'evasione fiscale, esamina alcuni articoli del disegno di legge finanziaria, quali ad esempio l'articolo 41, l'articolo 38, lo stanziamento per l'edilizia carceraria sui quali esprime considerazioni critiche.

Conclude affermando che i disegni di legge presentati dal Governo dovranno certamente subire delle modifiche; per l'approvamento dei relativi emendamenti si riserva peraltro di ascoltare i chiarimenti che il Ministro del tesoro non può negare di fronte alle richieste avanzate dal Parlamento.

Interviene quindi il senatore Scevarolli. In linea preliminare dà atto al Governo di aver proposto una manovra di bilancio nella quale finalmente, dopo incertezze e perplessità, si fanno scelte chiare e si propongono obiettivi precisi. Peraltro le motivazioni della manovra meritano, prosegue l'oratore, qualche elemento di riflessione critica.

Per quanto riguarda la valutazione delle entrate fiscali è necessario che il Governo fughi ogni dubbio su una supposta sottostima o sovrastima dei cespiti; in linea generale è da preferirsi un atteggiamento di cautela nelle stime, purchè non sia strumentale.

Per quanto riguarda la sanità, sottolinea che occorre respingere l'interpretazione secondo la quale la riforma sanitaria sarebbe stata fonte di maggiori spese; occorre cioè respingere ogni taglio che intenda porsi obiettivamente come un elemento di involuzione della riforma o che comunque appaia di dubbia efficacia; da questo punto di vista, il parere trasmesso dalla Commissione sanità contiene spunti molto interessanti. Si tratta in definitiva di trovare soluzioni che, evitando punti di spreco, valorizzino la piena utilizzazione delle strutture pubbliche ospedaliere, rivedendo le convenzioni specialistiche con le strutture private.

L'oratore invita pertanto il Governo a voler esaminare la possibilità di individuare soluzioni alternative rispetto ai punti sui quali sono emersi elementi di perplessità anche nel corso dell'esame presso la Commissione di merito.

Sul tema della previdenza esprime consenso alle indicazioni fornite dalla Commissione lavoro, in particolare in ordine all'opportunità di passare, nel comparto del lavoro autonomo, dal sistema della quota capitaria a quello delle fasce sul reddito.

In ordine ai trasferimenti agli enti locali manifesta preoccupazione: in particolare, a suo avviso, occorre garantire in modo realistico che nel corso del 1982 ai Comuni sarà trasferita anche la restante parte di 2.500 miliardi che per il momento non appare ancora assicurata. Anche la soluzione di accollare questa restante parte per metà allo Stato e per metà ad un'area di autonomia im-

positiva dei comuni non convince, in quanto creerebbe sperequazioni tra comuni e comuni e comunque non potrebbe essere realisticamente attivata già nel corso del 1982.

Da questo punto di vista in prospettiva peraltro si pone, tra l'altro, il problema di un recupero di autonomia impositiva anche per le province, da esercitarsi nel settore della viabilità. Comunque il problema è quello di garantire per il 1981 la corresponsione della quota mancante in termini di competenza, vagliando le proposte di aumento del fondo di perequazione che sono state specificamente avanzate dalla Commissione finanze e tesoro.

Analogo discorso ritiene che vada fatto per i trasferimenti alle Regioni per programmi di investimento: appare interessante il suggerimento che viene dalle Regioni stesse di partecipare al riparto del fondo per occupazioni e investimenti, preordinato con l'articolo 3 della finanziaria. Su tutta questa tematica dei trasferimenti ai comuni e alle Regioni, invita il Governo a riflettere attentamente, con atteggiamento di apertura, sulle proposte avanzate.

Esprime infine serie preoccupazioni sulla norma di cui all'articolo 42 della « finanziaria » e sull'opportunità di rendere infruttiferi i conti correnti di tesoreria degli enti locali.

Segue un intervento del senatore Parrino. Sua preliminare osservazione è che il « tetto » massimo assuma nella manovra complessiva del Governo il significato di un'indicazione generale. Formula poi alcuni rilievi: si dice perplesso circa l'opportunità di restituire una sia pure parziale capacità impositiva agli enti locali in ordine ai quali invece condivide, in linea di massima, la decisione di rendere infruttiferi i relativi conti correnti presso la tesoreria dello Stato.

Si dichiara anche favorevole ad un ripensamento di tutto il comparto delle spese terminalistiche, nel quale si evidenziano sprechi ed abusi. Per quanto riguarda infine il settore della previdenza, pur comprendendo le preoccupazioni del Tesoro, ritiene che non sia pensabile una linea che in qualche modo metta in discussione sostanzialmente i trattamenti raggiunti dalle varie categorie.

Concludendo esprime consenso all'impostazione generale ed agli obiettivi di fondo della manovra del Governo.

Il presidente De Vito fa presente che non vi sono altri iscritti a parlare in ordine ai problemi posti dalla « finanziaria » e dal disegno di legge di bilancio, considerato nella sua globalità (entrata: Tabella n. 1, e spesa generale). Diversamente quindi da quanto programmato in un primo momento, la replica del relatore e dei Ministri potrà avvenire solo nella mattinata di martedì. Osserva che nella discussione generale sono emerse richieste di chiarimenti ed inviti alla riflessione da parte di tutte le forze politiche: non sono invece ancora emerse precise proposte sulle quali dovrebbe concentrarsi l'attività di modificazione dell'articolo. Reitero pertanto l'invito a presentare tempestivamente gli emendamenti, anche al fine di consentire un loro adeguato coordinamento.

Il senatore Bollini fa presente che lo slittamento della replica dei Ministri non consentirà di avviare celermente la fase di redazione degli emendamenti, in ordine ai quali occorrerà evidentemente tenere conto delle posizioni concrete che verranno assunte dal Governo di fronte alle questioni avanzate.

Il presidente De Vito avverte che prosegue la discussione generale sulle tabelle di competenza della Commissione bilancio, relative rispettivamente allo stato di previsione del Ministero del bilancio (tabella 4) ed allo stato di previsione delle partecipazioni statali (tabella 18).

Sulla tabella 4, prende quindi la parola il senatore Ferrucci.

Egli sottolinea in primo luogo la prevalenza assunta, nella tabella in esame, dalle spese d'investimento rispetto a quelle correnti; quanto alle prime analizza le varie poste della parte in conto capitale, rilevando che la differenza con le previsioni di bilancio per l'esercizio 1981 è pari a 1.886 miliardi ciò sia per l'incidenza di leggi preesistenti sia per l'applicazione di nuovi provvedimenti legislativi.

Sottolinea quindi la stazionarietà dell'erogazione a favore degli istituti di ricerca eco-

nomica, rilevando che nell'esame dei precedenti esercizi si è sempre richiamata l'attenzione del Ministro competente sulla necessità della riforma di tale istituto. Prendendo atto della presentazione, da parte dell'attuale Ministro, di un disegno di legge di riforma del Ministero nel quale viene affrontato il problema dell'ISPE e dell'ISCO nel quadro di un più ampio riordinamento degli organi di programmazione economica, esprime il timore che si possa creare una sorta di situazione di vuoto, sia pure transitoria, tra il momento della soppressione dell'ISPE e quello del successivo reinquadramento del personale.

Ricorda che il tema della riorganizzazione del Ministero e delle strutture deputate alla programmazione economica non è certo nuovo e su di esso si sono esercitati numerosi ministri, con il risultato di lasciare sostanzialmente le cose come stanno: una sostanziale emarginazione del Ministero del bilancio rispetto alla fase decisionale e formativa del bilancio dello Stato, nella quale il ruolo predominante viene assunto dal Tesoro e dalla Ragioneria generale dello Stato: stato di fatto di fronte al quale — egli dice — costituisce solo un timido avvio di possibili soluzioni la presentazione in Parlamento del documento di riforma del Ministero, che comunque, come tale, non può modificare il giudizio sostanzialmente negativo che, egli conclude, viene dato sulla tabella presentata all'esame del Gruppo dei senatori comunisti.

Seguono, relativamente alla tabella 4, le repliche del relatore Spezia — che rinvia quindi a quanto verrà dichiarato dal Ministro del bilancio chiamato direttamente in causa dal senatore Ferrucci — e del ministro La Malfa, che sottolineando l'esiguità delle voci comprese nella tabella del Ministero (certamente non un Ministero di spesa), rileva come purtroppo si accumulino ugualmente residui passivi nelle spese in conto capitale. Afferma che la struttura del bilancio del Ministero andrebbe rivista, sia in ordine ai livelli quantitativi sia rispetto alla qualità degli stanziamenti, ed esprime l'avviso che, in generale, il bilancio dello Stato debba essere ristrutturato ponendo in rilie-

vo sia il disavanzo di parte corrente, sia la spesa in conto capitale che deriva dalla legislazione passata, sia infine la spesa in conto capitale secondo la logica nuova della politica di programmazione. Queste tre sono le categorie economiche che, egli sostiene, dovrebbero essere evidenziate come avvio ad una politica di ricostituzione del risparmio pubblico e di esaurimento delle forme di investimento più consolidate e meno sensibili alle esigenze della politica di programmazione. In tal senso nel disegno di legge di riforma del Ministero del bilancio si è pensato ad un organo di valutazione degli impegni di spesa per investimenti maggiormente collegati ad operazioni di intervento nella congiuntura a medio e lungo periodo.

A tal proposito rivolge un vivo invito al Parlamento ad avviare e concludere l'esame del documento di programmazione presentato nonchè del disegno di legge di riforma del Ministero.

Tratta quindi del problema dell'ISPE, che vede strettamente collegato al tema della riforma anzidetta.

Auspica concludendo che dal Parlamento venga lo stimolo al Governo perchè si concreti una politica di programmazione con l'approntamento degli strumenti indispensabili.

Segue una precisazione del presidente De Vito, il quale assicura che il disegno di legge di riforma del Ministero del bilancio verrà prontamente messo all'ordine del giorno, e quindi, la Commissione, a maggioranza, conferisce al senatore Spezia l'incarico di redigere un rapporto favorevole sulla tabella 4.

Si passa all'esame della tabella 18.

Il senatore Milani, dopo aver rivolto una domanda di chiarimento sull'entità degli stanziamenti devoluti al sistema delle partecipazioni statali, tratta del problema delle telecomunicazioni. Premette di non comprendere quale sia la reale entità degli investimenti programmati nel settore poichè molte e disparate sono le cifre che vengono pubblicamente dibattute sull'argomento. La questione, a suo avviso, è di fondamentale importanza e ad essa chiede che la Commissione dedichi una apposita seduta,

con l'intervento dei ministri competenti (Bilancio, Partecipazioni statali e Poste).

Afferma che affrontare il problema può costituire una occasione per discutere del più generale problema del riassetto delle Partecipazioni statali il cui esame è stato più volte sollecitato dal suo Gruppo politico.

Si pone così il problema del ruolo e dell'esistenza stessa del Ministero delle partecipazioni statali e degli assetti degli enti di gestione, al proposito dei quali si riporta alle considerazioni critiche contenute nella relazione del Comitato presieduto dal professor Amato. Ritene che i due problemi, del Ministero e degli enti di gestione, siano nodi centrali di dibattito che debbono essere affrontati in sede politico-parlamentare.

Il senatore Milani tratta quindi del problema degli oneri impropri, analizzando criticamente le considerazioni svolte dalla relazione Amato che, a suo avviso, è censurabile anche per le conclusioni alle quali giunge in tema di poteri di controllo e di indirizzo del Parlamento sulle Partecipazioni statali, in particolare con la proposta di soppressione dell'articolo 12 della legge n. 675. Quanto agli oneri impropri, critica la distinzione della considerazione che di essi viene fatta prima e dopo l'opera di risanamento del sistema.

Analizza quindi la Relazione programmatica sulle partecipazioni statali, molte impostazioni della quale dichiara di condividere, mentre per altre manifesta la propria contrarietà: in particolare per la filosofia che traspare circa il Ministero, visto quasi come una sorta di *super-holding* che renderebbe inutile l'esistenza degli enti di gestione.

Chiusa la discussione generale il relatore Rosa si rimette alle dichiarazioni del ministro De Michelis.

Ha quindi la parola, per la replica il ministro De Michelis.

Ricorda che nella Relazione programmatica per le partecipazioni statali si è già indicato in 1.500 miliardi il fabbisogno finanziario aggiuntivo da destinare al sistema delle partecipazioni per il 1982, secondo il seguente schema di ripartizione di massi-

ma: 600 miliardi alla siderurgia (per i quali è già intervenuta la relativa delibera del CIPI sul piano di risanamento), 200 miliardi all'elettronica, 300 miliardi al settore dell'alluminio e 400 miliardi al settore chimico. Queste risorse non tengono conto dei fondi destinati alla cantieristica.

Per quanto riguarda in particolare il comparto delle telecomunicazioni sottolinea che occorre definire con chiarezza la cornice finanziaria e tariffaria nella quale potrà muoversi il programma di investimenti della SIP già definito: l'obiettivo comunque è quello di garantire nel 1982 investimenti in termini reali pari a quelli previsti nel 1981. Per l'elettronica fa presente che il discorso di risanamento dell'ITALTEL è strettamente connesso agli obiettivi ed alla realizzabilità del piano di investimenti della SIP. L'obiettivo strategico, comunque, è quello di garantire alla SIP, attraverso i tre canali dell'autofinanziamento, dei trasferimenti statali e delle iniezioni di capitale privato un livello tale, per composizione e qualità dei flussi, da garantire una piena attuazione dei programmi di investimento programmati. Da questo punto di vista il ricorso all'azionariato privato, per il suo basso costo, rappresenta un canale di grande interesse, da incentivare al massimo.

Per quanto riguarda le conclusioni della « commissione Amato » pone in evidenza il carattere di quasi unanimità che si è formato su di esse all'interno dei membri della Commissione, scelti con criteri tali da garantire una larghissima rappresentatività di tutti gli orientamenti scientifici e culturali. Da questo punto di vista è preciso intento del Ministro quello di proporre una riforma incisiva dei modi di operare (e di organizzazione) dell'apparato amministrativo di controllo, respingendo la tesi dello scioglimento del Ministero, e peraltro non pregiudicando la possibilità di ricollocare successivamente lo stesso apparato nell'ambito di un più vasto dicastero preposto al controllo sull'economia.

Anche la ristrutturazione degli enti di gestione deve essere un punto di arrivo e non di partenza di un processo di riorganizzazione.

ne che proceda a definire concretamente i compiti industriali dei singoli comparti. Si tratta in sostanza di rifuggire da astratte ipotesi illuministiche di riforme generali, del tutto disancorate dai processi reali, procedendo invece concretamente a riorganizzare sia l'apparato amministrativo sia i compiti degli enti sulla base di scelte concrete.

Per quanto riguarda il controllo del Parlamento non si tratta di arretrare rispetto della legge n. 675, ma di ipotizzare soluzioni veramente adeguate ed efficaci che non risolvano l'intervento del Parlamento ad un fatto puramente rituale.

Peraltro non vi è dubbio, prosegue il Ministro, che occorra garantire una effettiva omogeneità di indirizzo tra Governo ed organi dirigenziali del sistema delle partecipazioni, nell'ambito peraltro del rispetto di un criterio di scelta di autentica professionalità. Ma professionalità, aggiunge il Ministro, non significa rinunciare alla garanzia di scegliere dirigenti capaci di tradurre le indicazioni strategiche del Governo.

Sul punto si apre un breve dibattito nel quale intervengono i senatori Milani, Anderlini, il presidente De Vito e lo stesso ministro De Michelis, il quale conclude la sua replica dichiarando che le iniziative legislative che il Governo si appresta a presentare alle Camere in materia terranno certamente conto delle indicazioni venute dalla discussione parlamentare e formula infine alcune precisazioni al senatore Bollini sul rapporto esistente tra i fondi di cui parla la relazione programmatica sulle partecipazioni statali ed il fondo di investimento preordinato nella finanziaria.

Il presidente De Vito avverte che, a firma dei senatori Bollini, Bacicchi, Milani e Ferrucci è stato presentato il seguente ordine del giorno:

La 5^a Commissione permanente del Senato,

in occasione della discussione delle leggi finanziaria e di bilancio 1982;

vista la rilevanza assunta per la politica economica e industriale del Paese e per il bilancio dello Stato dalla situazione esi-

stente nel sistema delle Partecipazioni statali;

constatata l'inscindibilità del rapporto tra programmi delle Partecipazioni statali, finanziamenti ed assetto delle stesse;

preso atto che la relazione finale della « commissione Amato » è stata presentata come capitolo e parte integrante della Relazione programmatica delle partecipazioni statali per il 1982, allegata al bilancio;

considerato che alla predetta commissione erano stati delimitati i compiti, da parte del Ministro, allo « studio del riordinamento delle strutture e delle funzioni del Ministero e della revisione degli statuti degli enti di gestione » e non ai problemi generali del riassetto;

considerato che, nonostante ciò, la commissione stessa, pur assolvendo il proprio compito così delimitato, ha ritenuto doveroso dichiarare nella « Relazione finale » quanto segue:

1) « La commissione propende unanime per l'assorbimento del Ministero in un più ampio apparato di governo delle attività produttive »;

2) « la commissione ha maturato l'unanime convinzione che le regole da essa proposte per migliorare la determinazione degli obiettivi e il controllo dei risultati, siano destinate a restare inoperanti in presenza di enti, la cui mole e la cui disorganica polisetorialità li sottraggono, come l'esperienza dimostra, a qualunque modello di governo »,

impegna il Governo:

a presentare al Parlamento, entro il 31 dicembre 1981, oltre a proposte per la revisione degli statuti degli enti di gestione e per la fissazione di regole atte al controllo della corrispondenza tra obiettivi, programmi e risultati degli enti di gestione e delle società a partecipazione statale, proposte precise:

1) per lo scioglimento del Ministero delle partecipazioni statali e per la formazione di un « Ministero delle attività produttive »;

2) per un riassetto degli enti esistenti, tale da renderli governabili nel numero, negli ambiti e nei settori di attività.

0/1583/1/5-Tab. 18 MILANI, BACICCHI, BOLLINI, FERRUCCI

Il relatore, senatore Rosa, si dichiara contrario all'ordine del giorno. Anche il ministro De Michelis dichiara di non poterlo accogliere.

Insistendo i presentatori per la votazione, l'ordine del giorno viene respinto dalla Commissione che, a maggioranza, incarica il senatore Rosa di stendere un rapporto favorevole sullo stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali per il 1982.

Il presidente De Vito richiamandosi ad alcune posizioni emerse dall'odierno dibattito, reitera l'invito a presentare la maggior parte degli emendamenti alla « finanziaria » ed al bilancio entro martedì mattina: ciò infatti consentirà all'Ufficio di segreteria di predisporre in modo ordinato un fascicolo a stampa di tutti gli emendamenti; osserva inoltre che non può negarsi che gli apparati del Senato nel loro complesso abbiano cercato di fare tutto il possibile per agevolare il difficile compito dei senatori in occasione

dell'esame dei documenti di bilancio: ne fanno fede gli elementi già forniti di documentazione, tra i quali in particolare quello relativo ai dati comparativi tra finanziaria ed assestamento 1981. Nè si può negare che anche il Governo nella redazione dei documenti abbia fatto dei notevoli passi in avanti: si tratta in definitiva di un processo di adeguamento delle strutture che coinvolge sia l'Esecutivo che il Parlamento e che richiede tempi adeguati.

Il senatore Bacicchi ribadisce che, se le repliche dei Ministri sulla « finanziaria » e sul bilancio avranno luogo martedì mattina, non sarà possibile presentare nella stessa mattinata tutti gli emendamenti.

Il presidente De Vito avverte che il seguito dell'esame della finanziaria e del bilancio, con le repliche dei Ministri economico-finanziari, avrà luogo a partire da martedì mattina.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che le sedute, già convocate per domani, venerdì 30 ottobre, non avranno più luogo.

La seduta termina alle ore 20,35.