SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. LXXXIV
n. 2-A

RELAZIONE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE CAVAZZUTI)

Comunicata alla Presidenza il 28 luglio 1993

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1994-1996

(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 362)

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
dal Ministro del tesoro
dal Ministro del bilancio e della programmazione economica
e dal Ministro delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 LUGLIO 1993

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1000)

INDICE

Relazione ..... *Pag.* 3

Pareri:

- della 1ª Commissione permanente ..... » 39
- della 2ª Commissione permanente ..... » 40
- della 4ª Commissione permanente ..... » 41
- della 6ª Commissione permanente ..... » 42
- della 7ª Commissione permanente ..... » 44
- della 8ª Commissione permanente ..... » 45
- della 9ª Commissione permanente ..... » 46
- della 10ª Commissione permanente ..... » 47
- della 11ª Commissione permanente ..... » 48
- della 12ª Commissione permanente ..... » 50
- della 13ª Commissione permanente ..... » 51

Osservazioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali ..... » 53

ONOREVOLI SENATORI. – La 5ª Commissione permanente, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996, tenuto anche conto dei pareri espressi dalle Commissioni competenti per i vari settori, lo sottopone alla discussione dell'Assemblea con le considerazioni che seguono.

1. Premessa

1.1. La funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria nel sistema italiano delle procedure di bilancio può riassumersi nei seguenti profili:

a) in via di premessa è opportuno ricordare che la cornice istituzionale ha subito un evidente processo evolutivo a partire dal 1978 (legge 5 agosto 1978, n. 468), con una forte accelerazione dal 1988 (legge n. 362 dello stesso anno 1988, di revisione della legge n. 468); questo processo – come è stato osservato – sul piano dell'organizzazione delle fonti normative ha giocato sull'effetto di rinvio tra i precetti della legge ordinaria, costruiti come norme di attuazione diretta dei vincoli costituzionali in materia di bilancio e di copertura delle leggi di spesa (articolo 81 Cost.) e i precetti contenuti nei regolamenti che disciplinano il procedimento di formazione della legge nelle due Camere;

b) a partire dal 1989, il parametro di riferimento intorno al quale si è costruito il vincolo finanziario, annuale e triennale, al cui interno devono collocarsi le decisioni legislative con effetti sul bilancio annuale e triennale dello Stato e sulla finanza pubblica allargata, è costituito in primo luogo dallo strumento di indirizzo politico (risoluzioni) che le due Camere, con procedura parallela, adottano a conclusione (e comunque non oltre un mese dalla sua presentazione) dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria, presentato dal Governo;

c) tale parametro di riferimento, che deve poi orientare la formazione da parte del Governo degli strumenti normativi che entrano a comporre la sessione di bilancio vera e propria (disegno di legge di bilancio, legge «finanziaria» e provvedimenti collegati) è stato fatto coincidere, nella prassi parlamentare, con l'indicazione, nelle risoluzioni che concludono l'esame del Documento, dei «valori obiettivo», in termini di saldo netto da finanziare di competenza del bilancio statale e di fabbisogno del settore statale. Occorre tuttavia sottolineare che mentre il saldo netto da finanziare è un valore di competenza giuridica che si rinviene formalmente nei documenti contabili ed è sottoposto ad una esplicita deliberazione legislativa (articolo 1, commi 1 e 2 del disegno di legge finanziaria), il fabbisogno del settore statale costituisce invece un prolungamento della gestione per cassa del bilancio e tiene conto di tutte le operazioni di tesoreria le cui stime non sono riconducibili ad una previa deliberazione parlamentare.

Tale punto assume un rilievo del tutto particolare tenuto conto della circostanza che tutti gli obblighi di compensazione e di copertura delle proposte emendative, sia di fonte governativa che parlamentare, vanno risolti, sulla base delle prassi consolidatesi nelle ultime sessioni di bilancio, innanzitutto con riferimento agli effetti sul saldo netto da finanziare, su base annuale e triennale; inoltre va sottolineato che, a partire dall'ultima sessione di bilancio, si è delineato un obbligo di compensare le proposte emendative all'interno dello stesso strumento nor-

mativo al quale si riferiscono (legge finanziaria o provvedimento collegato) e con riferimento ad una valutazione degli effetti triennali non solo sul saldo netto da finanziare ma anche, in via tendenziale, sul fabbisogno del settore statale;

d) nel complesso quindi la sessione di bilancio si caratterizza sia per vincoli di carattere temporale, che garantiscono la concentrazione del processo decisionale, sia per vincoli all'estensione dei poteri di emendamento che l'iniziativa governativa e parlamentare può esprimere nel corso della sessione, una volta approvata la risoluzione al termine della discussione del Documento. Questi vincoli, la cui fonte si rinviene nei commi 5 e 6 dell'articolo 11 della legge n. 468, modificata, e nelle disposizioni dei regolamenti parlamentari che disciplinano la materia, attengono sia all'obbligo di garantire una copertura effettiva (fiscale, contributiva o per riduzione definitiva di precedenti autorizzazioni) alle maggiori spese correnti, sia all'obbligo di rispettare il valore del saldo netto da finanziare (entrate finali meno spese finali) così come determinato nelle richiamate risoluzioni parlamentari.

1.2. Il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1994-1996 è stato presentato all'esame del Parlamento con quasi due mesi di ritardo rispetto alla data (15 maggio) indicata dalle legge 5 agosto 1978 n. 468, così come modificata dalla legge 23 agosto 1988 n. 362.

Alla luce degli avvenimenti che hanno interessato l'economia italiana e quella internazionale, avvenimenti su cui torneremo più avanti con il necessario dettaglio, possiamo ritenere che tale ritardo non apporta alcun danno al lavoro che il Parlamento deve svolgere per esaminare il Documento e per elaborare la risoluzione che impegna, come è noto, non soltanto il Governo, ma anche lo stesso Parlamento.

Tale ritardo, infatti, è dovuto alla necessità per il Governo di conoscere con maggiore esattezza il gettito delle entrate tributarie di giugno e luglio di quest'anno, al fine di meglio valutare la dimensione dei provvedimenti da assumere per correggere l'andamento tendenziale della finanza pubblica.

Dai dati più recenti risulta, infatti, che l'autotassazione di giugno ha determinato un aumento di oltre il 47 per cento rispetto a quanto avvenuto l'anno scorso. Le entrate hanno così raggiunto i 38.267 miliardi di lire, ben 12.225 miliardi in più della autotassazione del 1992.

Analogamente a quanto appena detto, scenari internazionali assai diversi da quelli esistenti in primavera hanno consentito, nelle prime settimane di luglio di quest'anno, una riduzione dei tassi sui titoli del debito pubblico che allora non era ipotizzabile.

Il ritardo del Governo consente così allo stesso di valutare con maggiore sicurezza la spesa per interessi passivi del 1993 e del 1994. Questa spesa che, in origine, per il 1993 era stimata in circa 187.000 miliardi di lire (Documento per il 1993-1995), successivamente (dopo gli avvenimenti di giugno 1992 che portarono alla temporanea sospensione della lira dallo Sme) venne rivista verso l'alto in 200.000 miliardi (Nota di aggiornamento del 30 settembre 1992); oggi tale spesa viene nuovamente stimata in circa 182.000 miliardi di lire.

Anche per effetto di tali variazioni, insieme agli effetti sul fabbisogno (12.000 miliardi circa) del provvedimento appena approvato in via definitiva dai due rami del Parlamento, il fabbisogno per l'anno in corso dovrebbe superare di poco i 151.000 miliardi di lire (inizialmente previsto in circa 150.000, poi portati a circa 164.000 con la Relazione di cassa di marzo). L'avanzo primario dovrebbe ammontare a circa 31.000 miliardi (dai circa 50.000 previsti a settembre 1992, poi ridotti a 24.500 con la Relazione di cassa di marzo del 1993).

Per effetto di ciò, come si legge nel Documento, per il saldo primario 1993 «lo scarto con gli obiettivi resterebbe contenuto nei limiti del deterioramento determinato dalla sfavorevole evoluzione macroeconomica e dal mancato realizzo dei proventi

delle dismissioni a suo tempo programmati». Ma su ciò si tornerà più avanti con maggior dettaglio.

2. Un Parlamento «virtuoso»

Il Governo deve attendere le «risoluzioni» parlamentari prima di redigere i provvedimenti collegati alla legge finanziaria per il 1994, ma non può essere imputato alla responsabilità del Parlamento il fatto che il Governo stesso non possa ora mantenere la promessa di presentare i provvedimenti collegati entro il mese di luglio, dato che il Documento di programmazione è stato presentato il 13 luglio.

D'altronde, l'esperienza degli anni passati sta a dimostrare che il Governo ha sempre tratto vantaggi dalle «risoluzioni» parlamentari. Anche in questa occasione, dunque, non mancheranno le collaborazioni che il Governo, attraverso il Presidente del Consiglio dei ministri, ha recentemente chiesto al Parlamento stesso, purchè non si chieda al Parlamento di limitarsi ad apporre il proprio «visto» ai diversi documenti finanziari (compreso quello di cui trattasi) sottoposti al suo esame. Sugli aspetti procedurali si tornerà in chiusura di questa relazione.

Ciò che, invece, il relatore desidera sottolineare in apertura di questa relazione è il fatto che mentre permane, con ripetizione ossessiva soprattutto nella stampa economica, la tesi secondo la quale le letture parlamentari indebolirebbero in modo sostanziale le impostazioni governative, un esame obiettivo della legislazione di spesa approvata a partire dalla seconda metà del 1992 dimostra che le discussioni parlamentari hanno efficacemente assecondato le impostazioni del governo.

Questo elemento trova conferma sia dall'analisi della legislazione di spesa intervenuta prima e dopo la sessione di bilancio per il triennio 1993-1995, sia in relazione alle stesse determinazioni assunte con riferimento agli strumenti normativi che sono entrati a comporre la manovra di bilancio per tale triennio.

Non vi è dubbio che a favore di questa coesione parlamentare sull'indirizzo governativo abbia giocato, nella seconda metà del 1992, la situazione di emergenza venutasi a creare in ragione delle ben note vicende parlamentari. Da questo punto di vista il governo Amato ha segnato una indubbia inversione di tendenza rispetto alle pratiche messe in campo dai governi che si sono succeduti nella seconda metà della precedente legislatura.

Queste considerazioni sembrano confermare la tesi secondo la quale, a partire dalle riforme contabili e regolamentari messe in campo nel 1988-1989, si è in parte già realizzato nel nostro ordinamento istituzionale un quadro di vincoli e regole che, ove utilizzati con convinzione e coerenza dal Governo e dal Parlamento, consentono di conseguire sul terreno dell'innovazione normativa risultati coerenti con quelli proposti dall'indirizzo governativo.

Al riguardo è stato osservato che appare ragionevole sostenere che le modifiche sul piano dei rapporti tra Governo, maggioranza e opposizione che presumibilmente scaturiranno dall'adozione di soluzioni di tipo maggioritario sul terreno elettorale, troveranno un assetto giuridico-istituzionale in materia di decisioni di bilancio in larga misura già coerente con tali modifiche che dovrebbero tendere a accentuare la responsabilizzazione politica del *continuum* Governo maggioranza, e le funzioni di controllo dell'opposizione.

In questo senso deve risultare del tutto chiaro che la tempistica nell'esame dei documenti di bilancio proposta dal Senato intende, in buona sostanza, valorizzare una discussione seria e approfondita, a partire dal Documento al nostro esame, in modo da delineare un quadro di regole-vincoli impegnativo e coerente, sulla base delle compatibilità che verranno accolte nella risoluzione che conclude la discussione sul Documento di programmazione.

Ciò evidentemente non significa presentare un quadro istituzionale perfetto e conchiuso: significa semplicemente sottolineare come, proprio sul terreno delle decisioni di bilancio, l'evoluzione delle

regole e dei comportamenti parlamentari ha sempre anticipato e promosso analoghi comportamenti sul versante governativo.

È dunque auspicabile che questa sessione di bilancio 1994-1996, che costituisce un passaggio cruciale non solo sul sentiero del risanamento della finanza pubblica, ma più in generale nella fase di rinnovamento del nostro tessuto istituzionale, possa iscriversi coerentemente in questo capitolo di comportamenti, che abbiamo definito «virtuosi», delle Assemblee legislative.

3. Un quadro d'insieme

3.1. Il Documento in esame non esaurisce le azioni di politica economica che il Governo dovrebbe adottare per il 1994, soprattutto per fronteggiare il grave problema della occupazione. Esso non costituisce neppure un documento di politica industriale, la cui realizzazione è affidata ad altri strumenti. Il Documento costituisce dunque soltanto la necessaria premessa di finanza pubblica alle altre azioni di politica economica.

Premessa (necessaria) di finanza pubblica, si è detto, in quanto il Documento contiene la delimitazione delle risorse pubbliche disponibili per il raggiungimento degli altri obiettivi di politica economica. La massimizzazione del soddisfacimento di questi, dunque, può e deve essere raggiunta nel rispetto del vincolo imposto dagli equilibri della finanza pubblica indicati nel Documento. Nell'opinione del relatore, dunque, il giudizio va dato sul «come» si raggiunge l'obiettivo di finanza pubblica, non sul fatto che tale obiettivo non debba essere raggiunto.

Le vie indicate nel Documento sul «come» realizzare l'obiettivo appaiono condivisibili, pur con alcune cautele e preoccupazioni che verranno successivamente rese esplicite.

Il Documento si compone di:

1) una impostazione di politica economica che, consentendo una accentuata riduzione dei tassi di interesse, presenta notevoli discontinuità rispetto al passato. Sulle occasioni che hanno consentito tali discontinuità torneremo fra breve;

2) un obiettivo, in continuità con l'azione del Governo precedente, che consiste nella stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e PIL. Tale stabilizzazione, secondo il Governo, può essere raggiunta nel 1995, così come conferma la costanza nel 1996 del rapporto appena ricordato;

3) una opzione di politica di bilancio, in discontinuità con il passato, che privilegia la riduzione della spesa pubblica tendenziale rispetto all'aumento delle entrate al fine di raggiungere l'obiettivo accennato. Infatti, per la prima volta il Governo ha deciso di agire prevalentemente sulle spese, riducendole. È una svolta importante che va positivamente segnalata alla attenzione dell'Assemblea;

4) una succinta e parsimoniosa indicazione di linee di intervento per la predisposizione dei provvedimenti collegati e della legge finanziaria per il 1994;

5) un insieme di quadri contabili di finanza pubblica non sempre coerenti con altri «quadri», sempre di fonte governativa.

Per quanto riguarda l'impostazione di politica economica si segnala una prima, positiva, discontinuità rispetto all'impostazione dei governi precedenti.

A tale fine si deve ricordare che, fino all'autunno del 1992, l'adesione dell'Italia allo Sme imponeva al Governo ed alla Banca d'Italia di mettere in atto una politica monetaria particolarmente severa per mantenere il valore della lira entro la fascia di oscillazione concordata.

Tale politica monetaria era tanto più severa quanto più la politica di bilancio, anno dopo anno, mancava l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto tra debito e PIL.

Se si osserva, dunque, il passato, il tentativo di raggiungere l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto debito/PIL ha comportato, date le condizioni di cambi fissi e di completa libertà di movimento dei capitali, che la politica di bilancio dovesse compensare con progressive riduzioni del fabbisogno primario la spesa pubblica per interessi che reagiva sia al «rischio del

debitore» (percepito dal mercato ogni volta che si verificava il mancato raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati ed annunciati in sede Cee), sia al «rischio di cambio» (percepito dal mercato dalla mancata convergenza della nostra inflazione verso i valori prevalenti nella Comunità europea).

L'uscita traumatica dagli accordi di cambio avvenuta nell'autunno del 1992 consente oggi al Governo di mutare l'impostazione della politica di bilancio: anche per effetto degli accordi sul costo del lavoro intervenuti nel luglio del 1992 e nel luglio di quest'anno, che hanno dato maggiori certezze sulla evoluzione prospettica di prezzi e salari.

Non dovendo più difendere il cambio, la politica monetaria può oggi essere più accomodante e contribuire, tramite la riduzione dei tassi di interesse, alla stabilizzazione del rapporto tra debito e PIL.

A ciò si aggiunga una grave caduta della domanda interna che, in Italia, non si verificava dal dopoguerra (nel 1993 tale caduta viene stimata in un 2,2 per cento in termini reali), a sua volta accompagnata da un ulteriore peggioramento della situazione finanziaria delle imprese. Tutto ciò non lascia alternative alla rapida riduzione dei tassi di interesse, e all'adozione di una politica di bilancio sufficentemente gradualista nel raggiungimento dell'obiettivo della stabilizzazione del rapporto debito/PIL.

Può cessare così l'inseguimento che il saldo primario (prima da negativo a nullo e, poi, via via in avanzo per un ammontare crescente) doveva fare nei confronti della spesa per interessi passivi.

In questo contesto, va segnalato all'attenzione del Senato, che il risanamento della finanza pubblica può operare, diversamente da prima, una ridistribuzione del reddito a danno dei detentori dei titoli del debito pubblico, ed a favore dei percettori della spesa pubblica al netto degli interessi e dei contribuenti che, altrimenti, avrebbero sopportato l'intero onere dell' aggiustamento. Possono, così, ridursi i conflitti sociali che insorgono quando i contribuenti sono chiamati a sforzi fiscali crescenti per il finanziamento del servizio del debito pubblico.

3.2. Ha sicuramente contribuito alla diversa impostazione della politica monetaria e di quella di bilancio, il peso, nella memoria degli estensori del Documento, del ricordo della straordinaria crisi che, nell'autunno dell'anno scorso, ha investito i mercati valutari europei ed il nostro paese in particolare. Ha sicuramente contribuito anche l'effetto correttivo sulla finanza pubblica determinato dalla serie di provvedimenti adottati dal Governo allora in carica, con la rapidità dovuta alla drammatica urgenza di evitare una vera e propria crisi finanziaria, con monetizzazione del debito pubblico, dagli esiti imprevedibili.

Tale crisi sta ora alle nostre spalle, ma Governo e Parlamento devono sempre temere che essa si ripresenti, in quanto non sono state ancora definitivamente cancellate le condizioni interne ed internazionali che l'hanno consentita. Anche per questo la risoluzione che l'Assemblea si appresta a votare deve contenere indicazioni coerenti con gli obiettivi perseguiti, e vincolanti per il Parlamento e per il Governo nella predisposizione e nell'esame dei documenti di bilancio.

A proposito della crisi valutaria dell'autunno passato va ancora ricordato, con la necessaria serenità, che tale crisi è anche da imputare agli accordi di Maastricht che hanno dato agli speculatori (grandi e piccoli) scadenze certe e quasi certezza di guadagno. Inoltre, come hanno mostrato sia le vicende della lira, sia la svalutazione della sterlina inglese, sia il comportamento della Banca centrale tedesca, alla prova della violenta ondata speculativa l'architettura degli accordi si è rivelata assai debole.

In particolare, tale architettura ha mostrato grande debolezza proprio quando avrebbe dovuto imporre (nel caso di eccessivo allontanamento dalla parità centrale) alla singola autorità nazionale l'obbligo di intervenire per riportare la propria moneta verso tale parità e, soprattutto, quando avrebbe dovuto imporre anche alle altre

banche centrali il compito di intervenire per sostenere la moneta oggetto di attacco. Ma la ricordata debolezza della architettura ha consentito, invece, alle stesse banche centrali anche la facoltà di «non continuare» in tale difesa.

Ciò va tenuto presente in quanto i mercati hanno, ormai, «incorporato» la debolezza istituzionale degli accordi e di ciò terranno conto in futuro. Anche per questo si deve aprire uno spazio per una revisione degli accordi che non può e non deve, tuttavia, giungere fino al loro rigetto.

Come si riconosce nel Documento in esame, «retrospettivamente si può affermare che lo Sme ha sofferto di eccessiva rigidità prima del crollo del settembre del 1992». Tali rigidità hanno determinato effetti esplosivi sui cambi, anche a causa della crescente dipendenza dei paesi aderenti agli accordi di cambio dalla politica monetaria tedesca. Vi è dunque stato un difetto di coordinamento delle politiche monetarie che ha pesantemente contribuito all'insorgere della crisi del Sistema monetario europeo.

In questo contesto, dopo la decisione di lasciare fluttuare liberamente la lira, si deve però anche riconoscere sia che la svalutazione della lira è stato il punto terminale di un processo di dissipazione che ha radici lontane, sia che si deve continuare ad operare affinchè siano definitivamente rimosse proprio quelle condizioni interne (i fabbisogni eccessivi della finanza pubblica e l'inflazione) che hanno innescato la speculazione contro la lira stessa.

Tali azioni vanno intraprese anche al fine di dare credibilità ad una rinnovata richiesta di rientro negli accordi di cambio, pur modificati nelle parti che si sono rivelate più fragili. Questa credibilità, anche proiettata in avanti nel medio periodo, deve apparire assoluta, in quanto tale rientro (nei tempi non brevi e nei modi da definire), vale la pena di ricordarlo, non dipende soltanto da una decisione unilaterale dell'Italia, ma dal consenso che verrà dagli altri *partner* comunitari: non potrà dunque avvenire prima della conquista di una piena credibilità da parte dell'Italia nei giudizi dei nostri *partner* comunitari.

È però anche vero che gli avvenimenti che si sono succeduti a partire da settembre dell'anno scorso hanno definitivamente chiuso la grande (e per molti versi ingiustificata) euforia finanziaria degli Anni Ottanta, quando molti erano stati portati a sopravvalutare la posizione finanziaria delle imprese italiane.

Oggi, passata tale euforia, ritorna alla ribalta una delle caratteristiche di fondo del sistema industriale italiano: la sua debolezza finanziaria che risulta sia dal prevalere dei debiti (soprattutto verso le banche) sui mezzi propri, sia dalla prevalenza, tra i debiti, di quelli a breve, o addirittura a vista, su quelli a medio o lungo termine; sia, infine, la quotidiana dipendenza di troppe imprese dai trasferimenti in uscita dal bilancio pubblico.

Anche in questo caso, la riduzione dei tassi di interesse che abbiamo alle spalle e l'ulteriore prospettata riduzione degli stessi possono contribuire non marginalmente alla ristrutturazione del passivo delle imprese italiane. Il contenimento dell'inflazione prospettiva concorre in via decisiva a tale riduzione.

È però vero che se, nel corso degli anni della previsione, dovessero verificarsi vere e proprie «tragedie» finanziarie sui mercati internazionali sia nei gruppi privati, sia in quelli pubblici, come sono state quelle relative all'EFIM, allora i tassi non potrebbero che risentirne e pregiudicare seriamente ogni ipotesi di riduzione dei tassi di interesse. Questo elemento di rischio va dunque tenuto presente nel disegnare un sentiero di tassi d'interesse via via decrescenti.

3.3. Un'altra preoccupazione è presente nel Documento in esame: quella di non aggravare, con manovre di bilancio troppo repentine e restrittive, il forte rallentamento congiunturale nella crescita della nostra economia che, va ricordato, è una piccola economia aperta agli scambi internazionali, scambi nei quali vige completa libertà dei movimenti dei capitali: anche di quelli a breve termine.

A questo riguardo si deve rammentare che vi è unanime consenso sul fatto che la crescita del PIL reale nel corso del 1992 sarà prossima allo zero. Per i prossimi tre anni i tassi di crescita previsti anche da centri privati di previsione non si discostano in modo significativo da quelli assunti dal Governo nel Documento in esame: + 1,6 per cento nel 1994; + 2,1 per cento nel 1995; + 2,4 per cento nel 1996. In ogni caso, la domanda interna si espande a tassi minori di quelli del PIL per l'intero periodo. Le esportazioni sono dunque l'elemento che sostiene il modesto tasso di sviluppo del prodotto interno.

Minore unanimità si riscontra sul lato dell'inflazione attesa. Il Governo assume un sentiero di rientro dell'inflazione assai coraggioso, ma non impossibile da percorrere.

È opinione di molti, ed anche del relatore, che tale obiettivo può essere raggiunto, consentendo ai salari orari di crescere come l'inflazione programmata, a condizione che non si abbia traslazione dei prezzi all'ingrosso sui prezzi al consumo, e che i margini di profitto che si creano nel settore dei servizi riducano, rispetto al passato, il loro contributo alla crescita dell'inflazione media. Ciò può avvenire se in tali settori, in particolare in quello della distribuzione, continua la ristrutturazione in atto in modo da aumentare il grado di concorrenza. Tale ristrutturazione implica anche che nel settore dei servizi la produttività del lavoro sia più in linea, rispetto al passato, con gli aumenti retributivi. In altre parole si dovrebbe cominciare a chiudere il divario tra il costo del lavoro per unità di prodotto osservato nei servizi e quello osservato nel settore industriale.

Con queste preoccupazioni, la dimensione degli interventi correttivi proposti (minori spese per 28.000 miliardi di lire e maggiori entrate nette per 3.000 miliardi) deve essere giudicata sufficiente per raggiungere, con la dovuta gradualità, l'obiettivo voluto di finanza pubblica, senza incidere sulla modesta crescita che l'economia italiana mostrerà nei prossimi tre anni.

Lo scenario internazionale è quello noto da tempo. Se, da un lato, in Giappone e negli Stati Uniti cominciano a profilarsi indicazioni di ripresa (seppure modesta), lo scenario europeo si è ulteriormente offuscato per il diffondersi e l'aggravarsi dei tratti recessivi in Francia, in Germania (ove il regresso è quello più grave degli ultimi diciotto anni) ed in Spagna.

Francia e Germania, poi, dato l'aggravarsi delle condizioni delle loro finanze pubbliche, stanno impostando politiche di bilancio di segno restrittivo con aggravi fiscali e tagli di spesa. La Germania, dal canto suo, nel timore di pressioni inflazionistiche, continua a rifiutare una politica monetaria meno restrittiva, contribuendo in tal modo a tenere elevata in Europa l'intera struttura dei tassi di interesse e, per tale via, ad aggravare i tratti recessivi delle economie dei diversi paesi.

In ambito europeo, infatti, il costo del denaro elevato (sebbene in moderata flessione da alcuni mesi), l'appesantimento del mercato del lavoro, la stagnazione del reddito disponibile delle famiglie, si pongono all'origine di una recessione di particolare gravità. In tale contesto, il tasso di disoccupazione in Europa raggiungerebbe così il suo massimo storico collocandosi nell'intorno del 12 per cento.

Soltanto il Regno Unito pare uscito da quella fase di contrazione della sua economia che aveva preso avvio nella metà del 1990. Ma il peso di tale economia e la prudenza del Governo in carica escludono che il Regno Unito possa giocare il ruolo di «locomotiva» della Comunità europea.

Lo scenario interno, lo abbiamo appena ricordato, è a sua volta caratterizzato da una caduta (la più grave dal dopoguerra) della domanda interna per consumi ed investimenti, che viene compensata dallo sviluppo delle esportazioni consentito dalla recente svalutazione della lira.

È ovvio che al contenimento dei consumi delle famiglie concorre la formazione di un minore reddito disponibile, dovuta anche alla riduzione dei flussi di interessi riscossi sui titoli di Stato detenuti dalle famiglie stesse.

Per quanto riguarda gli investimenti, va ricordato che la flessione giunge al termine di un ciclo espansivo di eccezionale durata e dimensione. Alla caduta degli investimenti fissi lordi ha certamente contribuito il blocco delle opere pubbliche. Si tratta ora di far ripartire il mercato delle opere pubbliche ben sapendo, tuttavia, che ancora oggi esso è un mercato «tanto affollato quanto non competitivo». Renderlo «meno affollato» e «più competitivo» è la condizione che, dunque, va posta in premessa al suo rilancio.

Va anche ricordato che il recente accordo sul costo del lavoro prevede che la spesa complessiva per il sistema della ricerca e dello sviluppo nazionale, pari all'1,4 per cento del PIL, cresca verso i livelli su cui si attestano i paesi più industrializzati: 2,5 per cento-2,9 per cento del PIL. Il raggiungimento di tale obiettivo richiede di non fare venire meno un adeguato flusso di risorse pubbliche a cui devono aggiungersi quelle private.

Va ricordato, infine, che molte imprese hanno incontrato difficoltà assai rilevanti nel finanziamento dei loro investimenti che, anche per questo, tendono a flettere.

Tuttavia, anche se non è qui il caso di ricordare dati assai noti, vale la pena di sottolineare che le vicende più recenti che hanno coinvolto i rapporti tra banche ed industrie mostrano, ancora una volta, e con drammatica evidenza, proprio uno dei limiti più gravi del capitalismo italiano: quello, che abbiamo già richiamato, di avere quasi sempre affidato all'indebitamento bancario, invece che al capitale di rischio, il compito di finanziare gli investimenti nelle imprese.

Ma il livello delle sofferenze bancarie (oltre 72.000 miliardi di lire nel corso del 1992, ed ancora in crescita in questi mesi del 1993, se conteggiamo tutte le cosiddette «partite anomale» costituite da crediti in sofferenza, posizioni incagliate e rate arretrate sui mutui) testimonia anche l'altra prassi, assai censurabile quanto diffusa, di finanziare, pure all'interno del capitale di debito, con denaro «preso» a breve termine, gli investimenti di lungo periodo.

Il livello e la composizione di tali sofferenze testimoniano, tuttavia, anche la scarsa propensione delle aziende bancarie a valutare il merito delle imprese cui fare credito.

In questo contesto nascono proposte che il relatore definisce quanto meno «disinvolte» tese, come sono, ad accollare interamente al bilancio dello Stato l'onere della ristrutturazione dei rapporti di debito e credito tra banche ed imprese. Poichè il pieno e generalizzato consolidamento dei crediti in sofferenza che il sistema bancario ha nei confronti delle imprese, potrebbe determinare un onere compreso tra 15 e 20.000 miliardi di lire, ben si comprende, date le condizioni della finanza pubblica, come tale via non sia perseguibile. Tra l'altro, tale proposta non farebbe accrescere di una lira il capitale di rischio investito nelle imprese e non farebbe muovere un passo verso la riduzione della debolezza finanziaria del sistema industriale italiano. Altre proposte andrebbero dunque elaborate per la patrimonializzazione dell'industria in Italia.

È poi vero che le imprese italiane, assistite sia da un regime fiscale degli ammortamenti particolarmente generoso (soprattutto con riferimento a quelli anticipati), sia dalla piena deducibilità degli interessi passivi, tendono ad adottare politiche di finanziamento che oltre a rendere il più elevato possibile l'indebitamento al fine di ottimizzare il *tax planning*, non traducono in maggiori dividendi i maggiori utili (che, a differenza degli interessi passivi, costituiscono base imponibile). Su queste distorsioni fiscali – aggravate dalla recente imposta patrimoniale sulle imprese, che colpendo il patrimonio netto discrimina a favore del debito ed a danno del capitale di rischio – il Parlamento dovrebbe compiere una riflessione tesa a pervenire alla formulazione di una proposta che consenta la piena neutralità del regime fiscale sulle scelte di finanziamento delle imprese.

3.4. Il Documento al nostro esame riconosce che se nel passato si fossero colte pienamente le occasioni positive che si erano presentate, ben minore sarebbe oggi l'onere dell'aggiustamento necessario per il

risanamento della finanza pubblica. Come si dice a pag. 18 del Documento stesso, «nel 1986, la stabilizzazione del debito pubblico avrebbe richiesto l'ottenimento di un avanzo primario pari a circa mezzo punto percentuale del prodotto. Per stabilizzare istantaneamente il peso relativo del debito sul valore raggiunto alla fine del 1992, occorrerebbe un avanzo primario di otto punti percentuali».

Va infine ricordato che, sul finire dello scorso anno ed anche nella primavera di questo anno, vi sono stati comportamenti di vero e proprio «panico» tra i detentori dei titoli del debito pubblico. Fatti che sono tanto più gravi se si pensa alla gigantesca dimensione dell'ammontare di titoli del debito pubblico in scadenza e di nuova emissione (circa 900.000 miliardi di lire). Ma una «crisi di fiducia», caso mai alimentata da irresponsabili appelli di qualche parte politica, che si diffondesse tra i sottoscrittori dei titoli del debito pubblico a proposito della capacità del Governo di mantenere gli impegni assunti verso di loro, porterebbe inevitabilmente ad una «crisi finanziaria» di dimensioni imprevedibili, se non ad una vera e propria «monetizzazione del debito pubblico» a cui non potrebbe che seguire una violenta vampata inflazionistica, di cui i più deboli pagherebbero il prezzo più elevato.

Mantenere la fiducia dei risparmiatori (senza doverla acquistare a tassi di interesse non sostenibili nel tempo, così come è avvenuto negli anni passati), difendere il risparmio della famiglie, annullare il «rischio del debitore» ed evitare così il ripresentarsi di nuovi segnali di «crisi finanziaria», sono dunque il primo compito del Governo a cui il Parlamento deve offrire la più ferma collaborazione. Anche perchè, come ha ricordato il Presidente del Consiglio nelle sue dichiarazioni programmatiche, «il mero rischio della instabilità finanziaria che nasce dallo squilibrio del bilancio gela nel pessimismo le aspettative, contrae la domanda, può impedire all'economia italiana di partecipare appieno alla ripresa, di produzione e quindi di occupazione, che l'Europa avrà».

3.5. Come si è già detto, il Documento si caratterizza anche per una certa parsimonia sulle informazioni offerte al dibattito parlamentare e da «quadri» di finanza pubblica non sempre coerenti con altri «quadri», sempre di fonte governativa.

Due capitoli sono completamente assenti: quello relativo alle privatizzazioni e quello sulle aree depresse.

Il fatto che il Governo, con opportuna correttezza contabile, non intenda utilizzare i proventi delle privatizzazioni a fini di copertura del fabbisogno non avrebbe, tuttavia, dovuto consentire che di tale tema non si desse alcun accenno.

In tema di privatizzazioni, dovrebbe spettare proprio al sistema delle imprese pubbliche (in particolare quelle operanti nel campo delle *public utilities*), e delle banche pubbliche, il compito di concorrere a sviluppare, per nuove vie, anche nel nostro Paese un mercato dei capitali privati comparabile a quelli esistenti nelle economie più sviluppate. Non dunque un ruolo di supplenza, come per il passato, ma un ruolo attivo di sviluppo e crescita che può (anzi, deve) avvenire tramite un opportuno processo di privatizzazioni e di cessione a molti privati delle partecipazioni societarie oggi in mano pubblica.

Tali privatizzazioni e cessioni, concorrendo ad allargare il mercato mobiliare dal lato dell'offerta di prodotti finanziari, possono contribuire a ridurre la volatilità dei prezzi delle azioni, a consentire la diversificazione dei portafogli, a ridurre i rischi trasferibili sul mercato mobiliare. In altre parole, tali privatizzazioni e cessioni possono contribuire alla creazione di quel mercato finanziario completo di cui il sistema industriale non ha mai potuto beneficiare, ma di cui ha un disperato bisogno.

Va infine considerato che tali privatizzazioni e cessioni sono assolutamente indispensabili per soddisfare la nuova domanda proveniente dai costituendi fondi pensione, per la costituzione di qualunque altro «fondo» che impieghi i risparmi dei lavoratori, per soddisfare la domanda che viene dallo sviluppo di forme di risparmio contrattuale. Non è infatti immaginabile (nè,

francamente, auspicabile) che tale nuova domanda possa incontrarsi soltanto con una offerta di dimensione così modesta e di qualità così scarsa come quella attuale. Se deve preoccupare, infatti, che i lavoratori dipendenti possano perdere il loro posto di lavoro, deve preoccupare non meno che essi possano perdere i loro risparmi (caso mai insieme al posto di lavoro). A meno di ipotizzare che tale nuova domanda venga solo e soltanto soddisfatta dai titoli di Stato di sicuro rendimento e di certo rimborso.

Per quanto riguarda le aree depresse è indispensabile evitare assolutamente di perdere un anno nell'utilizzazione delle risorse comunitarie destinate a tali aree. Occorre quindi definire al più presto una collocazione nel bilancio degli spazi finanziari necessari per attivare tali risorse. Si tratta anche di riattivare alcuni meccanismi di intervento di recente interrotti con il complesso normativo varato.

Per rendere produttiva l'attuale fase di passaggio dall'intervento straordinario a quello ordinario, si dovrebbe operare affinchè ciò avvenga senza soluzioni di continuità, e senza danno per le categorie imprenditoriali e per il sostegno alle aree depresse, soprattutto nelle regioni meridionali. Si deve anche evitare che i proprietari delle piccole e medie imprese collocate nelle aree meridionali possano subire la pressione a vendere l'impresa stessa per risolvere i gravi problemi di liquidità che le loro imprese stanno subendo per effetto dei ritardi con cui avviene il passaggio dalla fase straordinaria a quella ordinaria.

Si può pensare all'inserimento di capitoli di bilancio per le aree depresse, non solo per appostare i fondi in essere della legge n. 64 del 1986, ma anche per stimolare le amministrazioni ordinarie a prevedere stanziamenti di bilancio per realizzare comunque un intervento e attivare quindi il finanziamento della CEE.

4. L'andamento delle principali variabili del settore pubblico e del settore statale

4.1. Come si è già detto, il principale obiettivo che, in tema di finanza pubblica, il Documento si pone consiste nella stabilizzazione entro il 1995 del rapporto tra debito pubblico e PIL.

A fronte di un andamento tendenziale che farebbe crescere tale rapporto a 124,1 per cento nel 1994, a 129,4 per cento nel 1995 ed a 133,9 per cento nel 1996, l'azione proposta dal Governo prevede che tali rapporti siano, rispettivamente, del 121,4 per cento, del 123,3 per cento e del 123,2 per cento nel 1996, anno finale della previsione.

Nell'ipotesi che tutti i provvedimenti adottati abbiano effetti permanenti, la dimensione degli interventi proposti nel triennio è la seguente (si vedano anche i prospetti 7 ed 8):

	1994	1995	1996
	(in miliardi di lire)		
Fabbisogno tendenziale	182.700	190.000	197.300
Manovra correttiva 1994	31.000	21.500	23.000
Manovra correttiva 1995	–	21.800	22.900
Manovra correttiva 1996	–	–	19.400
Minori interessi passivi	7.500	18.900	25.600
Fabbisogno programmatico .	144.200	127.800	106.400
Saldo primario programm. .	31.800	46.100	65.500
Interessi passivi programm..	176.000	173.900	171.900

Si noti che se nell'anno terminale della previsione la spesa programmata in conto capitale del settore statale dovesse aggirarsi, come è ragionevole ritenere pure in assenza di indicazioni da parte del Documento in esame, nell'intorno dei 50.000 miliardi di lire, il disavanzo corrente implicito nei conti del Governo dovrebbe, a sua volta, aggirarsi nell'intorno dei 60.000 miliardi di lire. Pertanto, l'azzeramento del disavanzo corrente, che rimane l'obiettivo ultimo del risanamento della finanza pubblica, non viene ancora raggiunto.

Il dibattito politico e parlamentare, ed anche quello sulla stampa, comprende opinioni che sarebbero favorevoli ad un più rapido risanamento rispetto a quello indicato dal Governo. Va ricordato, al riguardo, che la formazione di reddito disponibile delle famiglie procede con tassi prossimi allo zero, se non negativi, e che la domanda di consumo delle famiglie stesse mostra, anch'essa, variazioni assai modeste. Poichè

le imprese, soprattutto quelle di grande dimensione, avevano già rivisto verso il basso i loro piani di investimenti proprio in attesa di una domanda in discesa, non pare opportuno, in questa fase congiunturale, sottrarre ulteriore reddito disponibile alle famiglie o ridurre ulteriormente i trasferimenti alle imprese, pena l'avvitarsi dell'economia italiana in una grave recessione i cui esiti sulla occupazione potrebbero essere assai gravi.

4.2. *I risultati conseguiti fino al 1993*

È già stato ricordato che, secondo il Documento, il 1993 dovrebbe chiudere con un fabbisogno complessivo del settore statale pari a circa 151.000 miliardi; il saldo primario chiuderebbe con un avanzo superiore ai 31.000 miliardi. La ricostruzione dell'andamento dei conti nel 1993 illustrata nel documento governativo non risolve alcune difficoltà di interpretazione legate alla modifica di delimitazione del settore statale intervenuta nel corso dell'anno ed al trattamento dei proventi attesi dalle dismissioni. Comunque, come già ricordato, secondo il Governo, tenendo conto della manovra correttiva del maggio scorso, lo scarto rispetto all'obiettivo di avanzo primario fissato a settembre 1992 (50.000 miliardi) sarebbe dovuto esclusivamente agli effetti della «sfavorevole evoluzione macroeconomica ed al mancato realizzo dei proventi delle dismissioni» programmati; la spesa per interessi sarebbe invece più bassa di quella inizialmente prevista, a causa di un andamento dei tassi più favorevole.

Se le attese del Governo per il 1993 si realizzeranno, il saldo primario del settore pubblico chiuderà nel 1993 con un avanzo consistente (2,3 punti percentuali di PIL); rispetto al disavanzo (3,6 per cento del PIL) registrato nel 1987 si avrà un miglioramento di quasi 6 punti di PIL, sia con riferimento al settore statale che all'intero settore pubblico.

A livello di settore statale il miglioramento, ottenuto nei sei anni, è dovuto per oltre quattro quinti all'aumento delle entrate e per il quinto rimanente alle riduzioni di spesa. Il ruolo dell'aumento delle entrate è ancora più marcato nell'aggiustamento conseguito a livello di settore pubblico: tra il 1987 e il 1993 l'incidenza degli incassi aumenta di quasi 8,5 punti di PIL, ma è per circa 2,5 punti assorbita da un aumento delle spese (nette di interessi).

La differenza tra la composizione dell'aggiustamento nei due settori è spiegata prevalentemente dall'aumento delle entrate proprie degli enti pubblici non statali (anzitutto le autonomie territoriali) che ha sostituito una quota delle risorse in precedenza trasferite dal settore statale: si tratta in sostanza di aumenti del prelievo obbligatorio del settore pubblico, che appare come una riduzione di spesa nei conti del settore statale.

In ogni caso, dalle informazioni dei prospetti 1 e 2, risulta che l'aggiustamento è stato raggiunto soprattutto attraverso l'aumento delle entrate tributarie e contributive.

Nel complesso, l'accresciuta entità del prelievo nell'ultimo anno è stata necessaria per assicurare il conseguimento degli impegni assunti con la CEE per l'ottenimento di un prestito per 8 miliardi di unità di conto. È però vero che i risultati in termini di gettito sono stati ottenuti a prezzo di notevoli distorsioni e complicazioni. Infatti, il nostro sistema fiscale non era in grado di sostenere uno sforzo di questa ampiezza ricorrendo solo a mezzi «ordinari», cioè all'aumento delle aliquote e alla revisione degli imponibili. Si è operato su una platea di contribuenti e di redditi ridotta, rispetto ad altri paesi, da ampie aree di evasione e di erosione. Come ha ammesso l'attuale ministro delle finanze, «le decisioni di politica tributaria hanno assunto un carattere di sempre maggiore concitazione, urgenza e straordinarietà».

Come si dirà meglio più avanti in questa relazione, il Documento in esame intende fare cessare questo vero e proprio inseguimento che le entrate hanno fatto alle spese. Su tale inversione il giudizio non può che essere del tutto positivo.

Per quanto attiene alle spese, si è invece avuto un aumento rilevante dei trasferimenti correnti alle famiglie (dal 15,3 al 17,4 per cento del PIL, tra il 1987 e il 1993), aggregato nel quale è ricompresa la spesa previdenziale e gran parte di quella per assistenza sociale. Oltre al citato incremento dei trasferimenti correnti alle famiglie (che spiega l'84 per cento dell'incremento della spesa complessiva netta di interessi), si è avuta una lieve crescita dell'incidenza della spesa per il personale in servizio (dal 12 per cento del 1987 al 12,3 del 1993), ed una riduzione (dal 5,9 per cento del 1987 al 5,5 per cento del 1993) dell'incidenza sul PIL dei pagamenti in conto capitale.

Il miglioramento del saldo primario si riflette solo parzialmente nell'andamento del fabbisogno complessivo, dato che la spesa per interessi cresce di circa 4 punti di PIL, dal 1987 al 1993.

Il rapporto debito/PIL cresce in tutto il periodo considerato, passando dal 96,3 per cento del 1987 al 121,4 per cento previsto a fine 1993. È opportuno rilevare che più della metà dell'aumento è dovuto agli ultimi due anni, nei quali gli effetti del calo dell'incidenza del fabbisogno complessivo sono più che compensati dalla netta riduzione del tasso di crescita del PIL.

4.3. *I risultati conseguiti a confronto con gli obiettivi posti dai precedenti Documenti di programmazione economico-finanziaria*

Nel prospetto 3 sono riportate le variazioni tra le incidenze sul PIL delle principali variabili del settore pubblico, tra il 1992 e l'anno precedente a quello di presentazione dei vari Documenti. Nel prospetto si mette a confronto la variazione che era stata programmata in ognuno dei Documenti presentati, con la variazione effettivamente registratasi a consuntivo.

Nel prospetto è riportata anche la variazione dell'incidenza del debito pubblico sul PIL. Poichè l'andamento del rapporto debito/PIL dipende sia dai disavanzi primari che si realizzano nei vari anni, sia dall'effetto congiunto del livello del costo medio del debito e del tasso di crescita del PIL, è sembrato utile presentare nel prospetto anche la somma dei fabbisogni primari (sempre come quota del PIL) che hanno contribuito a fare lievitare il rapporto debito/PIL. Nel prospetto viene infine calcolata la differenza tra la variazione del rapporto debito/PIL e il cumulo dei fabbisogni primari. Tale differenza può essere interpretata come indicatore dell'effetto congiunto del livello dei tassi di interesse e della crescita del PIL: infatti, se il costo medio del debito fosse stato identico al tasso di crescita del PIL, la variazione del rapporto debito/PIL sarebbe interamente spiegata dal cumulo dei fabbisogni primari, e la differenza (riportata al punto *c* del prospetto 3) sarebbe nulla; una differenza positiva indica che, nella media del periodo considerato, il costo medio del debito ha ecceduto il tasso di crescita del PIL; di conseguenza una parte dell'aumento del rapporto debito/PIL si sarebbe verificato anche in una situazione di equilibrio tra entrate e spese nette di interessi.

L'elaborazione riportata nel prospetto conferma che il miglioramento del fabbisogno primario è stato raggiunto con una forte espansione degli incassi, che ha superato i livelli programmati nei primi Documenti di programmazione economico-finanziaria; inoltre risulta che l'aggiustamento del fabbisogno primario è avvenuto in ritardo rispetto a quanto previsto nei vari documenti (il cumulo dei fabbisogni primari registrati a consuntivo supera sempre il cumulo dei fabbisogni primari programmati).

Per quanto riguarda la dinamica del rapporto debito/PIL, le elaborazioni riportate nel prospetto 3 segnalano che tale dinamica è dovuta soprattutto all'elevatezza del costo medio del debito rispetto al tasso di crescita del PIL nominale. È interessante notare (si veda il prospetto 4) che una sostanziale differenza positiva tra costo medio del debito e tasso di crescita del PIL nominale si verifica a partire dal 1991.

Dall'esame dei precedenti Documenti (si vedano in proposito i relativi Elementi di Documentazione, prodotti dal Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica) risul-

tava che, fino al 1991, il rapporto debito/PIL crebbe meno di quanto previsto nei quadri programmatici dei Documenti proprio a causa di un costo medio del debito relativamente basso; più precisamente fu il tasso di crescita del PIL a mantenersi su livelli più alti di quelli via via programmati, soprattutto in ragione di una riduzione dell'inflazione meno rapida del previsto.

4.4. *L'andamento tendenziale nel periodo 1994-1996*

Nel Documento il conto del settore pubblico e quello del settore statale sono presentati per il 1993 in due versioni; la prima include tutte le ex aziende autonome dello Stato (comprese le Ferrovie dello Stato) ed è coerente con le informazioni relative agli anni precedenti; la seconda versione esclude una serie di imprese pubbliche (in particolare le Ferrovie dello Stato, l'Azienda dei Monopoli, l'Azienda di Stato per i servizi telefonici) ed è coerente con la nuova delimitazione dei settori statale e pubblico (più vicina a quella utilizzata per individuare le amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale) che viene adottata nei conti finanziari pubblici a partire dall'anno in corso. Poichè la modifica della delimitazione comporta rilevanti differenze sia per alcuni degli aggregati del conto che per i saldi, è necessario seguire l'andamento dei conti sulla vecchia serie fino al 1993, e sulla nuova per gli anni successivi al 1993 (previsioni tendenziali e obiettivi programmatici). Nel seguito di questa relazione si tiene conto del problema evitando raffronti diretti tra gli anni successivi al 1993 e gli anni precedenti al 1993.

Le tendenze individuate nel documento presentato dal Governo il 13 luglio comportano, nel triennio 1994-1996, una riduzione di 2,7 punti percentuali dell'incidenza delle entrate del settore pubblico rispetto al PIL (−1,7 punti percentuali per il settore statale); l'incidenza delle spese nette di interessi oscillerebbe invece intorno al valore previsto per il 1993. In conseguenza, nei prossimi tre anni si realizzerebbe un sostanziale equilibrio del saldo primario, con un sensibile peggioramento rispetto all'avanzo di oltre 2 punti di PIL atteso per l'anno in corso.

In buona sostanza, il quadro tendenziale del Governo indica che l'aggiustamento strutturale realizzato non è sufficiente a produrre il sostanziale avanzo primario necessario per fermare l'aumento del rapporto debito/PIL; l'avanzo del 1993 è dovuto soprattutto ad entrate straordinarie e ad effetti temporanei di alcune modifiche del prelievo obbligatorio di cui si dirà con maggior dettaglio poco più avanti.

Il complesso della spesa al netto degli interessi (che, nel 1996, farebbe registrare una incidenza rispetto al PIL leggermente inferiore a quella registrata nel 1993) non manifesterebbe una tendenza espansiva. Tuttavia il contenimento sarebbe dovuto alla spesa per il personale in servizio, mentre le altre principali categorie crescerebbero più rapidamente del PIL nel 1994, per mostrare segni di rallentamento negli anni successivi.

Ulteriori informazioni sulla dinamica prevista per la spesa sono presentate nel prospetto 5. La spesa per il personale in servizio cresce (sia a livello di settore statale che di settore pubblico) intorno all'1,5 per cento, valore che sembra coerente con un quasi integrale blocco del *turn-over* e con il mero mantenimento del potere di acquisto delle retribuzioni (sulla base dei tassi di inflazione programmati); in sostanza, le proiezioni tendenziali di questa importante componente della spesa (a livello di settore pubblico si tratta di circa 184.000 miliardi su pagamenti complessivi al netto degli interessi pari a circa 643.000 miliardi) scontano la prosecuzione di una rigida politica dei salari pubblici e di controllo delle assunzioni. È ovvio che una politica di bilancio che consentisse maggiori spese in questo comparto dovrebbe reperire le equivalenti risorse finanziarie a fini di copertura.

Sempre dal prospetto 5 risulta che le altre principali componenti della spesa corrente crescono più rapidamente dei prezzi; fanno eccezione i trasferimenti dal

settore statale agli enti pubblici, per i quali è previsto un aumento del 4,1 per cento nel 1994, dopo la riduzione del 4,6 per cento registrata nel 1993, in relazione soprattutto all'aumento dell'autonomia impositiva che ha compensato la riduzione delle risorse da trasferimento. In proposito, il Documento chiarisce che il quadro tendenziale sconta un rigoroso rispetto dei vincoli finanziari posti all'azione degli enti decentrati di spesa; in particolare, eventuali eccedenze di spesa (rispetto alle risorse di finanziamento) degli enti locali e di quelli del comparto sanitario dovranno essere finanziate con aumenti delle entrate proprie di tali enti senza originare disavanzi «sommersi», che finirebbero con l'essere ripianati a carico del bilancio dello Stato.

I trasferimenti alle famiglie presentano una dinamica relativamente sostenuta, nonostante si ipotizzi che gli incrementi delle pensioni si limitino a quelle derivanti dal meccanismo di indicizzazione ai prezzi. Secondo il Documento governativo tale andamento è spiegato: dall'ultima quota di aumenti derivante dal provvedimento delle cosiddette «pensioni di annata»; dall'andamento delle pensioni di anzianità (che risentono della cessazione degli effetti del blocco dei pensionamenti nell'ultima parte del 1992 e nel 1993), e delle pensioni di invalidità civile (il Documento rileva che l'accertamento dei requisiti torna ad essere competenza delle USL); dall'aumento degli interventi a sostegno del reddito delle persone in condizione di occupazione precaria.

Per quanto attiene agli interessi, il costo medio del debito, che ha raggiunto (nel 1992 e nel 1993) livelli molto elevati, sia relativamente all'aumento dei prezzi che alla crescita del PIL, è previsto in netta riduzione nel 1994, e dovrebbe seguire la tendenza calante dell'inflazione negli anni successivi. Tale andamento consentirebbe una riduzione dell'incidenza sul PIL della spesa per interessi (0,9 punti percentuali dal 1993 al 1996), nonostante un aumento del rapporto debito/PIL molto elevato (circa 5 punti percentuali per anno).

5. Gli obiettivi per il triennio 1994-1996

Le tendenze individuate nel Documento comporterebbero, come appena visto, una dinamica sostenuta del rapporto debito/PIL; la manovra delineata dal Governo correggerebbe tali tendenze con l'obiettivo di portare, entro il triennio, la crescita del debito a livelli non superiori alla dinamica del PIL. Il percorso di rientro programmato non tiene conto dei proventi delle dismissioni; tali proventi andranno comunque a ridurre il debito, contribuendo a rendere più rapido il riequilibrio. Potrebbero costituire anche una «riserva» da utilizzare a fronte di improvvise necessità che venissero da qualche comparto in crisi.

Nelle previsioni programmatiche la crescita reale della economia, sostenuta dalle esportazioni e da una (contenuta) ripresa degli investimenti, aumenta dallo 0,5 per cento atteso per l'anno in corso all'1,6 per cento nel 1994, ed a livelli superiori al 2 per cento nei due anni successivi. Il tasso di crescita nominale si mantiene tuttavia su livelli di poco superiori al 5 per cento, a causa del forte contenimento dell'inflazione: per i prezzi al consumo si scenderebbe da un aumento del 4,5 per cento, previsto per l'anno in corso, al 3,5 per cento nel 1994, al 2,5 nel 1995, ed al 2 per cento nel 1996.

Date le dimensioni raggiunte dal debito e i livelli dei tassi di interesse (previsti in riduzione, ma comunque superiori al tasso di crescita del PIL nominale), la stabilizzazione del rapporto debito/PIL richiede un avanzo primario nell'ordine del 3,5 per cento del PIL. Poichè l'andamento tendenziale comporta, come già visto, un sostanziale equilibrio del saldo primario, viene programmata una manovra di correzione in grado di migliorare il fabbisogno primario di circa 3,5 punti di PIL a fine 1996. La manovra sulle entrate e sulle spese nette di interessi (31.000 miliardi nel 1994, 43.300 miliardi nel 1995 e 65.300 miliardi nel 1996) avrebbe anche l'effetto di rafforzare la tendenza al ribasso dei tassi di interesse.

Il tasso lordo sui BOT implicito nel quadro tendenziale è pari al 10,5 per cento a fine 1993 e scende negli anni successivi seguendo il previsto calo dell'inflazione; a livello programmatico si ipotizza un tasso lordo sui BOT inferiore di un punto, a fine 1993, rispetto al tasso tendenziale. Il costo medio del debito registrerebbe gradualmente il calo dei tassi di interesse (si veda l'allegato prospetto 4).

Come si dirà meglio nella parte dedicata alle entrate, il Governo non intende correggere completamente la riduzione tendenziale della pressione tributaria e contributiva: la manovra consiste quindi soprattutto di riduzioni di spesa; gli effetti sulle entrate passano dai 3.000 miliardi del 1994 (circa 0,2 punti di PIL), ai 17.500 miliardi del 1996 (circa 1 punto di PIL). Assai più consistenti sono i risparmi di spesa (netta di interessi) programmati: da 28.000 miliardi nel 1994 (1,7 per cento del PIL) si passa a 47.800 miliardi nel 1996 (2,6 per cento del PIL).

5.1. *La manovra sulle spese*

Il Documento presentato quest'anno dal Governo illustra la manovra di correzione solo con riferimento al settore statale; inoltre le previsioni disaggregate riguardano solo gli andamenti tendenziali; mancano i quadri programmatici che nei precedenti Documenti di programmazione fornivano una informazione relativamente dettagliata sugli effetti della manovra programmata, sia a livello di settore statale che di settore pubblico. Vengono invece fornite una serie di informazioni sul profilo temporale della manovra che erano assenti nei precedenti documenti. Le informazioni disponibili sono comunque presentate negli allegati prospetti 6 e 7. Nel prospetto 6 viene presentata anche la disaggregazione delle categorie di spesa alle quali sono riferiti i risparmi indicati nel Documento, ed i relativi tassi di crescita (tendenziali, ed a livello aggregato, anche programmatici).

Dal Documento del Governo emergono comunque una serie di indirizzi per la manovra di contenimento delle spese, che si sintetizzano qui di seguito.

Nell'introduzione si sottolinea che gli interventi proposti con la legge finanziaria ed i provvedimenti collegati in materia di spesa rispetteranno le seguenti direttive:

1) il contenimento della spesa sarà concentrato sulle amministrazioni centrali, anche attraverso meccanismi di revisione e controllo di spese già impegnate per «esaminarne la congruità rispetto ai prezzi di mercato»;

2) sarà ampliata l'autonomia di spesa delle regioni (la riduzione dei vincoli di destinazione delle risorse assegnate dovrebbe consentire «un non piccolo risparmio»);

3) per la previdenza e la sanità dovranno essere completate le riforme avviate; per la sanità «si tratta anche di eliminare gli inconvenienti maggiori delle modifiche introdotte»; per la previdenza si tratta di assicurare il rispetto del vincolo, già posto dal decreto legislativo n. 503 del 1992, di invarianza dell'incidenza della spesa sul PIL.

Nei paragrafi dedicati agli obiettivi ed ai connessi interventi di correzione si specificano gli indirizzi della manovra:

eventuali incrementi delle categorie di spesa più forti di quelli previsti nel quadro tendenziale (si cita in proposito la spesa per retribuzioni) dovranno essere compensati con un aumento equivalente degli effetti delle misure di correzione;

un primo insieme di interventi riguarda l'organizzazione ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e tende ad eliminare sovrapposizioni e sprechi anche attraverso la soppressione di organi pubblici;

un secondo insieme di interventi tende a «razionalizzare l'utilizzo del personale pubblico e a limitare le assunzioni»;

un terzo insieme di interventi persegue l'obiettivo di «ridurre le spese per opere, forniture e servizi, anche rinegoziando contratti già stipulati»;

un altro insieme di interventi «inciderà, pur se in misura modesta, sui trasferimenti alle famiglie».

Nel complesso, secondo il Governo, la manovra consentirebbe di ottenere consi-

stenti risparmi attraverso «una razionalizzazione e un riordino delle attività e delle strutture pubbliche, anche senza incidere, se non a fini di eliminazione degli sprechi, sulle prestazioni rese dai poteri pubblici ai cittadini».

Come si vede il Documento di programmazione presenta gli indirizzi della manovra più che le concrete misure di correzione; in ogni caso si tratta di ottenere risparmi consistenti, soprattutto se si considera che il quadro tendenziale incorpora il mantenimento di una dinamica contenuta di importanti voci di spesa. In particolare, razionalizzazione dell'impiego del personale pubblico e limitazione delle assunzioni sembrano necessari per realizzare l'andamento della spesa per il personale prevista nel quadro tendenziale.

Il dibattito avvenuto presso la Commissione bilancio, successivamente alla presentazione del Documento, ha consentito importanti chiarimenti sulle intenzioni del Governo e, dunque, sui contenuti dei provvedimenti collegati e della legge finanziaria per il 1994.

In sintesi:

nel comparto delle amministrazioni centrali si tratta di liberare il bilancio pubblico dalla corruzione e dall'inefficienza. La base su cui si potrebbe intervenire si aggira intorno ai 120.000 miliardi, ma di questa solo un terzo è riducibile con effetti di risparmio valutabili tra 5.000 e 11.000 miliardi. Si tratta di escludere il rinnovo tacito dei contratti della pubblica amministrazione, di rivedere i contratti per prestazioni periodiche, di introdurre una clausola «revisione prezzi» a favore dell'amministrazione, di agire sui procedimenti amministrativi (che attualmente sono estremamente differenziati: circa 3.500 tipi, di cui circa 500 hanno tempi superiori all'anno). Si tratta poi di riordinare gli enti, sopprimendo ed accorpando ove necessario. La ristrutturazione dei Ministeri (anche nel senso di accrescere la capacità progettuale della pubblica amministrazione) deve poi portare a tagli di spese effettivi, in termini di minori oneri per personale e mezzi di funzionamento. Altro punto essenziale è quello degli esuberi nella pubblica amministrazione: come si rileva dal Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni (predisposto dal Dipartimento per la funzione pubblica), dal 1980 al 1991 il personale è cresciuto in misura sensibile e vi sono anche esuberi notevoli e organici sovradimensionati; di qui l'idea di un blocco degli organici sui posti coperti e di una valutazione dei carichi di lavoro effettivi sulla base della domanda. Si può infine agire sul *turn-over* e sulle assunzioni, che costituiscono un altro comparto i cui risultati non sono soddisfacenti negli ultimi anni: il precariato costituisce un debito sommerso per il bilancio dello Stato e gli interessati sono all'incirca 135.000 nell'intero settore pubblico, una parte dei quali è già stata sistemata in ruolo. La soluzione può essere la fissazione di livelli degli organici corrispondenti ai posti occupati, prevedendo il *turn-over* solo al 15 per cento, di cui un 5 per cento da coprire con la mobilità (per evitare che gli esuberi si trasformino in licenziamenti), e un 10 per cento con assunzioni libere per pubblico concorso, anche per evitare che dal centro debbano essere autorizzate anche le assunzioni di poche unità in ciascun comune. Dal complesso delle misure delineato in larga massima, si potrebbero ricavare benefici per i bilanci pubblici pari a 10-20.000 miliardi di lire, di cui ovviamente solo una parte si traduce in un minore saldo netto da finanziare, per la quota afferente al bilancio dello Stato;

nel comparto della previdenza si deve tener conto della disposizione di legge per cui la spesa per le pensioni non deve far registrare incrementi superiori al tasso di crescita del PIL. Poichè, nel bilancio tendenziale, si prevede una spesa che supera di 5.000 miliardi tale tetto, occorre prevedere limiti alla spesa stessa o reperire idonea copertura finanziaria. Si potrebbe intervenire nel comparto delle pensioni di reversibilità ed in quello delle pensioni di invalidità civile, o per spostare nel tempo la rivalutazione delle pensioni rispetto al costo della vita. È da escludere un blocco

delle pensioni di anzianità. Vi è un problema che riguarda «le pensioni di annata»; si tratta di un importo pari a 2.500 miliardi di lire (come detto in precedenza, già compreso nell'andamento tendenziale) che, in base alla legge vigente, va coperto con incrementi contributivi e/o con aumento delle aliquote dell'IVA.

Gli effetti degli accordi sul costo del lavoro del 3 luglio si dovrebbero riflettere solo modestamente sulla spesa: infatti l'incremento dell'indennità di disoccupazione è graduale ed in parte si è già intervenuti con provvedimenti d'urgenza. Anche l'estensione della cassa integrazione alle piccole imprese con meno di 50 dipendenti non dovrebbe avere costi elevati per il bilancio dello Stato. Per la formazione professionale si tratta, invece, di utilizzare meglio i fondi comunitari più che prevedere nuove risorse a carico del bilancio dello Stato;

nel comparto della sanità il complesso della manovra dovrebbe portare ad un risparmio di circa 3.000 miliardi. Si deve tuttavia segnalare che occorre rimediare anche ad alcuni provvedimenti adottati nell'anno passato che hanno avuto effetti positivi sulla spesa sanitaria invece che di riduzione. Ad esempio, l'introduzione dei *ticket* sulle analisi di laboratorio ha portato ad un aumento della spesa ospedaliera. Vi sono poi provvedimenti che vanno rivisti: i «bollini» potrebbero essere aboliti e sostituiti con un ricettario personale che, tra l'altro, permette di ricostruire la storia del paziente; si dovrebbe altresì abolire il tetto delle 40.000 lire. L'abolizione sia del prezzo amministrato dei farmaci, sia del prontuario farmaceutico, potrebbe portare ad una riduzione di spesa valutabile nell'ordine di 1.250 miliardi. Si deve però segnalare che una politica di liberalizzazione dei prezzi deve essere accompagnata da politiche che non consentano la formazione e l'abuso di posizioni dominanti da parte di imprese operanti nel settore. I farmaci verrebbero suddivisi in quattro classi: farmaci salvavita interamente gratuiti per tutti; farmaci con *ticket* al 50 per cento (forniti gratuitamente ai bambini fino ai 12 anni, agli ultrasessantacinquenni ed a coloro che soffrono di particolari patologie); farmaci con *ticket* al 70 per cento; farmaci a completo carico dei cittadini. Si può poi prevedere che a livello regionale vengano concesse deroghe alle assunzioni di nuovo personale solo nel limite del 50 per cento del *turn-over*. In questo modo i dipendenti (oggi in numero di 672.000 unità) dovrebbero diminuire di circa 25.000 unità. Infine, si deve evitare che il ripiano dei debiti delle USL sia nuovamente posto a carico del bilancio dello Stato. Le leggi approvate nel 1992 che vietano tale ripiano devono, dunque, essere applicate con sufficiente rigore e determinazione. Pertanto, devono essere le regioni ad attuare le più opportune misure di entrata. Considerazioni sull'autonomia tributaria degli enti locali e delle regioni sono svolte anche in una parte successiva della presente relazione.

In conclusione, si deve rilevare come sui provvedimenti indicati gravino ancora molte incertezze che fanno apparire circondate di molti «rischi» le previsioni di risparmio di spesa. Molte di tali previsioni, e le azioni necessarie per realizzarle, costituiscono una vera e propria «sfida» non soltanto per il Governo, ma anche per il Parlamento. «Sfida», tuttavia, che deve essere pienamente accettata ed a cui nessuna parte politica dovrebbe sottrarsi.

A proposito della vicenda dei «ripiani» della spesa sanitaria a carico del bilancio dello Stato, l'esperienza, ormai ultradecennale, di determinazione preventiva, dal centro di vincoli finanziari alla spesa sanitaria, ha dimostrato come il sistema nel suo complesso riesca a reagire in modo da creare un insieme di convergenze politiche, sociali ed economiche, che spingono a rimuovere il vincolo, ribaltando ancora sul bilancio statale le spese e i debiti accumulati nel corso dell'esercizio. Questo sistema quindi non ha consentito di impiantare un effettivo processo di razionalizzazione, incentrato sui profili di responsabilità, contabile e gestionale, dei dirigenti delle USL, nè sull'uso efficiente delle risorse impiegate.

Il sistema delineato con la recente legge di riforma (definizione di prestazioni *standard* e trasferimento alla responsabilità

finanziaria delle regioni del reperimento di risorse aggiuntive) appare in linea generale uno schema valido al cui interno lavorare in profondità per modificare gli equilibri finanziari e le prassi gestionali in atto; si tratta di mettere in campo quelle controspinte a carattere locale (regioni) che creino le «convenienze» a non superare il vincolo finanziario, salvo assumersi la responsabilità di porre a carico dei contribuenti regionali un costo aggiuntivo collegato alla prestazione di servizi «ulteriori» rispetto a quelli garantiti a tutti i cittadini.

Al riguardo si può sottolineare come la recente attività conoscitiva svolta proprio dalla Commissione bilancio del Senato sulla efficienza del Servizio sanitario reso ai cittadini – nell'ambito di una più ampia analisi sugli equilibri finanziari dei servizi pubblici – abbia posto in evidenza come sia un elemento cruciale di questa vicenda il superamento di quell'approccio squisitamente contabile che ha consentito, fino ad ora, ai responsabili amministrativi delle USL di chiudere i conti consuntivi di ciascun esercizio solo allorchè fosse, in qualche modo, garantita la copertura *ex post* delle partite rimaste non giustificate. In questo modo, grazie anche ad una certa ambiguità nelle direttive amministrative volte ad individuare l'insorgenza di un preciso impegno contabile nell'attività gestionale delle USL, si è creato un circuito che, partendo dalle leggi statali di ripiano dei disavanzi, ha sostanzialmente disattivato anche il circuito della responsabilità contabile degli amministratori delle USL.

In una direzione di ripristino delle condizioni di equilibrio finanziario si apre una serie di interventi che possono essere attuati sul terreno amministrativo: ci riferiamo alla costruzione di contabilità per centri di costo, idonee a confrontare prestazioni erogate, prezzi praticati dai fornitori e costi a carico del Servizio sanitario nazionale. Si tratta peraltro di un processo non semplice, che richiede tempo e professionalità; su questa stessa linea si dovrebbe rapidamente esplorare la possibilità di dare valore di certificazione e di vincolo, a tutti gli effetti giuridici, al bilancio di cassa delle USL, piuttosto che a quello di competenza. Un bilancio di cassa appare più coerente con l'impostazione aziendalistica che le USL dovrebbero assumere e, soprattutto, con l'esigenza di conoscere con tempestività e precisione l'andamento dei flussi e la chiusura dei conti, in tempi ragionevolmente ravvicinati alla fine dell'esercizio di riferimento; la competenza potrebbe rimanere come criterio per la costruzione di previsioni triennali.

Per quanto riguarda il problema dei flussi informativi sanitari, la pluralità di fonti e di ottiche elaborative sembra consigliare una specifica responsabilità informativa della regione, alla quale poi sono attribuite responsabilità precise in ordine alle scelte sulle forme di reperimento di risorse aggiuntive. In sostanza la regione dovrebbe avere una responsabilità specifica sui flussi informativi che vengono poi canalizzati verso il Servizio della programmazione sanitaria; tale flusso informativo deve essere gestito «in continuo», selezionando immediatamente gli scostamenti significativi da segnalare da un lato alla regione e dall'altro al Governo e al Parlamento.

Allo stato delle cose, per quanto riguarda il contenimento della spesa di beni e servizi, due linee sembrano da percorrere: la prima deve puntare su una forte razionalizzazione della spesa farmaceutica, attraverso una revisione profonda del sistema di prescrizione basato sul prontuario; la seconda linea dovrebbe puntare a definire, a livello regionale, griglie di oscillazione ammissibile nei prezzi delle diverse forniture; non si tratta di istituire momenti di unificazione nella gestione delle commesse quanto momenti di unificazione nella comunicazione, all'intero sistema sanitario regionale, delle fasce di oscillazioni, al cui interno possono muoversi, ragionevolmente, gli operatori sanitari.

5.2. *La manovra sulle entrate.*

Il Documento di programmazione e la riduzione della pressione tributaria

Il Documento di programmazione presentato nello scorso anno, con la nota di

aggiornamento di settembre, aveva fissato l'obiettivo di realizzare, a partire dal 1995, una riduzione dell'incidenza del debito pubblico sul prodotto interno lordo. Le entrate del settore statale avrebbero dovuto raggiungere nel triennio 1993-1995, rispettivamente il 26,2 per cento, il 26,4 per cento ed il 27,6 per cento del PIL.

Nell'individuare l'entità della manovra sulle entrate tributarie per il 1994, il Governo è partito dalla constatazione che l'obiettivo definito con il precedente documento di programmazione economico-finanziaria (26,4 per cento di incidenza sul PIL), che veniva ridotto al 25,9 per cento per tener conto dell'andamento del ciclo economico nel 1993, avrebbe dovuto essere ulteriormente ridotto al 25,4 per cento per effetto del nuovo quadro previsto per il 1994.

Il Governo ha tuttavia deciso di apportare un modesto incremento alla pressione, compatibile con l'obiettivo di consolidarla nel medio periodo, senza tuttavia raggiungere il livello del 1993. Infatti, obiettivo del nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria per quanto riguarda le entrate, è mantenere invariato nel triennio 1994-1996 il rapporto tra entrate e PIL, ad un livello inferiore a quello realizzato nel 1992 e nel 1993; tale obiettivo viene perseguito non compensando la flessione di gettito tributario prevista (a legislazione vigente) per il 1994.

Per valutare pienamente la novità di questa impostazione, va ricordato che la pressione tributaria aveva subito, nel 1992, un incremento di due punti rispetto al 1991, concentrato principalmente sulle imposte dirette; una parte del gettito era garantita da misure temporanee. Nel 1993, la manovra tributaria è stata di ampiezza notevolissima ed ha portato la pressione ad un livello (27,9 per cento) persino superiore rispetto alle indicazioni programmatiche (26,2 per cento), in una fase di congiuntura più debole di quella a suo tempo immaginata. Si deve convenire con la proposta del Governo che spiega che tale livello di pressione tributaria non sembra sopportabile in via permanente, poichè produce disincentivi dal lato dell'offerta.

In realtà, circa 1,8 punti percentuali della pressione fiscale del 1993, pari a circa 30.000 miliardi, sono imputabili ad entrate non ripetibili nel 1994. Questo maggiore gettito è riconducibile a quattro categorie di fattori:

a) condoni, rivalutazione dei cespiti aziendali, cosiddetta «legge Amato» sulle fusioni bancarie, maggiore anticipo IVA del dicembre 1993, per un importo complessivo di 13.000 miliardi;

b) modifica delle basi imponibili e delle aliquote delle imposte sui redditi (*minimum tax*, indeducibilità dell'ILOR, deduzioni IRPEF trasformate in detrazioni, modifica degli scaglioni e delle aliquote IRPEF, aumento delle rendite catastali), che nel 1993 comportano, per effetto degli acconti, un gettito di circa 10.000 miliardi superiore a quello che potrà aversi nel 1994;

c) incassi nel 1993 dell'ICI e dell'ILOR relativa al 1992, senza che sia ancora operante la detrazione IRPEF per la prima casa, per circa 5.000 miliardi;

d) conguagli incassati all'inizio del 1993 relativi alle ritenute IRPEF per il 1992 sui redditi da lavoro dipendente, per circa 2.000 miliardi.

Nel Documento si esprime l'intenzione, da condividere, di consolidare «la pressione tributaria per il contribuente», ovvero il carico tributario che grava sui redditi di pertinenza dell'anno. Coerentemente con questa impostazione, le maggiori entrate di cui alle lettere *b)*, *c)* e *d)* non verranno recuperate in quanto dipendono dal concentrarsi nel 1993 di meri effetti di cassa, connessi con le modalità di riscossione dei tributi.

Nell'ipotesi contraria, si perseguirebbe un aumento permanente della pressione fiscale fondato su di un meccanismo perverso di autoalimentazione del prelievo per compensare gli effetti di cassa degli interventi normativi adottati in precedenza; in particolare gli effetti degli aumenti delle aliquote e degli imponibili delle imposte dirette che, nel primo anno di adozione, esplicano un doppio effetto, sui saldi e sugli

acconti dell'autotassazione. In altri termini, le entrate da assicurare in via permanente dovrebbero essere costituite soltanto dai 13.000 miliardi di prelievo straordinario indicati alla lettera *a)*.

Il complesso di questi fenomeni determina, nel 1994, una caduta degli introiti stimabile in oltre un punto di PIL. Il Documento si propone, opportunamente, di non compensare tale flessione di gettito, consentendo dunque alla pressione tributaria di ridursi di oltre un punto.

È opinione del relatore che, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica per il 1994, l'entità della manovra aggiuntiva per tale anno potrebbe tuttavia essere riconsiderata alla luce del gettito dei prossimi mesi. È su tale gettito, infatti, che si manifesteranno pienamente gli effetti dei provvedimenti presi con la manovra per il 1993. Come mostrano i dati, seppure provvisori e parziali, del gettito dell'autotassazione di giugno, che sono stati richiamati anche nella premessa, vi sono segnali che i risultati di tali provvedimenti possano superare le attese. Ove tali segnali venissero confermati, anche nell'ipotesi che siano in parte compensati da un andamento congiunturale sfavorevole, il maggiore gettito che ne deriverà potrebbe andare a decurtare l'entità della manovra per il 1994: nello stesso Documento governativo si afferma che la conferma di un gettito tributario 1993 migliore di quello oggi prevedibile «potrebbe consentire lo slittamento al prossimo anno di una parte degli obblighi di imposta ancora previsti per il 1993».

La manovra 1994 dovrebbe dare un saldo netto di 3.000 miliardi derivanti da provvedimenti accrescitivi del gettito per un ammontare di 7.000 miliardi, compensati da minori entrate per 4.000 miliardi (*fiscal drag*, minor gettito dell'imposta sostitutiva derivante dai più bassi livelli dei tassi dell'interesse, minori gettiti derivanti dalla minore spesa pubblica).

Vi è dunque da immaginare che i provvedimenti di accompagnamento della legge finanziaria per il 1994 comporteranno variazioni del gettito dei singoli tributi più ampie, rispetto all'effetto netto della manovra, in conseguenza di interventi compensativi tra loro, in riduzione e in aumento, finalizzati a semplificare la gestione dei tributi, a razionalizzare ed a perequare la loro struttura: così come il Governo si è impegnato a fare.

Il mantenimento dello stesso livello della pressione tributaria anche per il 1995 e il 1996 risulta compatibile con l'obiettivo di consolidamento della pressione nel medio periodo. Si può valutare che, rispetto all'andamento tendenziale del gettito, sarebbero necessari in prospettiva ulteriori aggiustamenti complessivi di circa 5.500 miliardi di lire per il 1995 e 17.500 miliardi per il 1996. Nell'ipotesi di un più favorevole andamento delle entrate nel 1993 si avrebbero riflessi anche sul tendenziale del 1995 e del 1996. Ciò potrebbe ridurre la misura dell'aggiustamento indicato.

Altri obiettivi del Documento di programmazione

La lotta all'evasione e all'elusione, nonchè l'intervento sulle inefficienze dell'amministrazione vengono presentati come ulteriori impegni programmati nel triennio. Il Documento governativo evidenzia che la lotta all'elusione verrà realizzata attraverso l'utilizzo delle strutture informatiche dell'amministrazione; verrà perseguita, inoltre, la ristrutturazione del sistema tributario con obiettivi di perequazione, attraverso la razionalizzazione delle basi imponibili.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria, infine, contiene l'annuncio di una legge delega sulla semplificazione delle procedure e degli obblighi tributari.

Dal testo governativo sembra di capire che non si vogliono iscrivere effetti finanziari positivi in relazione a questi aspetti del programma; il recupero di base imponibile dovrebbe eventualmente servire a redistribuire più equamente il carico tributario, attraverso la riduzione delle aliquote delle imposte vigenti.

Il Documento di programmazione e l'autonomia finanziaria degli enti locali

Il Documento rileva come esista un margine di incertezza nella costruzione dei quadri tendenziali a causa della riforma del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, decisa nella scorsa sessione di bilancio.

Con la manovra 1993 era stata concessa maggiore autonomia decisionale agli enti locali e alle regioni in particolare, relativamente al comparto sanitario. Veniva stabilito che le spese in eccesso rispetto alle risorse trasferite dallo Stato dovevano essere finanziate autonomamente, mediante aumento di entrate proprie; contestualmente si prevedeva l'attribuzione ai comuni del gettito dell'ICI e alle regioni del gettito delle tasse automobilistiche e la relativa facoltà di variare le aliquote. Implicita nella costruzione dei quadri presentati nel documento in esame, vi è l'ipotesi che enti locali e regioni adeguino i propri comportamenti al nuovo assetto istituzionale, seguendo i principi dell'autonomia finanziaria e della responsabilità di spesa.

La riduzione programmata della pressione tributaria nel triennio sembra incorporare la consapevolezza dei possibili effetti della riforma dell'autonomia finanziaria. È utile avere presente che la politica della entrate attuata a livello locale può modificare in modo rilevante gli obblighi tributari degli operatori; conseguentemente, è essenziale che il decisore centrale lasci al decisore locale lo spazio necessario nella determinazione dei tributi locali. In altre parole, la riforma attuata nel 1993 limita la libertà del decisore centrale di effettuare manovre sulle entrate che, portando a livelli molto elevati la pressione tributaria, assorbano quasi totalmente la capacità contributiva del Paese.

Da questo punto di vista, la decisione di consentire una riduzione della pressione tributaria nel triennio rappresenta un passo utile ai fini di una effettiva autonomia finanziaria degli enti locali e delle regioni, e della relativa responsabilità di spesa.

6. Una politica di rigore che parta dall'impostazione del progetto di bilancio a legislazione vigente

Una delle caratteristiche essenziali della impostazione della manovra governativa è costituita dal fatto che, per la prima volta, si evidenzia uno sforzo sostanziale nel definire tendenze implicite nella evoluzione delle politiche di bilancio che scontino una incisiva capacità, sul piano amministrativo, di attuare indirizzi di contenimento della spesa. In altri termini, la previsione tendenziale incorpora comportamenti di grande coerenza e rigore, soprattutto nel comparto delle politiche del pubblico impiego (organici, trattamenti economici e normativi, straordinari, incentivi, eccetera). Si tratta di un indirizzo opportuno da molti punti di vista: naturalmente risulta intuitivo che l'apparente minore spettacolarità dei numeri della manovra, si collega in notevole misura proprio a questa impostazione di rigore che si riflette nella costruzione delle previsioni tendenziali.

Sul punto, ricollegandoci in qualche misura al ragionamento svolto in premessa, sulla efficacia dell'azione parlamentare nell'assecondare le impostazioni governative, vorremmo ricordare come molto spesso le stesse impostazioni governative, presentate alle Camere con decreti d'urgenza, contengano importanti determinazioni di spese nuove o maggiori coperte con imputazioni dell'onere a presunte disponibilità esistenti sui capitoli ordinari. Si tratta certamente del punto più debole e discutibile di tutta la disciplina relativa alla tipologia delle coperture «regolari», come organizzata nell'articolo 11-*bis* della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988. Tuttavia si tratta di una circostanza che dimostra come nella stessa impostazione del bilancio «a legislazione vigente» sussistano elementi di elasticità che lo stesso Governo prima preordina e poi utilizza nel corso dell'anno, a copertura di spese nuove.

Voglio qui ricordare, a titolo di esempio, la legge di conversione 14 gennaio 1993, n. 4, con la quale si è convertito il

decreto-legge n. 433 del 1992, in materia di funzionamento dei musei statali; in questo testo l'autorizzazione a costituire rapporti di lavoro a tempo determinato, peraltro con personale che aveva già prestato servizio nella stessa Amministrazione, è stata coperta per intero (nel limite di 15 miliardi di lire) a carico di ordinari capitoli di bilancio, e del resto tutto l'impianto del decreto utilizza disponibilità di bilancio. La legge n. 23 del 1993, che converte il decreto-legge n. 469 del 1992 (più volte reiterato), imputa spese di notevole importanza, destinate al miglioramento del trattamento economico dei sottufficiali delle Forze armate, agli ordinari capitoli di bilancio; si tratta di copertura peraltro fin dall'inizio impostata con questa tecnica, tecnica poi mantenuta in tutte le reiterazioni successive della decretazione d'urgenza in questione. Da ultimo si ricorda, sempre in materia di trattamento economico degli ufficiali delle Forze armate, nonchè di modifica del pagamento degli acconti ai sottufficiali delle Forze di polizia, il recente decreto-legge 6 luglio 1993, n. 215, la cui copertura è interamente realizzata con riferimento a un capitolo ordinario del Ministero della difesa: nella relazione tecnica il Governo dichiara che i capitoli ordinari di bilancio interessati presentano sufficienti disponibilità ai fini della copertura delle maggiori spese.

Gli esempi indicati non intendono aprire una discussione sui profili di tecnica contabile con i quali si procede nella legislazione di spesa con copertura a carico dei capitoli ordinari, quanto invece sottolineare come l'impostazione complessiva del bilancio a legislazione vigente presenti ancora margini di elasticità che, anche se limitati, vanno comunque esplorati in profondità per riferire innanzitutto alla stessa impostazione del bilancio dell'amministrazione centrale quei criteri di assoluto rigore che, in questa fase, vengono correttamente richiesti a tutti gli enti del settore pubblico.

Esiste cioè un'area di comportamenti amministrativi, finanziariamente rilevanti, che può essere riorientata nel senso di una attenzione prioritaria per il vincolo di bilancio.

7. Il vincolo procedurale del saldo netto da finanziare nella sessione 1993

La novità principale, dal punto di vista delle procedure parlamentari, della precedente sessione di bilancio 1993-1995, è stata la determinazione, in sede di risoluzioni con le quali le Camere hanno concluso la discussione sul relativo Documento di programmazione 1993-1995, del valore del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni debitorie) anche per gli anni 1994 e 1995, quale risultante dalla approvazione definitiva di tutti i provvedimenti considerati come collegati ai fini della manovra, nonchè della stessa legge finanziaria, nei termini complessivi impostati dal Governo (si veda: Senato della Repubblica – Servizio del bilancio – DB n. 12. La decisione di bilancio per il triennio 1993-1995, febbraio 1993).

Questa impostazione ha consentito di estendere a tutto il triennio 1993-1995 il vincolo procedurale costituito dal comma 6 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988. Come è noto, a partire dalla sessione 1991-1993, tale vincolo è stato ricondotto per l'appunto al valore differenziale fissato con il saldo netto da finanziare in termini di competenza. In sostanza si è considerato tale valore come il più espressivo e sintetico ai fini della instaurazione di una efficace discussione parlamentare dei documenti finanziari.

Come è stato osservato, tale estensione triennale del vincolo, ai fini procedurali, è divenuta effettiva nell'ultima sessione di bilancio «in ragione del fatto che le Camere hanno deliberato le risoluzioni parlamentari allorchè il quadro delle misure normative predisposte dal Governo, in attuazione della manovra 1993-1995, era praticamente già completato. Le risoluzioni, quindi, più che indicare i valori verso i quali il Governo avrebbe dovuto orientare la propria azione di definizione degli elementi normativi della manovra, hanno preso atto degli

effetti contabili derivanti da tali proposte quali già, in larghissima misura, configurate normativamente e in corso di discussione presso le Camere».

In sostanza le risoluzioni approvate nel settembre 1992 determinavano, per ciascuno degli anni del triennio, il limite massimo del saldo netto da finanziare sia in termini programmatici, sia a legislazione vigente, intendendo in tale concetto tutti gli effetti della manovra (legge finanziaria e provvedimenti collegati). Il Governo veniva così vincolato a raggiungere immediatamente (cioè con la prima manovra di bilancio) precisi obiettivi quantitativi per ognuno degli anni del triennio.

Le modalità temporali che caratterizzano la presente discussione sul Documento di programmazione sembrano essere tali da non aver consentito al Governo di indicare i saldi «limite», a legislazione vigente, per il secondo e terzo anno: nel momento in cui prende avvio la discussione sul Documento 1994-1996, il Governo non sembra ancora essere in condizione di determinare tali saldi di competenza, la cui quantificazione deriva direttamente dal grado di definizione normativa delle misure di correzione.

Questa considerazione, tra l'altro, in qualche misura dimostra la saggezza dell'impostazione adottata dal Parlamento, il quale ha inteso consentire una discussione realmente approfondita e vincolante sul Documento 1994-1996, nel quale, come era prevedibile, non figurano indicazioni rilevanti in ordine ai valori che il saldo netto da finanziare andrà ad assumere, in termini di competenza, per ciascuno degli anni 1995 e 1996.

Infatti, la tavola 6 del Documento fornisce, con riferimento al bilancio di competenza dello Stato (al netto delle regolazioni debitorie), il valore del saldo netto da finanziare a carattere programmatico. Ora, il valore del saldo per il 1994 coincide sostanzialmente con la risultante di tutti gli effetti contabili che si possono associare, nelle intenzioni del Governo, alle misure collegate e alla stessa legge finanziaria per il 1994: tale valore è pari a circa 146.000 miliardi, rimanendo sostanzialmente invariato il rapporto al PIL rispetto alla situazione che emerge con l'assestamento 1993. Pertanto, tale valore, relativo al 1994, va assunto come primo punto di riferimento, nonchè vincolo procedurale, per la sessione 1994-1996; tuttavia mentre, come si è detto, si dispone degli analoghi valori, in termini programmatici (cioè scontando anche gli effetti degli interventi da decidere nei prossimi anni), per il 1995-1996, non si dispone invece di tali valori con riferimento ai saldi a legislazione vigente, per gli stessi anni, dopo l'approvazione della manovra collegata alla legge finanziaria.

Ora si chiede che il Governo fornisca al Parlamento gli effetti di tali misure sui valori del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio statale per gli anni 1995-1996: tali valori sarebbero assunti come vincolo, politico-procedurale, nella risoluzione che le Camere andranno a deliberare.

In qualche misura, questa linea garantirebbe al Governo, ed anche ai nostri *partner* comunitari, che le Camere intendono mantenere fermo il percorso di rientro, anche per quanto riguarda le proprie deliberazioni.

Questa impostazione renderebbe evidente che nella scansione temporale adottata dal Parlamento non vi è alcuna volontà dilatoria, ma solo l'esigenza di assumere deliberazioni consapevoli e politicamente responsabili in una fase cruciale di passaggio per la finanza pubblica.

* * *

Il quadro delle considerazioni svolte mette in luce gli elementi di incertezza e le componenti di rischio che circondano la manovra in esame. Per molti aspetti essa costituisce una vera e propria «sfida» a Parlamento e Governo.

Costituisce «sfida» l'impostazione che vuole che cessi l'inseguimento delle entrate alle spese. Costituisce «sfida» il contenimento della spesa negli aspetti che riguardano l'efficacia complessiva della pubblica amministrazione. «Sfide», tuttavia, che de-

vono essere raccolte e vinte se si vuole partecipare con pari dignità alla ripresa del processo di integrazione europea che, seppure rallentato, deve essere condotto con rinnovata determinazione.

Sulla base di queste valutazioni, che tengono conto di un ampio ed approfondito dibattito nonchè di una serie di qualificati apporti conoscitivi, la Commissione bilancio giudica appropriata, necessaria ed efficace l'impostazione del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996.

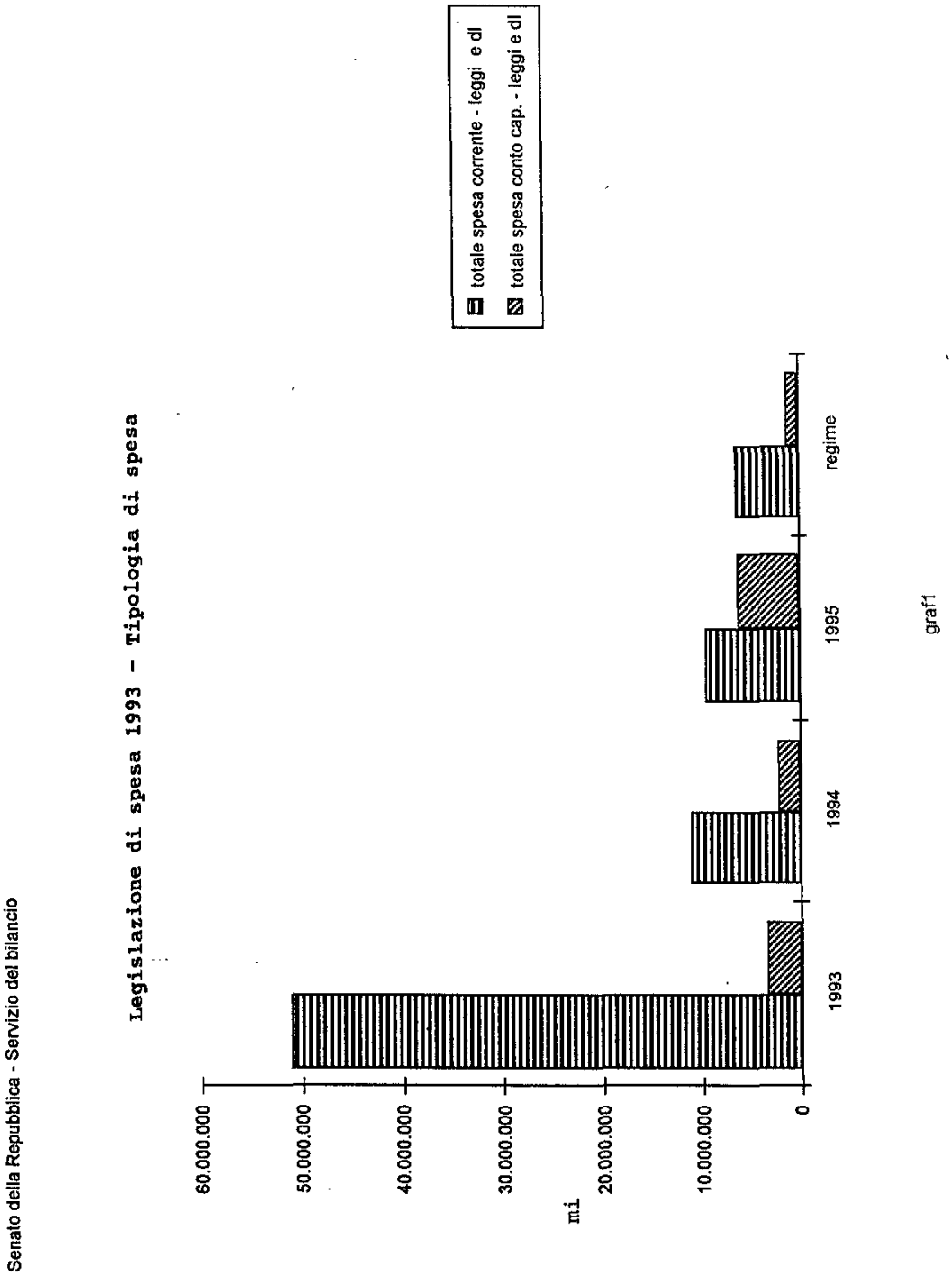
CAVAZZUTI, *relatore*

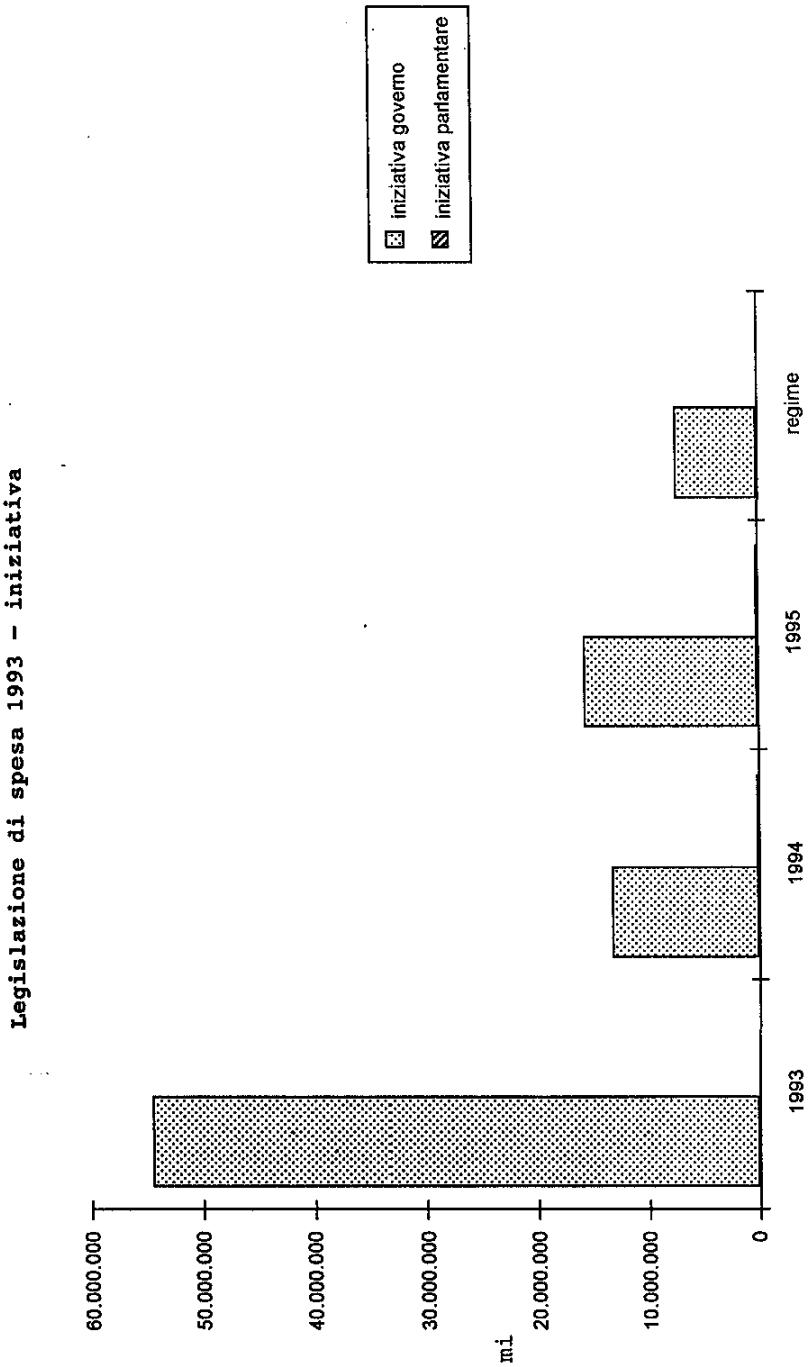
Tavola 1

Senato - Servizio del Bilancio

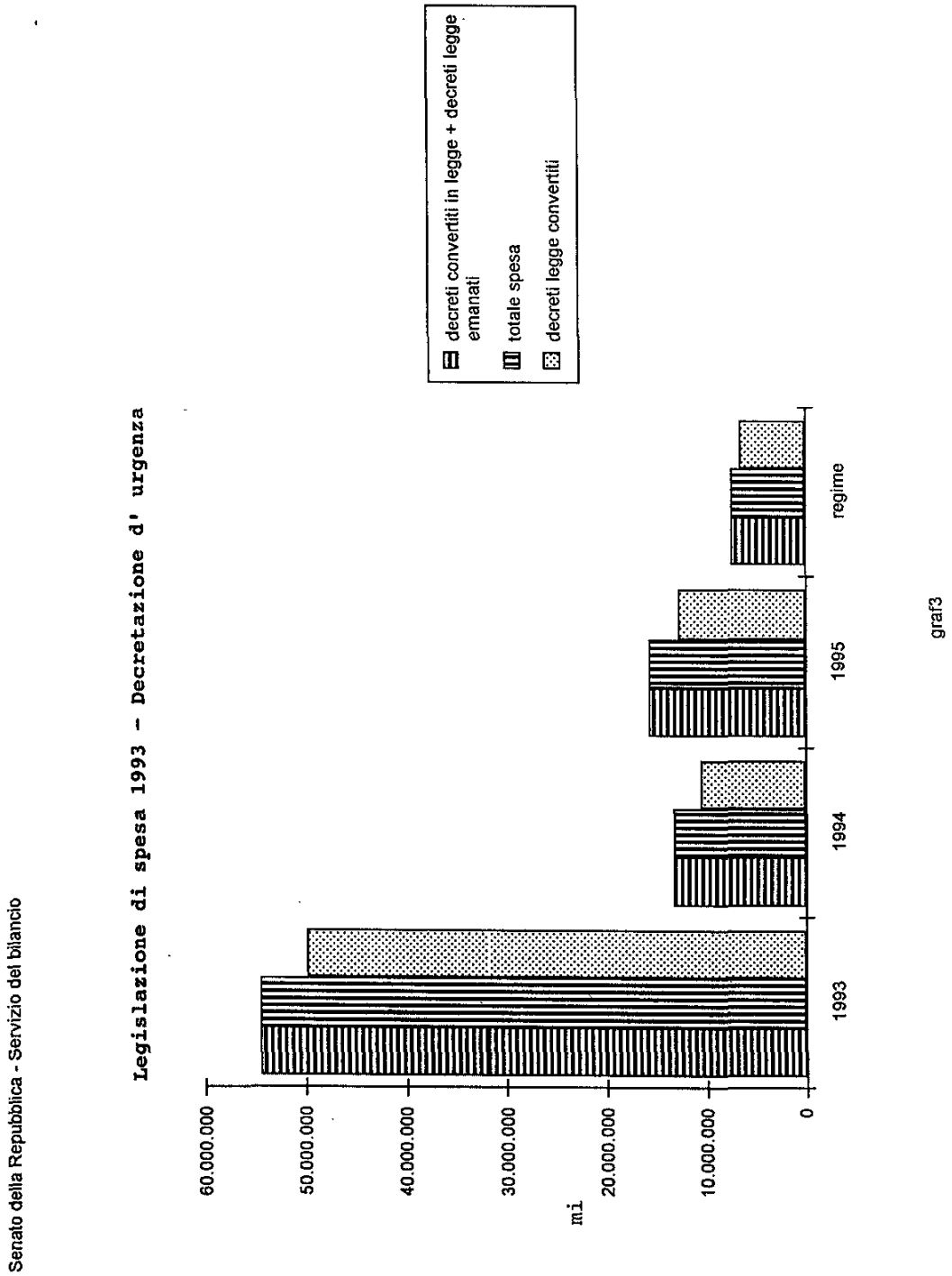
Legislazione di spesa 1993 (gennaio- 14 luglio)

		1993	1994	1995	regime
A=a+b	**Disegni di legge approvati definitivamente di cui**	**52.410.893**	**13.317.199**	**15.784.847**	**7.388.847**
a	conversione di decreti-legge	52.406.828	13.297.099	15.764.747	7.388.747
b=b1+b2	disegni di legge ordinari di cui:	4.065	20.100	20.100	100
b1	*iniziativa governativa*	*3.915*	*100*	*100*	*100*
b2	*iniziativa parlamentare*	*150*	*20.000*	*20.000*	*0*
c=a+b1	Disegni di legge approvati definitivamente di iniziativa governativa	52.410.743	13.297.199	15.764.847	7.388.847
	(A) Spesa corrente	49.158.993	10.890.199	9.437.847	6.268.847
	Spesa in conto capitale	3.251.900	2.427.000	6.347.000	1.120.000
B	**Decreti-legge in itinere**	**2.228.955**	**448.409**	**3.396.102**	**53.041**
	(B) Spesa corrente	1.956.228	288.409	883.102	53.041
	Spesa in conto capitale	272.727	160.000	2.513.000	0
C=A+B	***Nuova legislazione di spesa (1/1/93 - 14/7/93) di cui***	***54.639.848***	***13.765.608***	***19.180.949***	***7.441.888***
C1	**Spesa corrente**	**51.115.221**	**11.178.608**	**10.320.949**	**6.321.888**
C2	**Spesa in conto capitale**	**3.524.627**	**2.587.000**	**8.860.000**	**1.120.000**


Senato della Repubblica - Servizio del bilancio
Legislazione di spesa 1993 - Tipologia di spesa
totale spesa corrente - leggi e dl
totale spesa conto cap. - leggi e dl
mi
60.000.000
50.000.000
40.000.000
30.000.000
20.000.000
10.000.000
0
1993
1994
1995
regime
graf1


Legislazione di spesa 1993 - iniziativa
iniziativa governo
iniziativa parlamentare
60.000.000
50.000.000
40.000.000
30.000.000
20.000.000
10.000.000
0
mi
1993
1994
1995
regime

graf2


Legislazione di spesa 1993 - Decretazione d' urgenza
decreti convertiti in legge + decreti legge emanati
totale spesa
decreti legge convertiti
60.000.000
50.000.000
40.000.000
30.000.000
20.000.000
10.000.000
0
mi
1993
1994
1995
regime
graf3

Senato della Repubblica - Servizio del Bilancio

Prospetto 1: Principali variabili del conto del settore pubblico

Dal DPEF presentato nel 1993 - Incidenza percentuale rispetto al PIL

	1987	1988	1992	1993 vecchia serie	1993 nuova serie	1994 *nuova serie*	1995 *nuova serie*	1996 *nuova serie*
	Risultati	Risultati	Risultati	Previsioni	Previsioni	*Tend.*	*Tend.*	*Tend.*
Incassi								
Incassi tributari e contributivi (incluse risorse proprie CEE)	36,1	36,8	42,4	44,1	44,1	*42,5*	*42,3*	*41,5*
Vendita beni e servizi	2,9	2,8	3,0	3,1	2,3	*2,3*	*2,3*	*2,3*
Altri incassi	2,2	2,1	2,5	2,5	2,1	*2,0*	*2,0*	*2,0*
1. Totale incassi correnti ed in conto capitale	**41,2**	**41,7**	**47,9**	**49,6**	**48,5**	***46,8***	***46,5***	***45,8***
Pagamenti								
Personale in servizio	12,0	12,3	12,5	12,3	11,8	*11,3*	*10,9*	*10,5*
Trasferimenti correnti alle famiglie	15,3	15,3	17,2	17,4	17,1	*17,7*	*17,7*	*17,5*
Acquisto beni e servizi	7,9	7,8	7,9	8,0	7,5	*7,9*	*7,8*	*7,8*
Pagamenti in conto capitale	5,9	5,8	5,6	5,5	4,8	*5,0*	*5,1*	*5,2*
Altri pagamenti	3,3	3,3	3,5	3,6	4,7	*4,6*	*4,7*	*4,7*
2, Totale pagamenti correnti ed in conto capitale, netti interessi	**44,4**	**44,5**	**46,6**	**46,9**	**45,9**	***46,5***	***46,2***	***45,7***
3. Disavanzo op. finanziarie	**0,4**	**0,5**	**0,6**	***0,4***	**0,4**	***0,3***	***0,4***	***0,4***
4.=2.+3. Pagamenti netti interessi + disav. op. finanziarie	**44,8**	**45,0**	**47,2**	**47,3**	**46,3**	***46,8***	***46,6***	***46,1***
5.=4.-1. Fabbisogno primario (il segno:- rappresenta un avanzo)	**3,6**	**3,3**	**-0,7**	**-2,3**	**-2,2**	***0,0***	***0,1***	***0,3***
6. Interessi	**8,1**	**8,2**	**11,6**	**12,2**	**11,9**	***11,4***	***11,3***	***11,0***
7.=5.+6. Fabbisogno	**11,7**	**11,6**	**11,0**	**9,9**	**9,7**	***11,4***	***11,4***	***11,3***
Debito	**96,3**	**98,7**	**115,1**	**121,4**	**121,2**	***126,4***	***132,1***	***137,1***

Senato della Repubblica - Servizio del Bilancio

Prospetto 2: Principali variabili del conto del settore statale

Dal DPEF presentato nel 1993 - Incidenza percentuale rispetto al PIL

	1987 vecchia serie Risultati	1988 vecchia serie Risultati	1992 vecchia serie Risultati	1993 vecchia serie Previsioni	1993 nuova serie Previsioni	1994 nuova serie Tend.	1994 nuova serie *Progr.*	1995 nuova serie Tend.	1995 nuova serie *Progr.*	1996 nuova serie Tend.	1996 nuova serie *Progr.*
Incassi											
Incassi tributari	22,0	22,6	26,8	26,9	26,9	25,6	*25,7*	25,5	*nd*	25,1	*nd*
Altri incassi	8,5	8,3	8,2	8,6	7,5	6,9	*6,9*	6,8	*nd*	6,7	*nd*
1. Totale incassi correnti ed in conto capitale	**30,5**	**30,9**	**35,0**	**35,5**	**34,4**	**32,5**	***32,7***	**32,4**	***32,7***	**31,7**	***32,7***
Pagamenti netti interessi											
Trasferimenti correnti	17,6	17,2	17,6	16,5	17,9	17,8	*17,2*	17,6	*nd*	17,2	*nd*
Altri pagamenti correnti	12,1	12,3	12,4	12,5	10,8	10,8	*10,3*	10,7	*nd*	10,6	*nd*
Pagamenti conto capitale	4,0	3,7	3,8	4,0	3,3	3,5	*2,9*	3,6	*nd*	3,7	*nd*
2, Totale pagamenti correnti ed in conto capitale, netti interessi	**33,6**	**33,2**	**33,9**	**32,9**	**31,9**	**32,0**	***30,3***	**31,9**	***nd***	**31,5**	***nd***
3. Disavanzo op. finanziarie	**0,6**	**1,1**	**0,6**	**0,5**	**0,5**	**0,4**	***0,4***	**0,3**	***nd***	**0,3**	***nd***
4.=2.+3. Pagamenti netti interessi + disav. op. finanziarie	**34,3**	**34,3**	**34,4**	**33,4**	**32,4**	**32,4**	***30,7***	**32,2**	***30,0***	**31,7**	***29,1***
5.=4.-1. Fabbisogno primario (il segno:- rappresenta un avanzo)	**3,8**	**3,4**	**-0,5**	**-2,1**	**-2,0**	**0,0**	***-1,9***	**-0,2**	***-2,7***	**0,0**	***-3,6***
6. Interessi	**7,8**	**8,0**	**11,4**	**12,0**	**11,7**	**11,1**	***10,6***	**11,1**	***10,0***	**10,8**	***9,4***
7.=5.+6. Fabbisogno	**11,6**	**11,4**	**10,8**	**9,8**	**9,7**	**11,1**	***8,7***	**10,9**	***7,4***	**10,8**	***5,8***
Debito	**93,8**	**96,6**	**113,0**	**119,3**	**119,1**	**124,1**	***121,4***	**129,4**	***123,3***	**133,9**	***123,2***

Senato della Repubblica - Servizio del Bilancio

Prospetto 3: Risultati e obiettivi programmati
(elaborazione di dati tratti dai DPEF)

	variazione dal 1987	sui 5 anni al 1992	variazione dal 1988	sui 4 anni al 1992	variazione dal 1989	sui 3 anni al 1992	variazione dal 1990	sui 2anni al 1992	varia dal 1991	zione al 1992
Differenze tra le incidenze sul PIL	Obiettivo Dpef presentato nel 1988	Risultati	Obiettivo Dpef presentato nel 1989	Risultati	Obiettivo Dpef presentato nel 1990	Risultati	Obiettivo Dpef presentato nel 1991	Risultati	Obiettivo Dpef presentato nel 1992	Risultati
1. Incassi	3,2	6,0	3,5	6,1	4,1	4,5	3,8	3,4	2,0	2,1
2. Pagamenti netti interessi (incluso saldo operaz. finanz.)	-0,7	1,7	-0,2	2,1	0,4	1,7	0,9	1,4	0,1	0,6
2.-1. Fabbisogno primario	**-3,9**	**-4,3**	**-3,7**	**-4,0**	**-3,7**	**-2,8**	**-2,9**	**-2,0**	**-1,9**	**-1,5**
3. Interessi	**-1,6**	**3,5**	**-0,2**	**3,4**	**0,6**	**2,6**	**0,4**	**1,9**	**0,9**	**1,3**
4.=2.+3. Fabbisogno	**-5,5**	**-0,7**	**-3,9**	**-0,6**	**-3,1**	**-0,3**	**-2,5**	**-0,2**	**-0,9**	**-0,2**
a. Debito	**13,7**	**18,8**	**10,1**	**16,4**	**6,3**	**13,1**	**3,0**	**10,2**	**4,5**	**6,5**
b. Cumulo fabbisogni primari (somma delle incidenze sul PIL registrate dal secondo all'ultimo anno del periodo considerato)	5,7	7,0	3,1	3,6	-1,3	1,5	-2,3	0,2	-1,0	-0,7
c.=a.-b. Differenza (indicatore effetto congiunto costo medio del debito e tasso di crescita del PIL)	8,0	11,8	7,0	12,8	7,6	11,6	5,3	10,0	5,5	7,2

NB: l'effetto delle dismissioni, se considerato, é ricompreso nel saldo operazioni finanziarie.

Senato della Repubblica - Servizio del Bilancio

Prospetto 4: Settore statale - Indicatore del costo medio del debito

Dal DPEF presentato nel 1993

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
Indicatore del costo medio del debito (interessi/debito dell'anno precedente)										
risultati	**9,6%**	**9,5%**	**10,0%**	**10,5%**	**10,7%**	**11,3%**	*11,0%*	*9,8%*	*9,4%*	*8,8%*
tendenziale								9,4%	8,7%	8,0%
programmatico										
Tasso di crescita del PIL nominale										
risultati	**9,3%**	**11,0%**	**9,3%**	**9,9%**	**8,7%**	**5,7%**				
previsioni programmatiche							3,9%	5,6%	5,1%	5,3%
Tasso di crescita dei prezzi al consumo										
indice ex-costo vita	**4,7%**	**4,9%**	**6,6%**	**6,1%**	**6,5%**	**5,3%**				
previsioni progarmmatiche							4,5%	3,5%	2,5%	2,0%

Prospetto 5: Principali categorie di spesa corrente (interessi esclusi)

dal DPEF presentato nel 1993

fino al 1992: risultati - tassi di variazione anno su anno

dal 1993: previsioni tendenziali - tassi di variazione anno su anno

Settore statale	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
Personale in servizio	11,7%	14,9%	7,0%	14,9%	7,7%	4,3%	*1,9%*	*1,6%*	*1,5%*	*1,5%*
Personale in quiescenza	7,4%	8,7%	12,2%	14,4%	11,9%	14,6%	*11,3%*	*12,3%*	*9,1%*	*6,9%*
Acquisto beni e servizi	17,3%	8,2%	4,8%	-1,1%	7,5%	6,9%	*4,3%*	*9,4%*	*9,2%*	*8,5%*
Trasferimenti a famiglie	15,6%	15,6%	17,5%	10,2%	-2,4%	17,6%	*10,2%*	*8,5%*	*10,1%*	*10,5%*
Trasferimenti a imprese	34,7%	-1,1%	-5,5%	-2,6%	17,0%	16,3%	*6,0%*	*7,6%*	*7,1%*	*4,5%*
Trasferimenti ad enti pubblici	9,6%	8,0%	9,7%	8,1%	13,3%	5,8%	*-4,6%*	*4,1%*	*2,9%*	*1,7%*

Settore pubblico	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
Personale in servizio	11,6%	14,1%	7,2%	14,7%	10,6%	3,2%	*2,1%*	*1,5%*	*1,3%*	*1,7%*
Acquisto beni e servizi	13,4%	9,7%	10,3%	7,7%	17,9%	0,3%	*5,6%*	*11,2%*	*3,7%*	*5,0%*
Trasferimenti a famiglie	8,6%	10,7%	11,1%	13,3%	9,2%	12,8%	*5,6%*	*9,1%*	*5,2%*	*4,2%*

(per memoria)										
Tasso di crescita del PIL nominale	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
risultati	9,3%	11,0%	9,3%	9,9%	8,7%	5,7%				
previsioni programmatiche							*3,9%*	*5,6%*	*5,1%*	*5,3%*
Tasso di crescita dei prezzi al consumo	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
indice ex-costo vita	4,7%	4,9%	6,6%	6,1%	6,5%	5,3%				
previsioni progarmmatiche							*4,5%*	*3,5%*	*2,5%*	*2,0%*

NB: le variazione delle categorie di spesa sono calcolate sulle serie pubblicate nell'ultimo DPEF: è stata utilizzata la vecchia serie per le variazioni fino al 1993, e la nuova per quelle relative agli anni successivi.

Senato della Repubblica - Servizio del Bilancio						
Prospetto 6						
Settore statale - Manovra sulla spesa 1994						
Dal DPEF presentato nel 1993						
(miliardi di lire)	previsione 1993	tendenziale 1994	manovra 1994	programmatico 1994		
					Tassi di variazione	
	a.	b.	c.	d.=b.+c.	1994 Tend su 1993 b./a.	1994 prog. su 1993 d./a.
Pagamenti correnti netti interessi						
Trasferimenti	**279.825**	**293.626**	**-9.000**	**284.626**	**4,9%**	**1,7%**
a famiglie	18.810	20.411	nd	nd	**8,5%**	nd
a imprese	36.446	39.202	nd	nd	**7,6%**	nd
a estero	8.009	8.509	nd	nd	**6,2%**	nd
a enti pubblici	216.560	225.504	nd	nd	**4,1%**	nd
Altre spese correnti	**168.608**	**177.732**	**-7.900**	**169.832**	**5,4%**	**0,7%**
personale in servizio	99.479	101.031	nd	nd	**1,6%**	nd
personale in quiescenza	33.505	37.640	nd	nd	**12,3%**	nd
acquisto beni e servizi	26.287	28.760	nd	nd	**9,4%**	nd
ammortamenti ed altri pagamenti	9.337	10.301	nd	nd	**10,3%**	nd
Totale pagamenti correnti netti interessi	**448.433**	**471.358**	**-16.900**	**454.458**	**5,1%**	**1,3%**
Pagamenti conto capitale						
Trasferimenti	**36.030**	**40.810**	nd	nd	**13,3%**	nd
a famiglie	1.288	1.175	nd	nd	**-8,8%**	nd
a imprese	13.693	16.185	nd	nd	**18,2%**	nd
a enti pubblici	20.400	22.700	nd	nd	**11,3%**	nd
ad altri	649	750	nd	nd	**15,6%**	nd
Costituzione di capitali fissi	**15.500**	**17.535**	nd	nd	**13,1%**	nd
Totale pagamenti conto capitale	**51.530**	**58.345**	**-11.100**	**47.245**	**13,2%**	**-8,3%**
Totale pagamenti correnti (netto interessi) ed in conto capitale	**499.963**	**529.703**	**-28.000**	**501.703**	**5,9%**	**0,3%**

Servizio del Bilancio - Senato della Repubblica

Prospetto 7

SETTORE STATALE

	1993	1994	1995	1996
Pagamenti al netto degli interessi				
tendenziale		**529.703**	**554.419**	**575.235**
rapporto al PIL		*32,03*	*31,91*	*31,45*
interventi 1994		-28.000	-19.500	-21.000
interventi 1995			-18.300	-19.400
interventi 1996				-7.400
programmatico	**499.963**	**501.703**	**516.619**	**527.435**
rapporto al PIL	*31,92*	*30,34*	*29,74*	*28,83*
Saldo primario				
tendenziale		**800**	**2.800**	**200**
rapporto al PIL		*0,05*	*0,16*	*0,01*
interventi 1994		31.000	21.500	23.000
interventi 1995			21.800	22.900
interventi 1996				19.400
programmatico	**31.521**	**31.800**	**46.100**	**65.500**
rapporto al PIL	*2,01*	*1,92*	*2,65*	*3,58*
Interessi				
tendenziale		**183.500**	**192.800**	**197.500**
rapporto al PIL		*11,10*	*11,10*	*10,80*
interventi 1994		-7.500		
programmatico	**182.721**	**176.000**	**173.900**	**171.900**
rapporto al PIL	*11,66*	*10,64*	*10,01*	*9,40*
Fabbisogno				
tendenziale		**182.700**	**190.000**	**197.000**
rapporto al PIL		*11,05*	*10,94*	*10,77*
interventi 1994		-38.500		
programmatico	**151.200**	**144.200**	**127.800**	**106.400**
rapporto al PIL	*9,65*	*8,72*	*7,36*	*5,82*

Servizio del Bilancio - Senato della Repubblica

Prospetto 8

INCASSI TOTALI DEL SETTORE STATALE *

	1993	1993 senza misure temporanee	1994	1995	1996
tendenziale			**537.203**	**562.100**	**580.600**
tasso di variazione			*4,18*	*4,63*	*3,29*
interventi 1994			3.000	2.000	2.000
interventi 1995				3.500	3.500
interventi 1996					12.000
program	**538.632**	**515.632**	**540.203**	**567.600**	**598.100**
rapporto al Pl	*34,39*	*32,92*	*32,67*	*32,67*	*32,70*
tasso di variazione			*4,77*	*5,07*	*5,37*
elasticità al pil			**0,85**	**1,00**	**1,02**

* Al netto delle partite finanziarie

Servizio del Bilancio - Senato della Repubblica

Prospetto 9

GETTITO COLLEGATO A MISURE UNA TANTUM

	1993	*percentuale del PIL*
TOTALE	**22.200**	**1,42**
condono: II rata	4.000	0,26
proroga condono	2.800	0,18
anticipo IVA	3.000	0,19
ILOR immobili	3.000	0,19
saldo-acconto imposte dirette	7.000	0,45
rivalutaz. beni aziend.:II rata	2.400	0,15

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: RIVIERA)

20 luglio 1993

La Commissione, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

PARERE DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Estensore: DI LEMBO)

21 luglio 1993

La Commissione, in considerazione dell'intervento globale di politica economica del Governo e dello stato generale della economia nazionale, esprime un parere tendenzialmente favorevole al Documento di programmazione economico-finanziaria.

Tuttavia, richiamato il rilievo già formulato da questa Commissione lo scorso anno (in data 7 agosto 1992) sul Documento di programmazione per gli anni 1993-1995 – ossia l'assenza di «richiami concreti e significativi ai problemi della giustizia, nonostante la loro posizione centrale nella convivenza civile della collettività» –, si sottolinea l'opportunità, con riferimento al punto *ii)* dell'Introduzione (pag. 7) di non frenare l'esigenza di garantire l'assoluta celerità nella realizzazione dei programmi di edilizia carceraria.

In relazione, poi, al punto 6.2 si esprime il timore che il criterio dell'invarianza delle politiche negli acquisti di beni e servizi (pag.31) possa determinare un congelamento nell'operazione di acquisto di beni, con danni irrimediabili nell'azione quotidiana della Giustizia.

Da ultimo, con riferimento al punto 7, pur condividendo gli obiettivi per il triennio 1994-1996, si auspica che la riallocazione possa tener conto della peculiare situazione e dell'antica emergenza in cui si dibatte l'ordinamento giudiziario. È infatti nell'ultimo anno cresciuta l'esigenza di offrire risposte concrete alla forte domanda di giustizia sostanziale.

PARERE DELLA 4ª COMMISSIONE PERMANENTE

(DIFESA)

(Estensore: BUTINI)

22 luglio 1993

La Commissione, esaminato per quanto di competenza il Documento di programmazione economico-finanziaria, esprime parere favorevole.

PARERE DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE E TESORO)

(Estensore: FAVILLA)

22 luglio 1993

La Commissione, esaminato per quanto di competenza il Documento di programmazione economico-finanziaria, esprime a maggioranza parere favorevole con le seguenti osservazioni.

In primo luogo, si esprime consenso sul fatto che, nel 1994, la manovra di contenimento del disavanzo tendenziale verrà attuata prevalentemente attraverso una riduzione delle spese, piuttosto che con un aumento delle entrate. Ciò risulta tanto più opportuno e necessario se si considera che nei due anni passati la pressione tributaria ha raggiunto livelli assai elevati, pari, o in qualche caso superiori, a quelli degli altri Paesi comunitari. Un ulteriore aumento di essa provocherebbe effetti distorsivi del mercato, deprimendolo sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda; in quest'ultimo caso, infatti, la riduzione del reddito disponibile comporterebbe automaticamente una contrazione della domanda di beni e servizi e quindi una diminuzione dell'attività produttiva e del tasso di occupazione.

Si condivide, pertanto, l'intenzione del Governo di non sostituire, per il 1994, le entrate di carattere straordinario che hanno caratterizzato gli anni precedenti con altre entrate straordinarie o permanenti, anche perchè alcune misure che hanno determinato i maggiori introiti del 1993 hanno carattere permanente (rivalutazione degli estimi catastali, introduzione dell'ICI, indetraibilità dell'ILOR e della stessa ICI, trasformazione in detrazione d'imposta di alcuni oneri deducibili).

La Commissione ritiene che la stabilizzazione della pressione fiscale non possa avvenire senza considerare attentamente la struttura del sistema tributario e i suoi effetti distorsivi sull'economia; pertanto una pausa di riflessione e un periodo di assestamento della normativa sembrano oltremodo opportuni.

Si condivide, altresì, la scelta di non considerare quale cespite d'entrata l'introito ottenibile con le privatizzazioni, che confluirà invece più correttamente in un costituendo fondo di ammortamento.

La Commissione condivide la scelta di effettuare una manovra che, dal lato delle entrate, affida per il 1994 un maggior gettito di circa 3.000 miliardi netti ad una variazione delle imposte indirette. Si ritiene, tuttavia, di dover suggerire al Governo la trasformazione, nell'ambito delle citate imposte indirette, di quelle che incidono direttamente sulla produzione di beni e servizi o sull'attività economica in genere, con altre imposte indirette sul consumo, in modo tale che queste colpiscano indistintamente i beni prodotti all'interno e quelli esteri, evitando così negativi effetti di sostituzione degli uni con gli altri.

Sembrano, invece, riduttivi e limitati l'impegno e gli obiettivi indicati nel Documento per combattere e tentare di ridurre le aree di evasione e di elusione fiscale e delle stesse agevolazioni fiscali, per le quali si dovrebbe pervenire ad un riordino.

Un risultato apprezzabile e indifferibile in questa direzione deve certamente essere affidato al raggiungimento di livelli adeguati di efficienza dell'Amministrazione finanziaria, ma anche a provvedimenti specifici che allarghino le basi imponibili e riconducano a tassazione redditi ingiustificatamente privilegiati o addirittura esenti.

In questo quadro va realizzato il riordino della tassazione sui redditi di capitale, incluse le plusvalenze, mentre vanno evitati interventi agevolativi che tendono a controbilanciare incaute esposizioni degli enti creditizi.

In coerenza con l'indirizzo del documento che indica la non riproposizione di una serie di provvedimenti identificabili come strumenti straordinari, la Commissione sottolinea la necessità di superare la *minimum tax* sostituendola con strumenti più articolati e penetranti di accertamento.

La Commissione ritiene, inoltre che, una corretta valutazione degli effetti derivanti dall'applicazione dell'ICI suggerisca le seguenti considerazioni:

a) la necessità di rendere più autonoma e più elastica l'applicazione dell'ICI da parte dei comuni, sia in relazione alla determinazione dei valori catastali, di concerto con l'Amministrazione centrale, sia in relazione alla possibilità di adeguare il livello delle detrazioni per l'abitazione principale in rapporto alle concrete situazioni locali;

b) la necessità di verificare in tempi brevissimi la congruità delle zone censuarie e degli estimi catastali correggendo, possibilmente prima della scadenza della seconda rata, gli errori commessi e le distorsioni da più parti denunciate.

Tutto ciò al fine di ridurre l'imposizione sulle abitazioni principali delle fasce più deboli della popolazione e di avere, comunque, una imposizione omogenea per situazioni che hanno le stesse caratteristiche.

La Commissione ritiene, inoltre, che nel caso di un positivo sviluppo della situazione, debba essere prioritariamente affrontato il problema del riordino della tassazione dei redditi della famiglia.

Si esprime, infine, consenso per la volontà espressa dal Ministro delle finanze di procedere ad una semplificazione e ad una razionalizzazione dei modelli di dichiarazione dei redditi, delle procedure e degli obblighi tributari; sarebbe tuttavia auspicabile anche un'azione volta a diminuire le moltissime imposte che caratterizzano il nostro sistema tributario, sopprimendo in particolare quelle che danno minor gettito ma che comportano comunque pesanti obblighi da parte dei contribuenti.

PARERE DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT)

(Estensore: RICEVUTO)

23 luglio 1993

La Commissione, esaminato, ai sensi dell'articolo 125-*bis* del Regolamento, il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996, pur comprendendo l'esigenza che gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica debbano essere perseguiti anche attraverso un'opera di razionalizzazione della Pubblica amministrazione, sottolinea come la spesa per l'istruzione e la ricerca rappresenti un investimento destinato ad incrementare il capitale umano e lo stesso reddito nazionale, come è riconosciuto d'altronde dallo stesso Documento. Pertanto la Commissione afferma la necessità che gli eventuali risparmi di spesa, derivanti da interventi di razionalizzazione nei settori dell'istruzione e della ricerca, vengano impiegati per l'attuazione di riforme e miglioramenti qualitativi nei medesimi settori, lasciando di conseguenza quantomeno inalterata la quota di risorse pubbliche ad essi assegnata. A questa condizione la Commissione a maggioranza subordina il proprio parere favorevole al Documento.

PARERE DELLA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(Estensore: FABRIS)

21 luglio 1993

La Commissione, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria, esprime a maggioranza, con l'astensione del senatore Nerli per il Gruppo del Partito democratico della sinistra, parere favorevole, raccomandando però maggiore attenzione alla necessità di rilanciare gli investimenti nei settori di competenza della Commissione, che rivestono primaria importanza nell'ambito dell'economia del nostro Paese.

Inoltre, si fa notare che il Documento non contiene alcuna previsione in ordine alla quantificazione dei costi e alla relativa copertura finanziaria dei massicci prepensionamenti già annunziati dal Governo nei comparti delle poste, delle ferrovie e del trasporto urbano.

PARERE DELLA 9ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE)

(Estensore: PISTOIA)

22 luglio 1993

La Commissione, esaminato per quanto di competenza il Documento di programmazione economico-finanziaria, esprime parere favorevole evidenziando la necessità di evitare che dal contenimento della spesa pubblica scaturiscano effetti di recessione dell'attività economico-produttiva e di contrazione dell'occupazione, specie nelle aree più deboli del Mezzogiorno e in comparti, come quello agricolo, maggiormente esposti alla competizione internazionale.

PARERE DELLA 10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

(Estensore: BONIVER)

22 luglio 1993

La Commissione, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

a) occorre chiarire non soltanto le prospettive di soppressione della *minimum tax*, ma anche quelle della politica fiscale verso le imprese (in particolare le piccole e medie) specie con riferimento al problema della restituzione dei crediti d'imposta;

b) appare opportuno accentuare, anche ai fini di un adeguato rilancio produttivo, il riferimento all'autonomia impositiva delle regioni e degli enti locali;

c) è necessario chiarire gli indirizzi delle politiche di aiuto ed incentivazione verso le imprese del Mezzogiorno ed i distretti industriali del Nord in crisi, anche ai fini della garanzia dei livelli occupazionali;

d) è opportuno indicare con quali strumenti si intenda contenere la spesa nel campo delle forniture pubbliche; occorre in particolare impedire che tale azione vada a determinare una ulteriore caduta della domanda interna con i conseguenti effetti negativi sull'occupazione e sul tessuto produttivo.

PARERE DELLA 11ª COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(Estensore: COVIELLO)

22 luglio 1993

La Commissione, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1994-1996, per le parti di competenza esprime parere favorevole osservando come, secondo le più recenti previsioni, il tasso medio di sviluppo dei Paesi industrializzati nell'anno in corso non superi la metà del saggio inizialmente stimato, prevedendosi una lenta ripresa che riguarderà solo marginalmente la Comunità economica europea.

La congiuntura internazionale rende perciò ancora più difficile e delicato il perseguimento di una politica finanziaria rigorosa senza provocare il rallentamento dell'attività produttiva, l'accentuazione della recessione economica e la diminuzione dei livelli di occupazione.

Per tale ragione la Commissione considera l'accordo del 31 luglio 1992 fra le parti sociali ed il protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione siglato il 3 luglio 1993 come condizioni fondamentali per conciliare l'obiettivo della graduale stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo con quello della ripresa economica della difesa dell'occupazione.

L'accordo del 31 luglio 1992, che ha abolito la scala mobile e ha introdotto il controllo della dinamica delle tariffe e dei prezzi amministrati, ha impedito che la svalutazione si trasferisse sul costo del lavoro e sul livello dei prezzi e che si formasse un circuito vizioso svalutazione-inflazione come in passato è accaduto anche nel nostro Paese.

Il sistema produttivo italiano ha conseguito in tal modo un miglioramento di competitività che ha reso meno gravosa, in termini di livelli di attività, una manovra finanziaria che la Commissione considera parimenti rigorosa.

La Commissione è del parere che il contenimento della dinamica dei prezzi e del costo del lavoro debba stimolare lo sviluppo economico e arrestare il declino dell'occupazione nei settori esposti alla concorrenza internazionale, garantendo allo stesso tempo il mantenimento del potere di acquisto delle retribuzioni ed una loro crescita reale proporzionale agli incrementi della produttività.

La possibile ripresa del ciclo virtuoso dovrebbe consentire un minore tasso di inflazione ed una riduzione più consistente dell'onere di interessi a carico dello Stato.

La Commissione sottolinea come nell'anno in corso la crescita italiana, sia pure ancora bassa ed insoddisfacente, possa essere

superiore alla media europea nonostante il perseguimento di una politica di bilancio restrittiva.

La Commissione esprime pertanto parere favorevole sugli obiettivi espressi nel Documento di programmazione economica-finanziaria per gli anni 1994-1996 e valuta positivamente la scelta operata dal Governo di puntare sulla riduzione del disavanzo pubblico mediante la stabilizzazione della pressione tributaria complessiva e realizzare economie di spesa con la riduzione ed il contenimento della spesa per il funzionamento del settore pubblico, evitando consistenti tagli alla spesa per investimenti o alla spesa a sostegno delle attività produttive.

Tale scelta è supportata dalla necessità di eliminare le ampie aree di spreco e di inefficienza nella gestione dei servizi, dei trasferimenti e degli acquisti pubblici; limitare ulteriori aumenti della pressione fiscale (considerando che le aliquote tributarie hanno raggiunto livelli che nel complesso superano quelle degli altri Paesi occidentali) ed anche che in una fase di recessione è necessario evitare politiche depressive delle attività economiche per limitare effetti negativi sull'occupazione.

Per quanto riguarda il settore della previdenza, la Commissione apprezza la volontà di completare le riforme già varate, mediante misure da adottare nei provvedimenti collegati alla legge finanziaria con l'obiettivo della salvaguardia degli equilibri finanziari di ciascuna gestione previdenziale, come richiede l'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503. Suscita tuttavia perplessità l'ipotesi di non consentire incrementi degli importi unitari maggiori degli effetti dell'indicizzazione rispetto ai prezzi, perchè la dinamica delle pensioni di anzianità dovrà necessariamente elevarsi con la rimozione del blocco che ha interessato nell'anno in corso i nuovi pensionamenti.

PARERE DELLA 12ª COMMISSIONE PERMANENTE

(IGIENE E SANITÀ)

(Estensore: BETTONI BRANDANI)

22 luglio 1993

La Commissione, esprime parere contrario sul Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996.

PARERE DELLA 13ª COMMISSIONE PERMANENTE
(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(Estensore: FONTANA Albino)

21 luglio 1993

La Commissione, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le osservazioni di seguito riportate.

In via generale, si condivide la scelta del Governo di:

a) razionalizzare e semplificare il sistema fiscale, eliminandone le distorsioni e complicazioni;

b) ridurre la pressione fiscale, attualmente eccessiva, superando le imposizioni a carattere straordinario e riducendo le aliquote, anche in relazione ai risultati della lotta all'evasione e all'elusione fiscale, con conseguente allargamento della base imponibile;

c) operare sul fronte della spesa mediante una complessiva riorganizzazione della pubblica amministrazione, una razionalizzazione dell'utilizzo del personale pubblico con limitazione delle assunzioni, ed una riduzione delle spese per opere, forniture e servizi, anche mediante la rinegoziazione dei contratti già stipulati.

Desta invece perplessità la parte del Documento in esame concernente la qualificazione della spesa, in quanto non è evidenziato con chiarezza l'intendimento del Governo in ordine alle politiche:

a) ambientale;
b) sociale;
c) scolastica;
d) sanitaria;
e) di sostegno all'attività produttiva e all'occupazione;
f) previdenziale;
g) dei trasporti;
h) dell'amministrazione della giustizia.

Pur muovendosi su una apprezzabile linea di contenimento della spesa pubblica, il Documento non evidenzia infatti linee certe di programmazione su settori vitali di sviluppo economico e sociale, rendendo di conseguenza impossibile valutare la coerenza dei singoli provvedimenti proposti rispetto all'impianto generale prospettato. Tale elemento dovrà trovare appropriata collocazione in seno al disegno di legge finanziaria per il 1994, che verrà sottoposto prossimamente alle Camere.

A tale proposito, si sottolinea la necessità di una più puntuale attenzione da parte del Governo alle problematiche dell'ambiente, con destinazione di risorse adeguate, condizione questa indispensabile per uno sviluppo ordinato del Paese. Ciò con particolare riferimento alle

realtà più deboli del Paese, per le quali una corretta politica ambientale rappresenta una condizione essenziale ai fini dello sviluppo e di un utilizzo razionale delle risorse.

Si ritiene altresì che il Governo debba fare chiarezza sulle altre politiche sopra menzionate ed in particolare sul problema del Mezzogiorno, affinchè il condivisibile rigore della sua azione non sia fine a se stesso o, ancor peggio, non finisca per colpire i soggetti più deboli.

Pur nelle innegabili difficoltà attuali, frutto di una avversa congiuntura economica internazionale e di una politica economico-sociale non sempre adeguata, si segnala l'esigenza di operare scelte che, in linea con le necessità di risanamento, sappiano rispondere alle esigenze di uno sviluppo equilibrato e socialmente avanzato del Paese.

OSSERVAZIONI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

(Estensore: senatore LAZZARO)

22 luglio 1993

La Commissione bicamerale per le questioni regionali non ritiene in questa sede di doversi pronunciare sulle direttive, peraltro generali, del Documento governativo, anche se taluni componenti della Commissione hanno sollevato interrogativi circa la effettiva praticabilità di certi indirizzi programmatici.

Le direttive prevedono comunque di accordare all'economia: una riduzione della pressione tributaria, conseguente al venir meno di entrate non ripetibili (per provvedimenti *una tantum* o per sovrapposizione di vecchi e nuovi regimi tributari); interventi correttivi concentrati sulla spesa delle amministrazioni centrali, con il duplice proposito di ridurre i flussi e migliorarne l'efficienza; una maggiore autonomia di spesa alle Regioni, alleviando gradualmente i vincoli di impiego dei fondi ad esse destinati; il completamento delle riforme della previdenza e della sanità.

Le osservazioni riguardano la parte del Documento che prospetta, ove gli stanziamenti agli enti territoriali dovessero rivelarsi insufficienti, l'alternativa rigida di un aumento delle entrate proprie degli enti. Ciò equivale da una parte ad indebolire l'impegno per la riduzione della pressione fiscale, e dall'altra a spostare sugli enti decentrati il pendolo delle responsabilità, con il carico di odiosità che è sempre implicito in iniziative di carattere tributario.

Le osservazioni trovano un'ulteriore base di riscontro nel fatto che precedenti comportamenti dello Stato centrale hanno drasticamente ridotto la spesa pubblica per investimenti, con conseguente ridimensionamento dei consumi sociali.

Nello stesso ordine di idee si colloca la parte del Documento che in buona sostanza subordina «una maggiore flessibilità di destinazione», nell'impiego dei fondi da parte delle Regioni, al vincolo di ottenere «un non piccolo risparmio» rispetto alle precedenti gestioni.

Vero è che, specie nel comparto delle spese sanitarie – come messo in rilievo dal Ministro Maria Pia Garavaglia nella seduta della Commissione del 26 maggio 1993 –, si è verificata una scarsa propensione delle Regioni ad impiegare gli strumenti ed i margini di manovra messi loro a disposizione dalle recenti leggi dello Stato. Per contro vanno considerate le difficoltà oggettive in cui versano le politiche di bilancio regionali, anche a causa delle rigidità della normativa vigente.

La Commissione bicamerale tuttavia, proprio perchè intende farsi carico del problema e suggerire rimedi adatti a vincere la vischiosità di

certe tendenze, ritiene preferibile, ed anche più produttivo, un metodo che – anzichè affidarsi al deterrente (o comodo esercizio di rimozione) di alternative da cui può soltanto derivare un aumento del contenzioso tra Stato e Regioni – valga ad associare le responsabilità dell'amministrazione centrale e periferica in uno sforzo equilibrato che consideri i trasferimenti agli enti territoriali parte integrante della complessiva manovra della finanza pubblica; ciò, restando inteso che, ove gli andamenti si discostino dalle previsioni e si rendano necessari interventi correttivi, la distribuzione del carico ad essi connesso non possa essere predeterminata con facili automatismi, e apoditticamente riversata sulle regioni e gli altri enti territoriali.

La Commissione bicamerale infine prospetta l'opportunità di fare della Conferenza Stato-Regioni la sede per un confronto non formale sulle politiche di bilancio e ribadisce la necessità, già sollevata nella sede propria, di dare un nuovo assetto istituzionale e finanziario alle Regioni, con l'attribuzione alle stesse di fonti significative di finanza autonoma.

Sono queste le osservazioni che la Commissione bicamerale esprime, a maggioranza, per quanto di competenza, sul Documento in esame.