

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

408° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 4 OTTOBRE 1985

INDICE

Commissioni permanenti

5° - Bilancio (congiunta con la V Commissione della Camera)	Pag. 3
---	--------

BILANCIO (5^a)

VENERDÌ 4 OTTOBRE 1985

6^a Seduta congiunta

con la

**V Commissione (Bilancio)
della Camera dei deputati***Presidenza del Presidente*

FERRARI-AGGRADI

indi del Vice Presidente

BOLLINI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, il Ministro del bilancio e della programmazione economica Romita nonchè, in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'avvocato Giuseppe Guzzetti, presidente della Regione Lombardia, il dottor Lanfranco Turci, presidente della Regione Emilia-Romagna, il dottor Paolo Benelli, Vice presidente della Regione Toscana, il dottor Nicola Ravidà, assessore al bilancio della Regione Sicilia.

La seduta inizia alle ore 10.

**ATTIVITA' CONOSCITIVA PRELIMINARE AL-
L'ESAME DEL BILANCIO DI PREVISIONE
DELLO STATO PER L'ANNO 1986: AUDIZIONE
DEI RAPPRESENTANTI DELLE REGIONI E
DEL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA
PROGRAMMAZIONE ECONOMICA**

Si riprende la procedura informativa, spesa nella seduta pomeridiana di ieri: ha la parola il presidente della Regione Lombardia Guzzetti.

Stigmatizza innanzitutto lo stato di provvisorietà in cui versa la finanza regionale a seguito della mancata reiterazione di un provvedimento pluriennale che regoli in tale ottica i flussi finanziari derivanti dallo

Stato, il che si traduce in una situazione non agevole sotto il profilo della predisposizione dei piani programmatici.

Quanto al disegno di legge di riforma della finanza regionale e locale, di imminente presentazione e alla cui stesura hanno partecipato proficuamente le Regioni, convocate appositamente dal Governo, ne ricorda alcuni punti essenziali, come il raccordo tra la finanza locale e regionale, la conferma della possibilità di un gettito autonomo da parte delle Regioni, il mantenimento di due fondi globali regionali (con possibilità di travaso da quello per il funzionamento delle strutture a quello per lo sviluppo nel caso in cui gli apporti al primo risultino superiori al tasso programmato di inflazione), e infine il contributo della Cassa depositi e prestiti per le attività di investimento. Un altro punto di grande interesse è rappresentato dalla facoltatività del regime di imposizione e dalla destinazione del gettito autonomo alla copertura di spese di carattere non corrente.

Essenziale, comunque, è l'impegno da parte del Governo di fare il possibile perchè i provvedimenti in materia di finanza regionale e locale vengano approvati contestualmente ai documenti di bilancio, alcuni articoli dei quali contengono un preciso riferimento a tale disegno di legge.

In ordine poi al bilancio di previsione, le Regioni hanno fornito talune indicazioni, che si riferiscono essenzialmente alla sottolineatura del contributo rilevante che esse hanno fornito nel 1985 in ordine al contenimento della spesa complessiva di carattere corrente, oltre alla evidenziazione di tutto il carattere negativo del fenomeno per il quale, per quanto riguarda le spese in conto capitale, si è cercato di privilegiare quelle delle amministrazioni centrali dello Stato a detrimento di quelle delle Regioni, le quali quindi si sono trovate in grave difficoltà per alcuni settori di particolare importanza, co-

me il disinquinamento, l'ambiente e l'ecologia.

Sul disegno di legge finanziaria per il 1986, poi, esprime consenso per il fatto che il Governo, per la prima volta negli ultimi anni, abbia operato un corretto calcolo dell'incremento dei trasferimenti alle Regioni, mantenuto nel corso degli ultimi anni ad un tasso inferiore rispetto all'inflazione. Analogo giudizio positivo esprime sulle quantificazioni relative al fondo globale e al fondo di cui all'articolo 9 della legge n. 281 del 1970, così come per quanto riguarda i 139 miliardi previsti dall'articolo 4 del disegno di legge finanziaria.

È il caso comunque di sottolineare, pur in un contesto di giudizio positivo sulle quantificazioni relative al fondo nazionale trasporti, la sussistenza inequivocabile di due ordini di problemi di cui, il primo, relativo all'utilizzo da parte del Governo dei 290 miliardi originariamente destinati alle aziende pubbliche di trasporto per dare loro il necessario ossigeno a seguito del minore gettito derivante dal mantenimento delle tariffe entro il tetto programmato dell'inflazione, e, il secondo, relativo alla mancanza di indicazioni circa gli investimenti che saranno effettuati nel settore dei trasporti.

Dopo aver definita del tutto insoddisfacente la manovra in materia sanitaria — destinata a creare non pochi problemi, tenuto conto della palese sottostima del fondo sanitario nazionale, che certo non implica in sé un minor fabbisogno di spesa — fa presente che il problema appare aggravato dalle forzature che in materia sono state introdotte a carico delle Regioni, come per quanto riguarda i *tickets*: ciò significa che, nel complesso, occorre pensare ad un realistico adeguamento del fondo sanitario nazionale, per evitare domande aggiuntive di finanziamenti che certamente si presenteranno nel corso dell'anno.

Egualmente insufficienti appaiono poi gli stanziamenti che riguardano l'agricoltura, che è un settore per il quale si verificano rilevanti ritardi e difficoltà nell'attuazione dei relativi fondi, il che certo non favorisce le Regioni nella loro preziosa attività di programmazione. Se poi occorre dare un

giudizio positivo in ordine alla misura che porta alla riduzione dei tassi da corrispondere sul credito bancario, il terzo comma dell'articolo 9 del disegno di legge finanziaria appare incostituzionale, in quanto il relativo trasferimento deve essere gestito dalle Regioni, non dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Definiti poi esigui gli stanziamenti previsti per l'edilizia scolastica e per il turismo, si sofferma sui problemi relativi al FIO, e sottolinea l'inopportunità di prevedere stanziamenti di carattere solo annuale, tali da non fornire un quadro certo di medio periodo entro il quale effettuare piani di investimento, ciò al netto delle note difficoltà gestionali, già abbondantemente riscontrate in materia, e che appaiono di particolare gravità per il settore dell'ecologia, per il quale si assiste ad una duplicazione di procedure. Conclude ricordando tutta la gravità dell'assenza di un finanziamento per quella ricerca in materia di risparmio energetico, i cui effetti positivi sono facilmente intuibili alla luce dei rilevanti pesi che gravano sulla bilancia dei pagamenti italiani.

Il dottor Ravidà, dopo essersi soffermato sulla particolarità della finanza delle Regioni a statuto speciale, tale per cui si possono determinare facilmente dei residui la cui natura patologica va addebitata quindi alla particolare *ratio* dei meccanismi in essere e non ad una presunta inefficienza da parte delle regioni medesime, fa presente come proprio sulla base di tale affermazione vada respinta con fermezza ogni ipotesi neo-centralistica.

Occorre anche tener presente che la compiuta implementazione del recente provvedimento in materia di tesoreria unica non può non sostanziare una lesione del concetto stesso di entrata propria, cui hanno diritto le autonomie: si tratta comunque di un discorso che si inquadra in quello più ampio, relativo alla necessità di contemperare le esigenze che lo Stato presenta in un momento di emergenza con le necessità di non comprimere l'autonomia delle Regioni.

I commissari rivolgono taluni quesiti.

Il senatore Calice, nel chiedere di conoscere le Regioni ritengano soddisfacente o

meno il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, chiede altresì di conoscere in quale sede, a parere delle Regioni, occorrerebbe affrontare le questioni relative ai trasferimenti al settore sanitario.

Il senatore Carollo, dopo aver chiesto una quantificazione delle maggiori domande di finanziamento che le Regioni avanzano ritiene opportune una quantificazione e una delucidazione dei meccanismi che hanno portato all'indebitamento da parte degli enti locali, che è un tema rilevante anche sotto il profilo degli attuali congegni di controllo reale sugli atti delle autonomie locali.

Il senatore Bollini, dopo aver chiesto al rappresentante della Regione siciliana una documentazione in ordine ai meccanismi che regolano la finanza delle Regioni a statuto speciale, domanda a quale tipo di conseguenze si può giungere ove la riforma della finanza regionale e locale non sia approvata in tempo utile, nonché con quali strumenti le Regioni pensino di poter agevolmente gestire la spesa sanitaria dal momento che una parte delle decisioni relative a tale comparto viene presa a livello centrale.

Il deputato Cirino Pomicino, dopo aver ricordato come le rimodulazioni contenute nel disegno di legge finanziaria per il 1986 sostanzino uno slittamento dal 1986 agli anni successivi di ben 3.000 miliardi per il Mezzogiorno, dando luogo quindi una tendenza che va invece nettamente invertita, si dichiara dell'avviso per cui tutti livelli governativi devono poter indicare le modalità più efficaci per arrivare ad una reale riduzione della spesa nel suo complesso e di quella sanitaria in particolare, dovendo riflettere tutti insieme sulle reali possibilità di modifica dei meccanismi e delle strutture il cui funzionamento attuale ha costituito un volano di espansione della spesa. Ciò significa, quindi, per quanto riguarda la sanità, che non si tratta tanto di un problema di sottostima dei trasferimenti, quanto piuttosto dell'individuazione di coerenti modalità di concorso da parte delle Regioni ad una opera complessiva di razionalizzazione.

In conclusione, ricorda che uno dei rilevanti problemi che in materia sanitaria il Parlamento sta affrontando in questi giorni

riguarda appunto la armonizzazione tra il disegno di legge finanziaria per il 1986 ed il bilancio pluriennale, da un lato, e i provvedimenti in materia di definizione del piano sanitario nazionale dall'altro, anche in vista della possibilità di preordinare la copertura per il 1988 della relativa quota dei trasferimenti.

Replicano i rappresentanti delle Regioni.

Il presidente della Regione Lombardia Guzzetti, quanto al tema della impostazione del bilancio a legislazione vigente, ribadisce un giudizio positivo, soprattutto sotto il profilo della metodologia seguita per quanto riguarda la concertazione preventiva tra Governo e Regioni. In materia sanitaria, invece — comparto al cui interno, nel 1985, si è registrato un incremento notevole della spesa farmaceutica e di quella per il personale — fa presente l'opportunità di preordinare un intervento *ad hoc* per quelle componenti che risultassero presentare una dinamica sensibilmente più accelerata rispetto alla spesa sanitaria nel suo complesso, ciò anche al fine di evitare il permanere di quelle condizioni che hanno poi dettato l'intervento dello Stato *ex post*. D'altra parte, occorre riflettere sul fatto che, solo se la quantificazione del fondo sanitario nazionale fosse aderente a quelle che sono le esigenze effettive, sarebbe possibile svolgere compiutamente un discorso di reale coinvolgimento delle Regioni nel necessario processo di assunzione delle responsabilità in caso di sfondamento dei « tetti » dei flussi decisi dal Parlamento.

Dissentente poi dalle accuse genericamente rivolte alle Regioni di avanzare continue richieste di maggiori finanziamenti, in quanto è il Governo che deve evitare di perpetuare i comportamenti tenuti nel corso del 1985, in seguito ai quali sono state distolte ingenti risorse già stanziare in connessione con finalità ben precise: è il caso, già ricordato, dell'aziende di trasporto oppure dell'intervento attuato in materia di mutui alle unità sanitarie locali.

Occorre poi respingere l'operazione di indiscriminata criminalizzazione delle unità sanitarie locali, che pure affiora a livello di opinione pubblica: lo stesso tipo di rilievi

che la Corte dei conti ha mosso a tali enti, infatti, si riferisce ad episodi negativi dal carattere del tutto marginale.

In tema poi di indebitamento delle autonomie, fa presente che non esiste una esposizione debitoria sommersa da parte delle Regioni, le quali invece hanno sviluppato — è il caso della Lombardia — una rilevante attività di investimenti. In ultimo, occorre ricordare che i controlli nominalmente esercitati dalle Regioni sugli atti delle autonomie, di fatto vengono svolti da organismi di carattere provinciale.

Il presidente della Regione Emilia-Romagna Turci fa rilevare come, se si vuole impostare un discorso di corresponsabilizzazione delle Regioni nell'attività complessiva di contenimento della spesa dello Stato, occorre restituire a tali organismi un elevato grado di autonomia nella gestione delle risorse finanziarie sotto il profilo sia delle entrate che delle uscite: in mancanza di ciò, infatti, è intuibile che, in presenza di un volume di flussi di fatto incontrollabile, non è possibile operare alcun tipo di valutazione in ordine al loro dimensionamento.

Conclude invitando a tener conto adeguatamente delle cosiddette « tabelle sulla povertà », di cui non si può contestare il carattere particolarmente significativo.

Il presidente Ferrari-Aggradi rivolge vive parole di ringraziamento ai rappresentanti delle Regioni e avverte che si passa all'audizione del Ministro del bilancio e della programmazione economica Romita.

Il rappresentante del Governo, nel sintetizzare un documento messo a disposizione dei commissari, ricorda che l'attività di investimento riceverà un impulso notevole anche nel 1986, le cui previsioni risultano condizionate inevitabilmente dalla chiusura dei conti per l'anno in corso. Comunque per il 1985, la crescita del prodotto interno lordo si dovrebbe collocare intorno al 2,4 per cento, mentre il consuntivo del fabbisogno dovrebbe superare i 100 mila miliardi previsti dal disegno di legge di assestamento di bilancio. Il tasso di inflazione dovrebbe essere superiore alle previsioni, per attestarsi intorno all'8,5 per cento medio annuo, cui corrisponde un andamento tendenziale

leggermente inferiore all'8 per cento. Il *deficit* delle partite correnti della bilancia dei pagamenti dovrebbe attestarsi intorno ai 12 mila miliardi e dovrebbe essere ricondotto sia a strozzature sul lato dell'offerta sia ad un andamento della domanda interna nel suo complesso superiore rispetto alla crescita del prodotto interno lordo.

Quanto poi al 1986, l'obiettivo in termini di aumento del reddito del Paese dovrebbe essere pari al 2,5 o al 3 per cento. Un pesante condizionamento deriva tuttavia per l'economia italiana, nel suo complesso, dall'andamento del dollaro, grazie al quale, se dovessero trovare conferma le prospettive di un arresto del *trend* degli ultimi mesi (che andava nel senso di un rafforzamento), si potrebbe determinare una minore importazione di inflazione ed un aumento della capacità di penetrazione all'interno dell'area del marco. In presenza poi di una serie di condizioni positive, è possibile realizzare un aumento di prodotto interno lordo pari a 3 punti percentuali.

Secondo le previsioni per il 1986, poi, il tasso di inflazione dovrebbe collocarsi intorno al 6 per cento ed il fabbisogno dello Stato intorno ai 110 mila miliardi. Il costo del lavoro dovrebbe incrementarsi in una percentuale oscillante tra il 6,5 e il 7 per cento, mentre il *deficit* delle partite correnti della bilancia dei pagamenti dovrebbe attestarsi intorno ai 7 mila-8 mila miliardi, con una tendenza alla diminuzione.

Nel complesso, si può dire che il 1986 sarà un anno di transizione, in relazione agli obiettivi strutturali dell'abbassamento del tasso di inflazione, del ridimensionamento del *deficit* della finanza pubblica e del raggiungimento di equilibri complessivamente più stabili, anche se si registrerà un'accelerazione degli investimenti pubblici, tale da permettere un incremento della produttività del sistema e una riduzione delle strozzature sul lato dell'offerta.

La manovra presagita dai documenti di bilancio dovrebbe portare ad una riduzione di spese pari a 16 mila miliardi, in un contesto di conferma della pressione tributaria. La politica del debito pubblico sarà condotta d'altra parte tenendo conto dell'obiettivo

della riduzione dei tassi reali, dell'esigenza di un coordinamento tra fabbisogno e disponibilità e della necessità di un disegno globale di perequazione fiscale in materia di rendite finanziarie.

Obiettivo comunque di più ampio respiro rimane quello di un adeguamento dell'andamento della domanda interna nel suo complesso all'incremento del prodotto interno lordo: un obiettivo che si deve raggiungere — egli precisa — elevando la produttività e incidendo sulla componente relativa ai consumi.

Nel riassumere poi più analiticamente i dati relativi alla manovra di bilancio, si safferma sulla parte relativa alle rimodulazioni e agli slittamenti, e ricorda altresì i finanziamenti aggiuntivi previsti con offerta di risorse da parte della Banca europea degli investimenti e della Cassa depositi e prestiti, nonché il decremento dei fondi previsti per le partecipazioni statali a seguito degli incoraggianti risultati che gli enti hanno conseguito nel corso del 1985.

I commissari rivolgono poi taluni quesiti.

I senatori Bollini chiede di conoscere il motivo per il quale il Governo non ha ancora rispettato la procedura, indicatagli dal Parlamento, in materia di quantificazione esatta dei costi delle leggi di spesa: a suo avviso l'occasione più propizia sarebbe una disamina particolareggiata degli articoli di cui si compone il disegno di legge finanziaria.

Il deputato Zarro, riferendosi alla manovra di riduzione della spesa, chiede di conoscere in quale misura essa incida sulla spesa sociale, nonché i motivi per i quali non è stata presentata una versione, sia pure indicativa, di quel bilancio pluriennale programmatico che pure, per il 1985, fu redatto

come parte della Relazione previsionale e programmatica.

Il presidente Ferrari-Aggradi chiede di conoscere quale sia la strategia complessiva che il Governo intenda portare avanti a *latere* e successivamente all'approvazione dei documenti di bilancio.

Replica il ministro Romita.

Nel riservarsi di fornire una risposta, scritta su taluni quesiti di particolare rilevanza, garantisce l'impegno del Governo nel rispetto di tutte le questioni di carattere metodologico che si pongono in ordine alla costruzione dei dati contenuti nei documenti di bilancio. Quanto poi ai 16 mila miliardi di minori spese, ugualmente si riserva di fornire una documentazione dettagliata che quantifichi il grado di incidenza della manovra sulla spesa sociale.

In tema di bilancio pluriennale programmatico, poi, fa presente la connessione del problema con la redazione del piano a medio termine, che, nel fornire indicazioni sulla strategia di medio periodo che il Governo intende presagire nel corso dei prossimi anni, conterrà ovviamente una ipotesi di bilancio programmatico.

Avviandosi alla conclusione, fa presente che sono di imminente adozione da parte del Consiglio dei ministri importanti misure, come in materia di finanza locale, di IRPEF e di detassazione degli utili reinvestiti, cui si possono accompagnare, nel corso del 1986, quelle ulteriori misure relative ai grandi problemi dell'economia del Paese quali si rendesse opportuno adottare.

Il presidente Ferrari-Aggradi ringrazia il ministro Romita e dichiara quindi conclusa la procedura informativa.

La seduta termina alle ore 13.