

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

Doc. LVII
n. 2-A

RELAZIONE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE CHERCHI)

Comunicata alla Presidenza il 22 giugno 1995

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO- FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1996-1998

*(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
e Ministro del tesoro**

**dal Ministro del bilancio e della programmazione economica
e dal Ministro delle finanze**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 GIUGNO 1995

INDICE

| | | |
|---|------|----|
| Relazione | Pag. | 3 |
| Pareri: | | |
| - della 1 ^a Commissione permanente | » | 23 |
| - della 2 ^a Commissione permanente | » | 30 |
| - della 3 ^a Commissione permanente | » | 31 |
| - della 4 ^a Commissione permanente | » | 32 |
| - della 6 ^a Commissione permanente | » | 33 |
| - della 7 ^a Commissione permanente | » | 35 |
| - della 8 ^a Commissione permanente | » | 36 |
| - della 10 ^a Commissione permanente | » | 38 |
| - della 11 ^a Commissione permanente | » | 41 |
| - della 12 ^a Commissione permanente | » | 42 |
| - della 13 ^a Commissione permanente | » | 44 |
| - della Giunta per gli affari delle Comunità europee .. | » | 46 |

ONOREVOLI SENATORI. -

1. Il contesto internazionale: una notazione preliminare

Nel contesto internazionale l'economia italiana risulta caratterizzata da elevati livelli del disavanzo pubblico, ma anche da un'alta propensione al risparmio delle famiglie. Proprio questa relativamente elevata disponibilità di risparmio privato ha consentito di fronteggiare i crescenti fabbisogni del settore pubblico, pure in un contesto nel quale proprio il peso dello *stock* del debito pubblico e della gestione degli interessi ha influenzato, in senso negativo, l'allocatione delle risorse risparmiate dalle famiglie. Va comunque sottolineato che tra il 1993 e il 1994, dopo l'uscita della lira dagli Accordi europei di cambio e l'avvio di una effettiva politica di risanamento della finanza pubblica, si è formato un considerevole attivo nelle partite correnti della bilancia dei pagamenti. L'indebitamento netto dell'economia italiana verso l'estero è progressivamente disceso, per collocarsi alla fine del 1994 in un valore prossimo al 7,2% del PIL (72 miliardi di dollari). La politica di restrizione monetaria non ha frenato la produzione, grazie soprattutto al buon funzionamento complessivo dell'intesa tra Governo e parti sociali sulla politica dei redditi conclusa dal Governo Ciampi sul finire della XI legislatura.

Questo quadro fondamentalmente equilibrato dei nostri conti con l'estero è uno dei presupposti per affrontare in maniera incisiva e strutturale le questioni di finanza pubblica rimaste sul tappeto e quelle attinenti allo sviluppo e all'occupazione.

Al riguardo, sempre sul piano dei raffronti internazionali, occorre riconoscere che l'azione sulle entrate, insieme ad un

molto più incisivo controllo dei *trend* di spesa, ha conseguito risultati significativi. In sostanza, come confermato da tutti gli studi in materia, il recupero sulle entrate posto in essere soprattutto negli ultimi cinque anni, ha consentito di ridurre il divario esistente rispetto agli altri principali paesi europei, ove peraltro la crescita della spesa era stata bilanciata, con carattere di ben maggiore contestualità temporale, dall'aumento della pressione fiscale.

Nonostante i risultati conseguiti, sia sul lato del contenimento della spesa sia sul versante delle entrate, l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche dei conti nazionali, pur continuando a flettere, si colloca tuttora intorno al valore del 9% del PIL, mentre negli altri tre principali paesi europei (Francia, Germania e Regno Unito), tale valore medio è pari al 4,8%: in Francia il disavanzo è stato nel 1994 del 6%; in Germania del 2%, nel Regno Unito del 6,9%.

Come di recente ha ricordato ancora la Banca d'Italia, proprio il ritardo nel riequilibrio dei conti pubblici ha condotto in Italia alla formazione di uno *stock* di debito considerevolmente più elevato di quello registrato negli altri principali paesi europei.

Da questa sintetica ricostruzione preliminare occorre forse partire per comprendere il senso e la direzione di marcia della politica di bilancio nel nostro Paese: peraltro, proprio sulla base di questa ricostruzione, occorre sottolineare come un contributo sensibile al contenimento dei pagamenti è derivato dalla caduta degli investimenti pubblici, passati tra il 1991 e il 1994 dal 3,3 al 2,3 per cento del PIL. Si tratta di un elemento di cui bisogna tenere conto nel senso di invertire, già nell'impostazione della politica di bilancio per il triennio 1996-98, il *trend* negativo, non più sopportabile a meno di indebolire la stessa ripresa in atto. Una ripresa degli investimenti pubblici è

inoltre condizione essenziale per avviare una modernizzazione delle infrastrutture nel Mezzogiorno, senza la quale i richiami al superamento del dualismo territoriale rimarranno sterili auspici.

Nel prosieguo della presente relazione verranno illustrati i profili salienti dell'andamento delle principali variabili del settore statale e del settore pubblico (risultati e tendenze), partendo dai risultati conseguiti nel 1994 e raffrontandoli con gli anni precedenti. Verranno poi esaminati i risultati attesi per l'anno in corso, che costituisce un punto di snodo cruciale sul quale porre le basi delle tendenze e degli obiettivi fissati per il triennio 1996-1998; in questa cornice triennale, particolare attenzione verrà data agli indirizzi in materia di entrate fiscali e di investimenti; segue un paragrafo sulla funzione del documento di programmazione economico finanziaria nel sistema delle procedure di bilancio, che precede un capitolo conclusivo nel quale si fornisce una complessiva chiave di lettura del documento, sulla base anche degli elementi emersi nel corso della fase di audizioni conoscitive condotta congiuntamente presso le Commissioni bilancio delle due Camere.

2. Aggregati di finanza pubblica: verso la stabilizzazione del rapporto debito/pil

2.1 I risultati degli anni '90

Riprendendo ampiamente, in questa parte della relazione, l'analisi contenuta nel rapporto del Servizio del bilancio del Senato, si può esaminare sinteticamente l'andamento degli aggregati di finanza pubblica in questi primi anni '90, sulla base del quale si muovono le proposte contenute nel DPEF 1995 (per il triennio 1996-1998).

Il fabbisogno complessivo

Il fabbisogno nel 1994 è risultato essere, per il settore statale, pari a 155.167 miliardi, al netto delle regolazioni di debiti pregressi e dei proventi delle dismissioni.

Con riferimento al quinquennio 1990-1994 si ha una flessione del fabbisogno del settore statale pari a 0,69 punti di PIL (dal 10,15 al 9,46).

Le informazioni relative al quinquennio 1990-1994 evidenziano che la modesta riduzione dell'incidenza rispetto al PIL del fabbisogno complessivo (pari, come già detto, a 0,69 punti di PIL) risulta da un miglioramento del saldo primario (che migliora di 1,74 punti di PIL, passando da un disavanzo pari allo 0,67 per cento del PIL nel 1990, ad un avanzo dell'1,07 per cento nel 1994), quasi completamente «assorbito» dalla crescita dell'incidenza (rispetto al PIL) della spesa per interessi (dal 9,48 per cento del 1990 al 10,53 per cento del 1994). Rispetto al 1993 si osserva una inversione dell'andamento di entrambe le variabili in termini di PIL (decregono sia l'avanzo primario che la spesa per interessi).

L'obiettivo di fabbisogno per il 1994, fissato nel DPEF del luglio 1993 e ribadito nella Relazione previsionale programmatica di settembre era di 144.200 miliardi a fronte dei 151.200 previsti per il 1993. Con la relazione di Cassa del marzo 1994, tenendo conto dell'effettivo andamento dell'economia nel 1993, la previsione di fabbisogno per il 1994 è stata portata a 159.000 miliardi. Infine nell'autunno 1994, con i provvedimenti di bilancio relativi al 1995, il fabbisogno obiettivo per il 1994 è stato fissato in 154.000 miliardi, con una correzione di 5.000 miliardi rispetto alla precedente stima.

Il risultato del 1994, depurato degli effetti delle operazioni di tesoreria per i ripiani dei disavanzi UU.SS.LL., peggiora quindi di circa 9.000 miliardi rispetto all'obiettivo originario. Questo importo, si afferma nel DPEF «sale a 12.000 miliardi se si escludono gli effetti della manovra aggiuntiva decisa nel settembre 1994 e lo slittamento al 1995 dei versamenti di alcune imposte disposto per favorire i contribuenti colpiti dall'alluvione del 1994».

L'avanzo primario

Il fabbisogno è il risultato della somma algebrica tra saldo primario (fabbisogno al

netto degli interessi) e spesa per interessi. L'andamento del fabbisogno complessivo non rende evidente che, dal 1992 si ha un saldo primario positivo dopo una lunga serie di disavanzi primari.

Nel 1994 il fabbisogno primario ha fatto registrare un avanzo pari a 17.634 miliardi; la spesa per interessi è stata pari a 172.801 miliardi. La flessione rispetto al 1993, dello 0,7 per cento in termini di PIL, ammonta in termini assoluti a 10.000 miliardi. Escludendo l'effetto delle operazioni di Tesoreria delle regioni, relative ai disavanzi delle UU.SS.LL., si avrebbe una correzione dei saldi primari, in diminuzione per il 1993 ed in aumento per il 1994. I valori ottenuti, meno distanti tra loro ed in leggera crescita, resterebbero comunque inferiori a quelli programmati (19.000 miliardi nel 1993 e 20.000 nel 1994 rispetto all'obiettivo di 32.000 miliardi fissato per ciascuno dei due anni).

La ridefinizione delle previsioni del marzo 1994 ha portato a fissare un avanzo primario di 10.000 miliardi, ascrivendo la riduzione di 22.000 miliardi per 16.800 miliardi al peggioramento del quadro congiunturale e per 5.000 miliardi alla minore efficacia della manovra correttiva rispetto al previsto. Con la manovra di bilancio per il 1995, l'obiettivo di avanzo primario è stato portato a 18.000 miliardi (5.000 per i provvedimenti citati e 3.000 per la riduzione dei pagamenti in conto capitale effettuata per compensare un incremento della spesa per interessi).

Il risultato del 1994, con le stesse depurazioni operate per il fabbisogno, presenterebbe rispetto all'obiettivo originario un divario di 12.000 miliardi. Lo scostamento «trova in gran parte giustificazione in un andamento dell'attività produttiva meno favorevole di quello ipotizzato al momento della formulazione delle stime».

Gli interessi ed il debito

L'andamento degli esborsi per interessi del settore statale, considerati al netto delle retrocessioni, presenta nel 1994 una flessione rispetto all'anno precedente, sia in va-

lore assoluto (circa 9.000 miliardi) che in termini di PIL (-1,2 per cento). La causa va ricercata nella discesa dei tassi di interesse che ha caratterizzato il 1993 ed il 1994.

La spesa per interessi è determinata dall'azione congiunta di due fattori: il livello globale del debito ed il suo costo medio.

Il livello del debito del settore statale ha registrato, anche nel corso del 1994, una forte crescita, passando in termini di PIL dal 120,7 al 124,3 per cento nonostante l'avanzo primario. Risulta confermata la forte dinamica di questo aggregato che nel 1989 era in pratica uguale al PIL.

Il costo medio del debito, che può essere calcolato indicativamente rapportando la spesa per interessi al debito dell'anno precedente conferma accentuandolo l'andamento decrescente (-1,5%) già registrato nel 1993 (anno in cui si interrompeva l'andamento ascendente del periodo 1989-1992). La flessione «ha raggiunto» quella registrata dal rendimento medio lordo dei Bot. La differenza tra le due variabili dipende dall'inerzia con cui si muove il costo medio, per il ritardo con cui vengono adeguati i rendimenti indicizzati e per la presenza di titoli a reddito fisso (oltretutto dal meccanismo di remunerazione dei titoli posseduti dalla Banca d'Italia).

Gli incassi ed i pagamenti

Gli incassi tributari del settore statale (somma tra imposte dirette nette ed imposte indirette nette) del settore statale presentano nel 1994 una sensibile flessione rispetto al 1993 interrompendo l'andamento ascendente in termini di PIL registrato nel periodo precedente (dal 24,15 per cento del 1990 al 27,32 per cento del 1993).

La diminuzione della pressione fiscale è dipesa essenzialmente dal venir meno di alcuni provvedimenti di natura transitoria (condono fiscale e contributivo, cumulo nel 1993 del gettito ILOR sulle abitazioni riferito al 1992 con quello dell'ICI dovuto per lo stesso anno, riflesso di alcune modifiche apportate alla normativa IRPEF che nel primo anno hanno interessato sia il saldo che l'acconto).

Sensibile anche la flessione dei pagamenti del settore statale che, in termini di PIL, passano dal 44,49 del 1993 al 41,45 del 1994. La flessione dei pagamenti è particolarmente intensa per il conto capitale (da 45 mila a 31 mila miliardi, pari al 30 per cento).

Sull'andamento delle spese correnti si è avuto l'effetto: (per quanto concerne le retribuzioni) delle misure stringenti introdotte con la manovra di bilancio del 1994 e della moderazione salariale nei contratti definiti, le retribuzioni sono rimaste pressochè invariate in termini nominali ed il numero degli addetti è calato di mezzo punto percentuale; (per le pensioni) del rinvio dell'adeguamento delle pensioni di annata, del blocco dei pensionamenti di anzianità e della graduale applicazione della riforma del 1993; (per gli acquisti di beni e servizi) del rallentamento indotto dal provvedimento collegato alla finanziaria 1994.

Le spese in conto capitale, oltre al perdurare della contrazione dei pagamenti per investimenti diretti in termini nominali, hanno registrato anche una riduzione dei contributi agli investimenti delle imprese.

Nella tabelle seguenti sono riportati i saldi e le principali componenti della spesa e dell'entrata, per il settore statale ed il settore pubblico; a livello di settore pubblico risulta più chiaramente che la dinamica della spesa al netto degli interessi è stata determinata soprattutto dai trasferimenti alle famiglie; nel periodo 1990-1994 l'incidenza di tale componente, rispetto al PIL, aumenta di circa 2 punti percentuali (rispetto ad un incremento della complessiva spesa al netto degli interessi di circa 1 punto).

2.2 Previsioni per il 1995

La manovra di finanza pubblica indicata nel DPEF 1995 non prevede ulteriori correzioni degli andamenti tendenziali relativi all'anno in corso. Il 1995 può quindi essere assimilato per questo aspetto al periodo precedente (1990-1994) con l'ovvia differenza che, essendo l'esercizio ancora in

corso, si dispone per i diversi aggregati esclusivamente di stime previsionali.

Per il 1995 si prevede un fabbisogno del settore statale di 130.000 miliardi, pari al 7,4 per cento del PIL ed un avanzo primario di 60.000 miliardi, pari al 3,4 per cento del PIL.

Il DPEF 1994 del luglio 1994 stabiliva di mantenere fermo l'obiettivo fissato nei documenti precedenti di arrestare entro il 1996 la crescita del peso del debito pubblico sul PIL, nonostante le previsioni aggiornate dei saldi di bilancio si discostassero significativamente dai limiti stabiliti in precedenza. Per conseguire questo risultato il Governo fissava l'avanzo primario 1995 in 34.000 miliardi, definendo regole conseguenti per l'evoluzione delle entrate e delle spese (spesa corrente in crescita con il tasso programmato del 2,5 per cento; spesa in conto capitale in crescita del 9 per cento; pressione fiscale inalterata rispetto al 1994) e la conseguente manovra, pari a 45.000 miliardi. Gli interessi avrebbero dovuto ridurre la loro incidenza per la discesa dei tassi ed il fabbisogno complessivo si sarebbe dovuto collocare sui 138.600 miliardi.

Nel settembre 1994 le stime venivano riviste, ma l'obiettivo di fabbisogno mantenuto invariato (a fronte della previsione di una maggiore spesa per interessi si programmava una riduzione della spesa in conto capitale portando a 48.000 miliardi la manovra sul primario).

Nel corso del 1995 (febbraio) il Governo, tenendo conto della tendenza al rialzo dei tassi di interesse ha messo in atto una manovra di correzione aggiuntiva del fabbisogno di 21.000 miliardi (15.500 miliardi di entrate e 5.500 di spese) con l'obiettivo di anticipare all'anno in corso la stabilizzazione del debito rispetto al PIL.

Con la relazione di Cassa del marzo 1995 le previsioni vengono corrette per tenere conto, oltrechè degli effetti della manovra di febbraio, dell'espansione degli imponibili e della maggiore crescita. L'avanzo primario viene stimato in 58.000 miliardi ed il fabbisogno complessivo in 134.000 miliardi.

Il più favorevole andamento del quadro macroeconomico e dell'andamento dei tassi

di interesse hanno portato, con il DPEF 1995, ad un ulteriore miglioramento delle previsioni (130.000 miliardi di fabbisogno complessivo e 60.000 di disavanzo primario).

La tabella riassume i principali passaggi descritti:

Fabbisogno 1995

(- miglioramento; + peggioramento)

| | |
|---|----------|
| Obiettivi RPP settembre 1994 | 138.600 |
| Effetti manovra febbraio 1995: | |
| minori spese | - 5.500 |
| maggiori entrate | - 15.500 |
| Effetti evoluzione economica e revisione stime: | |
| maggior spesa netta interessi .. | 13.750 |
| altre maggiori spese (saldo) | 1.385 |
| revisione stime entrate (saldo) .. | - 2.635 |
| Fabbisogno DPEF 1995 | 130.000 |

Alla fine del 1995 il debito del settore statale dovrebbe ridursi in rapporto al PIL dal 124,3 per cento del 1994 al 123,8 per cento. La stabilizzazione del rapporto debito/PIL rappresenta l'obiettivo «strategico» che da molti anni si cerca di conseguire, dopo il passaggio, nel 1992, dal disavanzo all'avanzo primario. La stabilizzazione del debito è considerata la premessa per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo ed occupazione, nonché per il rispetto dei parametri di Maastricht, ampiamente discussi nella parte del DPEF relativa alle prospettive del triennio 1996-1998.

3. Quadro programmatico 1996-1998

3.1. Trattato di Maastricht e vincoli di bilancio.

Nel documento vengono individuate tre direttrici che esprimono gli obiettivi di

fondo della politica economica per il prossimo triennio:

1. risanamento della finanza pubblica;
2. rimozione delle tendenze inflazionistiche;
3. riduzione della disoccupazione nelle aree depresse.

Questi indirizzi si muovono all'interno del vincolo che l'adesione al processo di unificazione monetaria tra i paesi dell'Unione europea pone (secondo le indicazioni del trattato di Maastricht) alla politica di bilancio.

In termini di evoluzione del quadro economico, il Governo ritiene ragionevole ipotizzare che il tasso di crescita dell'economia (misurato dalla variazione annua del PIL a prezzi costanti) possa portarsi sul 3% per l'anno in corso e per il 1996, ed al 3,1% per gli anni del successivo biennio; l'occupazione crescerebbe di mezzo punto percentuale nel 1995 e nel 1996, con una accelerazione negli anni successivi (il tasso di disoccupazione scenderebbe gradualmente dal 10,8% atteso per il 1995 al 9,1% del 1998); l'inflazione farebbe registrare un calo consistente dal 4,7% previsto per l'anno in corso al 3,5% nel 1996, per scendere ulteriormente al 3% nel 1997 ed al 2,5% nel 1998.

Il quadro delineato ha natura programmatica in quanto sconta sia la messa in atto di adeguate misure di politica di bilancio, sia la prosecuzione della politica dei redditi (impostata con gli accordi tra le parti sociali del 1992 e del 1993) che si accompagnerà a rilevanti investimenti di carattere infrastrutturale, all'ammodernamento della pubblica amministrazione, ad interventi di sostegno alle imprese ed all'occupazione, coerenti con gli indirizzi comunitari e tale da mobilitare le risorse disponibili nell'ambito del «cofinanziamento».

Ad avviso del relatore nel quadro programmatico delineato tre temi devono essere analizzati criticamente.

L'obiettivo proposto per il contenimento dell'inflazione in uno scenario di crescita economica è particolarmente severo. Perché venga conseguito o sostanzial-

mente approssimato c'è necessità del più coerentemente comportamento di tutti i soggetti. Lo scostamento significativo dell'inflazione dall'ipotesi di contenimento imporrebbe d'altra parte conseguenti decisioni dell'Autorità monetaria con riflessi negativi sull'economia.

Pilastro essenziale della strategia di crescita non inflazionistica, è la politica di tutti i redditi. Occorre a questo riguardo sottolineare come nel corso delle audizioni del DPEF sia stato segnalato, anche da osservatori indipendenti, che l'aumento dell'inflazione è stato provocato anche da un eccessivo aumento dei margini delle imprese. Il Governo dovrebbe utilizzare gli strumenti disponibili per scoraggiare comportamenti incoerenti con la politica di tutti i redditi. Per altro verso il consolidamento di tale politica rende oggettivamente fondata l'esigenza che siano risarciti coloro che sono stati penalizzati dallo scostamento fra inflazione reale e programmata e cioè i lavoratori dipendenti.

Il terzo punto su cui si richiama l'attenzione è il tasso di disoccupazione. La Commissione Lavoro ha definito inadeguate le prospettive occupazionali indicate nel documento. Tale giudizio è da recepire al fine di mettere in campo una politica per l'occupazione funzionale a determinare una più rapida e consistente riduzione del tasso di disoccupazione.

Gli accordi di cambio e l'Unione europea

Nel documento il Governo sottolinea «l'intendimento di perseguire i principi fissati dal trattato di Maastricht».

Il Governo ritiene che l'aggiustamento della finanza pubblica programmato ed una «ragionevole» politica di stabilità dei redditi monetari condurranno ad un miglioramento delle «performances» dell'economia italiana sia riguardo ai tassi di cambio (che «si stabilizzeranno su livelli meno depressi di quelli attuali»), sia riguardo ai tassi di interesse sui titoli a medio-lungo termine (che si ridurranno e saranno meno dipendenti dai tassi a breve), sia riguardo all'inflazione

(che si ridurrà avvicinandosi ai livelli prevalenti negli altri paesi europei). In sostanza, il raggiungimento degli obiettivi perseguiti realizzerà le condizioni «per la piena adesione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria». La questione del ritorno della lira nello SME viene affrontata dal documento governativo in questo contesto: l'opportunità del rientro nasce non solo dal fatto che il rientro è condizione necessaria per la terza fase dell'Unione monetaria, ma dalla «convincione che tale ritorno può contribuire a riportare il cambio della lira ed i tassi di interesse verso livelli che meglio degli attuali riflettano la vera situazione del paese».

3.2. Quadro tendenziale 1996-1998.

Le stime degli andamenti tendenziali di finanza pubblica sono condotte sotto l'ipotesi delle «politiche invariate», ma fanno comunque riferimento all'evoluzione del quadro macroeconomico illustrata al paragrafo 3.1.. In particolare, per quanto attiene ai tassi di interesse, si ipotizza (il riferimento è ai BOT a 12 mesi) una graduale discesa dal 10% previsto per la fine dell'anno corrente al 7,5% di fine 1998; si tratta (come è chiarito nel documento governativo) di una ipotesi programmatica che sconta già la messa in atto degli interventi correttivi necessari per il raggiungimento degli obiettivi programmati. In conseguenza di queste assunzioni, gli andamenti tendenziali di finanza pubblica e quelli programmatici differiscono anzitutto nell'andamento delle entrate e delle spese al netto degli interessi, mentre per la spesa per interessi la differenza è dovuta unicamente all'effetto «meccanico» della riduzione del fabbisogno sullo *stock* di debito, a parità di tassi di interesse.

Le ipotesi adottate nella stima dell'andamento tendenziale comportano una crescita del fabbisogno complessivo (per il settore statale, si va dai 130.000 miliardi del 1995 ai 152.500 miliardi del 1998); comunque in linea con la crescita del PIL, infatti il rapporto tra fabbisogno complessivo e PIL

oscilla intorno al valore previsto per il 1995 (7,4%). La sostanziale stabilità del fabbisogno complessivo si realizza nonostante la riduzione dell'avanzo primario, ed è spiegata dall'ipotizzata flessione dei tassi di interesse che rallenta la dinamica della spesa per interessi rispetto alla dinamica del PIL nominale; in sostanza il rapporto tra spesa per interessi e PIL si riduce (dal 10,8% del 1995 al 9,2% del 1998) per dimensioni sufficienti a controbilanciare la tendenziale riduzione dell'avanzo primario (dal 3,4% del 1995 all'1,9% del 1998).

Il ridimensionamento dell'avanzo primario è spiegato dall'andamento delle entrate (correnti ed in conto capitale) la cui incidenza rispetto al PIL scende di oltre un punto tra il 1995 ed il 1996 (dal 32,5% al 31,4%), con ulteriori leggere riduzioni nei due anni successivi (0,6 punti tra 1996 e 1997, 0,3 tra 1997 e 1998). Nel complesso, la riduzione delle entrate (correnti ed in conto capitale) è pari (tra 1995 e 1998) a 2 punti di PIL; il DPEF attribuisce tale andamento al venir meno degli effetti delle misure non permanenti (o comunque ad efficacia concentrata nel primo anno), ed alla ipotesi di costanza in termini nominali delle aliquote delle accise.

Le spese al netto degli interessi crescono, nel complesso del periodo, meno del PIL, compensando in parte l'andamento delle entrate. Dopo il 1996, la leggera ripresa della spesa in conto capitale (che passa dal 2,1% del PIL del 1995 al 2,3% del 1998), è compensata dal rallentamento della spesa corrente al netto degli interessi, la cui incidenza rispetto al PIL, dopo un lieve aumento tra il 1995 ed il 1996, scende di quasi mezzo punto percentuale nei due anni tra il 1996 ed il 1998.

Gli andamenti descritti manterrebbero stabile il rapporto tra fabbisogno complessivo e PIL, ma ad un livello ancora incompatibile (date le assunzioni sulla crescita del PIL, e le dimensioni già raggiunte dal debito) con la stabilizzazione del rapporto tra debito e PIL, che infatti crescerebbe dal 123,8% del 1995 al 125,7% del 1998.

L'evoluzione del quadro tendenziale del settore pubblico, presentata nel DPEF, è so-

stanziamente eguale a quella delineata con riferimento al settore statale.

3.3. La spesa sanitaria negli anni 1991 - 1994.

La spesa sanitaria di parte corrente del Servizio sanitario nazionale ha superato anche negli anni più recenti, nonostante le misure di razionalizzazione introdotte, in particolare con il decreto legislativo n. 502 del 1992 (modificato dal decreto legislativo n. 517 del 1993), le relative previsioni.

Il 1993 ha rappresentato, dal punto di vista del finanziamento della spesa sanitaria pubblica, il primo anno di attuazione del nuovo sistema, in base al quale i contributi di malattia vengono attribuiti direttamente alle Regioni ed il Fondo sanitario nazionale di parte corrente - che corrisponde al capitolo 5941 dello stato di previsione del Ministero del tesoro - costituisce l'integrazione statale, proveniente dalla fiscalità generale, fino all'importo della spesa sanitaria preventivata all'inizio dell'anno.

Per quanto riguarda i disavanzi degli anni più recenti, si può ricordare che, relativamente all'anno 1991, l'articolo 1 della legge n. 67 del 1993, oltre a disporre l'integrazione del Fondo sanitario nazionale per 5.600 miliardi, ha stabilito che il ripiano dei disavanzi fosse per due terzi a carico dello Stato e per un terzo a carico dei bilanci regionali.

Con riferimento al 1992, l'articolo 2 della citata legge n. 67 del 1993 ha integrato il Fondo sanitario nazionale di 6.130 miliardi; l'onere del disavanzo spetta interamente alle Regioni.

Per quanto concerne i disavanzi degli anni 1993 e 1994 l'articolo 1 del decreto-legge 2 giugno 1995, n. 219, recante norme in materia di istituti e di personale appartenenti al Servizio sanitario nazionale, prevede un intervento finanziario a carico del bilancio statale pari a 3.480 miliardi per fare fronte alle maggiori occorrenze finanziarie di parte corrente per gli anni 1993 e 1994, mediante concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti. Il rima-

nente disavanzo resta comunque a carico delle Regioni.

Il Fondo sanitario nazionale in conto capitale - corrispondente al capitolo 7082 dello stato di previsione del Ministero del bilancio - dispone di stanziamenti assai limitati (300 miliardi per ciascuno degli anni 1994 e 1995). Una parte rilevante dei finanziamenti in conto capitale deriva dall'articolo 20 della legge finanziaria n. 67 del 1988, che ha autorizzato l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico, nonché di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti, per l'importo complessivo di 30.000 miliardi.

La spesa sanitaria pubblica per il 1994 è stata stimata, nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1994, in 94.933 miliardi, in lieve diminuzione rispetto al 1993 (quando aveva raggiunto i 95.042 miliardi), continuando il trend di diminuzione iniziato nel 1993 rispetto al 1992 (quando la spesa sanitaria aveva superato i 96.000 miliardi). Per quanto riguarda le previsioni relative al 1995, un elemento importante deriverà dall'aumento di spesa per il personale in base al nuovo contratto attualmente in discussione. In base al bilancio di previsione dello Stato per il 1995 l'importo dei contributi di malattia è pari a 48.000 miliardi, e l'integrazione del Fondo sanitario nazionale ammonta a 39.794 miliardi. Per valutare le entrate complessive agli importi citati vanno aggiunte le altre fonti di finanziamento, costituite dalle entrate proprie delle USL e dalla partecipazione delle Regioni a statuto speciale.

3.4. Le privatizzazioni

I proventi derivanti dalla vendita di beni del patrimonio immobiliare ovvero di partecipazioni dello Stato affluiscono, ai sensi della legge 27 ottobre 1993 n. 432, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, inizialmente istituito presso la Direzione generale del Tesoro e ora, in base a quanto di-

sposto dal decreto-legge 10 maggio 1995 n. 161 (che reitera precedenti decreti-legge), presso la Banca d'Italia.

Gli incassi, in tal modo realizzati, avendo carattere straordinario sono destinati esclusivamente e direttamente alla riduzione del debito pubblico; essi pertanto non influiscono sull'entità del fabbisogno, ma contribuiscono al miglioramento del rapporto debito/PIL.

Secondo il DPEF sono importanti anche gli effetti indiretti che la politica delle dismissioni può avere sulla credibilità dell'azione di Governo e quindi sui tassi di interesse che gravano sul debito pubblico.

Le dismissioni di quote di partecipazioni di proprietà dello Stato (diretta, come nel caso IMI od INA, o indiretta, nel caso di società possedute da IRI S.p.A. e ENI S.p.A.) hanno determinato, sino ad oggi, un introito complessivo di quasi 16.900 miliardi di lire, dei quali 5.900 sono affluiti, nel 1994, direttamente nelle casse dello Stato, mentre gli altri sono andati a diminuzione dell'indebitamento delle società capogruppo.

I programmi del Governo prevedono di completare, nel corso del 1995, la dismissione delle rimanenti quote di proprietà del Tesoro in IMI ed INA e di avviare quella di ENI ed ENEL.

Il DPEF 1995-1997 aveva previsto nel triennio incassi per dismissioni di 10.000 miliardi annui, confermati nel Documento relativo al triennio 1996-1998.

DISMISSIONI: introiti programmati e realizzati (miliardi di lire)

| | | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-------------|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| programmati | non indicato | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 10.000 |
| realizzati | | 5.921 | | | | |

Il programma di privatizzazioni può essere realisticamente perseguito se verranno conseguite rapidamente le condizioni poste sia dalle leggi sulle privatizzazioni che da atti parlamentari di indirizzo. Più specificamente, per ciò che riguarda i settori di pub-

blica utilità, occorre avviare la liberalizzazione dei mercati e istituire le autorità di regolazione. In assenza di queste condizioni non si può procedere nè alla privatizzazione di ENEL e di ENI, nè delle telecomunicazioni.

3.5. Obiettivi e manovra di finanza pubblica.

A fronte degli andamenti tendenziali descritti, il DPEF propone interventi correttivi sufficienti a raggiungere entro il 1998 un livello del rapporto fabbisogno/PIL pari al 3%. Il raggiungimento di tale obiettivo (che, come detto in precedenza, è uno dei parametri che individuano l'assenza di un «disavanzo eccessivo» nell'apposito protocollo allegato al trattato di Maastricht) implica che la riduzione del rapporto debito/PIL continui anche negli anni successivi al 1995 (nell'andamento tendenziale invece, il rapporto debito/PIL si riduce tra il 1994 ed il 1995, ma riprende a crescere negli anni successivi).

Gli interventi correttivi necessari ammontano a circa 84.600 miliardi a fine triennio; di tale ammontare una quota pari a 32.500 miliardi dovrà essere realizzata nel 1996.

La manovra per il 1996 dovrà ottenere aumenti di entrata per circa 16.500 miliardi (dei quali 15.000 relativi ai tributi erariali), e riduzioni di spesa per 16.000 miliardi.

Per le entrate le misure di correzione, sostituendo gli effetti transitori di alcuni degli interventi messi in atto per l'anno in corso, consentiranno di mantenere la pressione fiscale al livello già raggiunto.

Per quanto attiene alle spese, il risultato sarà ottenuto con una crescita delle spese in conto capitale in linea con la crescita del PIL, mentre le spese correnti al netto degli interessi dovranno crescere ad un tasso non superiore al tasso di inflazione programmato (3,5%); poichè è prevista una forte dinamica dei trasferimenti di risorse statali (bilancio e Tesoreria) verso gli enti previdenziali, il vincolo di costanza delle spese

correnti (nette di interessi) in termini reali richiederà un forte contenimento delle altre spese.

La manovra per il 1996 e quelle per i due anni successivi dovranno determinare un miglioramento dell'avanzo primario del settore statale crescente dagli oltre 32.500 miliardi del 1996, ai 59.500 del 1997, ed agli 84.600 miliardi nel 1998. In termini di PIL si tratta di circa 4 punti percentuali di correzione (1,74 punti nel 1996, ulteriori 1,25 punti nel 1997, ed ulteriori 1,04 punti nel 1998). Sia nel primo anno che in quelli successivi la manovra consiste per poco più della metà di aumenti di entrata e per la parte rimanente di riduzioni di spesa.

A livello di settore pubblico la manovra ha le medesime dimensioni complessive, tuttavia negli anni successivi al 1996, aumenta la quota derivante da aumenti di entrata (che nel 1998 sono superiori per circa 10.000 miliardi agli aumenti di entrata del settore statale); in sostanza, è presumibile che una parte delle programmate riduzioni di spesa del settore statale (circa 10.000 miliardi nel triennio) dovrà consistere in riduzioni di trasferimenti statali verso enti del settore pubblico, i quali compenseranno la riduzione dei finanziamenti erariali con un equivalente incremento delle entrate proprie.

L'aumento dell'avanzo primario avrà, a parità di tassi di interesse (si tenga conto che, come detto in precedenza, la riduzione dei tassi è già scontata negli andamenti tendenziali), un effetto di contenimento della spesa per interessi per quasi 5.000 miliardi nel 1998; ne risulterà, nel complesso, un miglioramento del fabbisogno pari ad oltre 4,25 punti percentuali di PIL nel 1998. Sulla base delle ipotesi utilizzate nel DPEF, considerando anche gli incassi derivanti dalle «dismissioni» (non conteggiati a riduzione del fabbisogno e pari a 10.000 miliardi per ognuno degli anni del triennio) si ottiene un tasso di crescita del debito inferiore a quello del PIL: il rapporto debito/PIL scende infatti (settore statale) dal 124,48 % del 1996 al 115,39 del 1998.

4. Le entrate

Il DPEF propone per il triennio 1996-98 l'obiettivo del mantenimento della pressione fiscale allo stesso livello del 1995; il rapporto delle entrate finali del settore statale sul PIL si dovrebbe mantenere intorno al 32 per cento per il triennio, evidenziando un incremento di circa un punto rispetto al 1994, anno di sostanziale stasi nella dinamica delle entrate; anche per quanto riguarda il bilancio dello Stato viene riproposto l'obiettivo di mantenere costante nel triennio, intorno al 27 per cento, il rapporto delle entrate tributarie rispetto al PIL. Poichè la pressione fiscale, in mancanza di interventi, si ridurrebbe negli esercizi futuri di circa un punto e mezzo percentuale rispetto al PIL (a causa del venir meno degli effetti dei provvedimenti di natura transitoria contenuti nella manovra correttiva per il 1995 e della stazionarietà del gettito delle imposte stabilite in cifra fissa), la realizzazione di questi obiettivi impone una manovra correttiva sulle entrate. Per il settore statale, il documento governativo prevede per il 1996 un intervento sulle entrate finali pari a 16.500 miliardi, di cui 15.000 circa di tributi erariali diretti ed indiretti. Gli ulteriori interventi, nell'ipotesi che ciascuna manovra produca effetti permanenti di gettito e costanti negli esercizi successivi (ipotesi implicita nei dati presentati nel DPEF), dovranno apportare una correzione alle entrate per 13.500 miliardi circa nel 1997, per complessivi 30.000 miliardi, e di 13.000 miliardi per il 1998, per una correzione complessiva di 43.000 miliardi.

Per quanto riguarda il settore pubblico, la manovra proposta nel primo esercizio risulta quantitativamente identica a quella appena illustrata per il settore statale; nel 1997 e 1998 invece, la dimensione dell'intervento correttivo sulle entrate, pur in costanza di correzione complessiva sull'avanzo primario, differisce tra i due aggregati e registra per il settore pubblico una variazione complessiva di entrate finali superiore, pari a 38.000 miliardi e 53.000 miliardi rispettivamente. Tale differenza deriva dall'inserimento nella previsione rela-

tiva al settore pubblico delle entrate di competenza degli enti esterni al settore statale (enti locali, UU.SS.LL., enti previdenziali) e potrebbe essere in parte riconducibile al programmato decentramento finanziario, da operare attraverso il trasferimento di tributi erariali agli enti locali o l'attribuzione di una maggiore autonomia nella determinazione di alcuni tributi.

Entrando brevemente nel merito degli interventi programmati, la politica tributaria del triennio è, ancora una volta, orientata al recupero di imponibili attraverso la definizione di misure dirette a ridurre evasione e elusione; in particolare, si ricercherà una estesa applicazione dei metodi di accertamento induttivo e la definizione degli studi di settore. Questi ultimi si baseranno sulle informazioni già disponibili all'Amministrazione finanziaria (dati contabili e dimensionali rilevabili dalle dichiarazioni dei redditi) e su elementi caratteristici delle attività allo studio. Poichè lo studio di settore è destinato ad indirizzare sia il contribuente in sede di dichiarazione dei redditi, sia l'Amministrazione in sede di definizione degli accertamenti da effettuare, la predisposizione degli studi di settore dovrebbe, comunque, avvenire in armonia con le categorie interessate, per evitare inutili conflitti tra Amministrazione e contribuenti.

La manovra sulle entrate per il triennio 1996-98 mira, inoltre, a razionalizzare la tassazione delle imprese e delle attività finanziarie e intende proseguire il percorso di accorpamento delle aliquote IVA come previsto dalla normativa comunitaria; in tale ultimo settore, l'intervento proposto terrà conto, peraltro, dei riflessi sull'inflazione delle variazioni proposte.

Sempre in linea con la normativa comunitaria, il DPEF prevede la possibilità di introdurre imposte ambientali, legate alla imputazione dei costi connessi all'uso delle risorse ambientali; gettito aggiuntivo potrebbe derivare, inoltre, da interventi sulla tassazione relativa ai giuochi e ai Monopoli di Stato.

L'intera manovra dovrebbe essere associata, nelle proposte governative, ad un'opera di semplificazione e decentra-

mento, sviluppata attraverso l'abolizione di alcuni tributi, la riduzione degli adempimenti dei contribuenti e la garanzia di una maggiore autonomia finanziaria degli enti decentrati (accompagnata naturalmente da una riduzione dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato). Su quest'ultimo punto, in particolare, il DPEF prevede il trasferimento alle regioni di alcuni tributi erariali, la razionalizzazione dei tributi esistenti a livello comunale e una maggiore flessibilità nella determinazione delle aliquote dei tributi già di competenza locale.

Ad avviso del relatore deve essere promossa una prima seria iniziativa di riforma verso il federalismo fiscale diretta a far coincidere i centri di erogazione con quelli di prelievo e salvaguardando le necessarie misure perequative per mettere in condizioni tutti i cittadini di usufruire di servizi dimensionati su *standard* adeguati. In connessione con l'avvio del federalismo fiscale deve essere varata una riforma istituzionale che con legge ordinaria utilizzi nel modo più ampio possibile la cornice costituita dall'articolo 115 della Costituzione in materia di delega di funzioni amministrative alle Regioni.

In questo quadro possiamo innestare, quale obiettivo non secondario, la modificazione dei criteri di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, con la sostituzione dei contributi sanitari e della tassa sulla salute con fonti di contribuzione applicate all'insieme dei redditi prodotti nel territorio regionale (le ipotesi allo studio prevederebbero la tassazione del valore aggiunto di impresa regionale o la tassazione dei redditi prodotti dall'attività di impresa e dei redditi di lavoro autonomo). Tale nuovo tributo regionale, la cui istituzione dovrebbe essere associata all'abolizione dell'ILOR ed al coordinamento dell'ICIAP, rinnoverebbe il collegamento esistente tra spesa sanitaria e contributi sanitari e sarebbe destinato al finanziamento delle complessive esigenze finanziarie degli enti locali.

5. La ripresa degli investimenti, l'occupazione

Dall'analisi dell'andamento degli investimenti in Italia emerge, nei vari aggregati presi in esame, una significativa contrazione, che si protrae ormai da diversi anni. Questa tendenza è in qualche modo determinata dalla necessità, al fine del conseguimento degli obiettivi relativi al debito ed al fabbisogno, di realizzare un significativo avanzo primario. Il conseguimento ed il consolidamento di questo obiettivo si ritrova nelle manovre di bilancio attuate in questi anni e, secondo le previsioni del documento in esame dovrebbe nel 1995, raggiungere il valore di 60.000 miliardi. Il nesso tra la flessione di questa componente della spesa ed il conseguimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica è evidente.

Il crescente avanzo primario si rende necessario per compensare la elevata quota di spese per interessi a carico del bilancio dello Stato, prodotti a loro volta dall'elevato debito pubblico. Delle varie componenti della spesa quella relativa agli investimenti pubblici è *strutturalmente meno rigida* delle altre (consumi e trasferimenti) e quindi tende a cadere sotto i «tagli» necessari per mantenere l'equilibrio finanziario.

La necessità della ripresa della spesa pubblica per investimenti è tra l'altro determinata da alcuni fattori specifici dell'economia italiana quali la scarsa attitudine al rischio delle piccole e medie imprese che in Italia ricoprono un ruolo maggiore che in altri paesi, il persistere degli squilibri tra Nord e Sud e l'esiguità della spesa per ricerca e sviluppo.

I risultati del 1994 hanno «smentito» le previsioni relative all'inversione di tendenza di questa componente della spesa. Il DPEF dello scorso anno e la successiva Relazione Previsionale avevano infatti prefigurato un leggero incremento dei pagamenti complessivi in conto capitale in termini nominali, pari allo 0,2 per cento, rispetto all'anno precedente. Le Relazioni di cassa evidenziavano di contro risultati completamente diversi (una flessione del 27,55 per cento dei

pagamenti complessivi per i primi 9 mesi del 1994 rispetto ai corrispondenti del 1993, nella RC del 27 dicembre 1994, che saliva al 30,85 per cento con riferimento all'intero anno nella RC successiva, al 31 dicembre).

Il punto di svolta si è spostato al 1995, per il quale non sono previste correzioni degli andamenti tendenziali da parte della manovra di bilancio. L'andamento dei pagamenti complessivi in conto capitale, nei diversi aggregati considerati nel DPEF, evidenzia un forte incremento, soprattutto per il settore statale, che dovrebbe a fine esercizio registrare un incremento di 6.000 miliardi, pari al 17,20 per cento rispetto al 1994 in termini di tasso di variazione. Meno sostenuta la dinamica del settore pubblico e delle Amministrazioni pubbliche, che registrerebbe a fine 1995 tassi di variazione rispetto all'anno precedente rispettivamente del 9,57 per cento e del 4,55 per cento. Per il 1996 si registrerebbe il fenomeno inverso con una minore crescita dei pagamenti del settore statale (+6,44 per cento), rispetto a quelli degli altri aggregati (+9,54 per il settore pubblico e +10,35 per le pubbliche amministrazioni).

Analogo andamento rileva per la dinamica relativa alla costituzione di capitali fissi che hanno registrato nel 1994 in pratica un dimezzamento rispetto all'anno precedente.

La maggiore dinamica della spesa in conto capitale prevista per il settore statale va ascritta alla tipologia degli interventi proposti nel DPEF che si concentrano in una serie di azioni volte essenzialmente a rimuovere «l'inefficienza della gestione pubblica» che non è riuscita ad utilizzare completamente i fondi disponibili. L'azione del Governo si muove su quattro direttrici fondamentali. In primo luogo la rimozione degli ostacoli procedurali che impediscono l'utilizzazione dei mezzi disponibili, quantificati in 53.000 miliardi nel quinquennio 1995-1999, di cui 16.000 relativi al Mezzogiorno. Si tratta di interventi dotati di copertura finanziaria e per molti dei quali si è alla fase di progettazione esecutiva. Il Governo si propone tre livelli di azione specifica al riguardo: la convocazione, prevista nel DPEF, di una esplicita sessione

che coinvolga tutti i soggetti interessati; lo svolgimento di un'opera di promozione per l'utilizzazione dei fondi comunitari, attraverso la creazione, disposta nell'articolo 5 del DL 123/95, di una «cabina di regia nazionale» e di «cabine di regia regionali»; infine lo sblocco dei lavori pubblici, che dovrebbe essere agevolato dal decreto-legge n. 101 del 1995, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 216 del 1995, di riforma della legge Merloni.

La seconda direttrice di intervento può essere ritrovata nell'intenzione di favorire l'impiego del capitale privato «nella produzione di beni vendibili sul mercato ai cittadini». In particolare forme di *project financing* possono essere attivate nel settore della viabilità con riferimento alle comunicazioni autostradali (variante di valico e potenziamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria) e delle comunicazioni stradali (per un valore complessivo di 3.000 miliardi); nel settore idrico, con particolare riguardo alle opere da realizzare nel Mezzogiorno; ed infine nel settore dei trasporti (ferroviari, trasporto locale, trasporti rapidi di massa, sistemi aeroportuali ed autostradali).

La terza direttrice è data dagli interventi nelle aree depresse. Anche in questo caso il riferimento esplicito è al decreto-legge n. 123 del 1995 che si propone di sbloccare agevolazioni per gli investimenti produttivi, quantificate in 9.000 miliardi a fronte di investimenti valutabili in 30.000 miliardi. Va rilevato peraltro che si tratta di interventi in fase di realizzazione o in alcuni casi già portati a compimento, mentre dal punto di vista delle risorse da destinare a nuove iniziative, il CIPE con delibera del 27 aprile 1995 ha provveduto a ridefinire gli stanziamenti del Ministero dell'Industria in 2.000 miliardi, con investimenti attivabili per 6.000-6.500 miliardi. Il citato decreto-legge dispone inoltre incentivi automatici basati sulla compensazione tra credito per le agevolazioni e debito tributario del soggetto richiedente, limitatamente alle imposte che si riscuotono tramite il conto fiscale. Le somme destinate a questa finalità ammonterebbero a 1.850 miliardi, con una attivazione di investimenti di 10.000 miliardi.

Sempre al decreto-legge n. 123 del 1995 bisogna fare riferimento per quanto concerne gli investimenti in infrastrutture che, secondo il DPEF, consentiranno di avviare opere per oltre 10.500 miliardi con utilizzo di fondi comunitari fino a 4.000 miliardi.

L'impulso alla spesa per investimenti riguarda, come emerge da questa sintetica esposizione, in particolare gli enti che compingono il settore statale. L'articolazione degli interventi dovrebbe tradursi nella inversione di tendenza dei pagamenti complessivi anche se i tempi di reazione delle procedure attivate potrebbero non consentire la realizzazione integrale dell'incremento previsto. In questo caso una parte degli effetti espansivi si trasferirebbe sul 1996, riducendo le differenze tra il tasso di variazione previsto per il settore statale e quello ipotizzato per gli altri due aggregati.

La quarta ed ultima direttrice dell'azione governativa si riferisce specificamente alle politiche per l'occupazione. Il complesso programma di interventi nel mercato del lavoro delineato nel DPEF ha trovato una prima applicazione nel pacchetto di proposte approntato dal Consiglio dei Ministri del 9 giugno. Queste proposte si articolano nella reiterazione del decreto-legge recante disposizioni in materia di collocamento e di interventi a sostegno del reddito (effettuata con il decreto-legge n. 232 del 1995 all'esame della Camera dei deputati), e nella predisposizione di due disegni di legge. Il primo, all'esame della Camera, prevede nuove tipologie contrattuali per incrementare le occasioni di impiego. In tal senso è disciplinato il nuovo istituto della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, nonché la ridefinizione del contratto di lavoro a termine, la disciplina sul *part time* e l'apprendistato. Per la prima volta inoltre viene introdotta la figura del contratto di lavoro a coppia (*job sharing*). Il secondo disegno di legge, ancora in fase di elaborazione in ambito governativo si pone infine l'obiettivo di realizzare nuove forme di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, anche attraverso la riorganizzazione dei soggetti pubblici operanti sul mercato occupazionale.

L'azione messa in campo dal Governo per l'espansione degli investimenti pubblici e la promozione dell'occupazione è apprezzabile. Tuttavia la situazione di profondo malessere di molte aree del Paese, solo marginalmente interessate dalla ripresa in atto, impone l'adozione di indirizzi più incisivi.

Per quanto riguarda gli investimenti è inadeguato il volume complessivo che deve quindi essere significativamente accresciuto.

Il Governatore della Banca d'Italia ha ricordato come la dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno sia pari al solo 50% del Centro-Nord e che le imprese del Sud, per effetto della eliminazione degli sgravi e delle agevolazioni compensative del differenziale di produttività in larga misura originato da disconomie esterne, rischiano di essere ulteriormente spiazzate sul mercato.

La VIII Commissione ha sottolineato l'esigenza di una ripartizione territoriale degli investimenti funzionale alla coesione economico-sociale del Paese. Sul deliberato della VIII Commissione richiama l'attenzione su programmi di investimento cruciali quali quello delle ferrovie e delle telecomunicazioni che sono strutturati in termini tali da allargare il divario fra Sud e Centro Nord.

La Commissione Ambiente ha raccomandato che gli investimenti siano collocati dentro una prospettiva di sviluppo sostenibile e di compatibilità ambientale.

La modernizzazione della infrastrutturazione del Mezzogiorno deve essere inquadrata in un'ottica europea (Piano Delors) e mediterranea in vista della costituenda area strategica euro-mediterranea.

Con riguardo all'occupazione, mentre si ravvisa la necessità di incisive riforme che eliminando le attuali rigidità, favoriscano l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, deve essere evitato il rischio che tutto il ragionamento sulla flessibilità si riduca ad una pura e semplice deregolamentazione.

In Italia la specificità del fenomeno della disoccupazione è rappresentato dalla eccezionale concentrazione tra i giovani e nella popolazione femminile del Mezzogiorno. La questione meridionale rimane quindi un problema nazionale da risolvere nel contesto di una ipotesi di sviluppo valida per l'in-

tero paese e creando le condizioni ambientali per lo sviluppo dell'impresa e del lavoro.

Ciò implica forti investimenti (pubblici e privati) nel sistema delle infrastrutture e nel sistema formativo e la repressione delle forme di criminalità organizzata.

La politica occupazionale va praticata ad ampio spettro. Anche dal processo di aggiornamento in atto, che implica una progressiva trasformazione delle attività produttive e lo spostamento delle preferenze dei cittadini, deriva la emersione di nuove occasioni di lavoro.

Per ricercare la piena occupazione nel nostro Paese, a fianco degli strumenti tradizionali deve essere considerato tutto il settore che si può attivare dalla incentivazione della domanda rispetto ai servizi alla famiglia e a quelli che vengono definiti servizi di prossimità.

Dati non trascurabili, emergono da uno studio di simulazione su Francia, Regno Unito e Germania. Il risultato complessivo delle simulazioni ha mostrato che, un'azione di incentivazione del consumo a favore dei servizi di prossimità o ambientali contribuirebbe ad accrescere annualmente l'occupazione di una percentuale variante dallo 0,1 per cento allo 0,3 per cento. Si tratta di una percentuale non trascurabile.

Sono ipotesi, che fanno riflettere sulla necessità di trasferire orizzontalmente le risorse private verso la produzione di beni e servizi di qualità sociale, anziché passare esclusivamente dal canale tassazione-finanziamento pubblico, anche per quei servizi a cui, tradizionalmente, è sempre più difficile dare risposte pubbliche, fermo restando il principio che la non esclusione rimane di competenza squisitamente pubblica.

Venendo incontro alla domanda privata pagante si può dar luogo alla crescita di veri e propri mercati in alcuni settori con un disimpegno graduale dello Stato, assolvendo all'esigenza di aumentare il contenuto dell'occupazione; si raggiungerebbe così contemporaneamente l'obiettivo di maggiore occupazione con un alleggerimento del prelievo fiscale.

6. Gli interventi di correzione nei diversi settori di spesa

Per il 1996 l'obiettivo di riduzione del fabbisogno, pari a 32.500 miliardi, si ripartisce per 16.500 miliardi in un aumento delle entrate e per 16.000 miliardi in riduzione delle spese.

Il DPEF non indica alcun proporzionamento della riduzione programmata nei diversi settori, ma si limita ad illustrare le azioni che si immagina di realizzare per dare concretezza alla manovra riduttiva.

È opportuno altresì aver presente che la riduzione di 16.000 miliardi dovrà avvenire nei diversi settori di spesa, fatta eccezione per la previdenza, settore questo per il quale operano gli effetti della riforma strutturale¹, presentata alle Camere, e alla quale viene attribuito il carattere di provvedimento collegato alla manovra di bilancio, con riferimento sia al triennio 1995-1997, impostato con la precedente legge finanziaria, sia al triennio 1996-1998, da impostare con i nuovi documenti finanziari.

Può essere utile altresì ricordare che nella manovra di bilancio per il 1994 (quale presentata, a settembre del 1993, nella Relazione previsionale e programmatica) su 27.000 miliardi di riduzioni di spese il set-

¹ Il provvedimento di riforma del sistema pensionistico (AC 2549) assicura, secondo le stime governative, almeno 100.000 miliardi di miglioramento del fabbisogno nel primo decennio di applicazione. I risparmi attesi per il triennio 1995-1997 sono maggiori di quelli indicati nel provvedimento collegato alla manovra per il 1995, già scontati nell'andamento tendenziale; in proposito il DPEF chiarisce che i maggiori risparmi «potranno essere portati a riduzione ulteriore del fabbisogno programmato per il 1996 al momento dell'approvazione della legge» (di riforma). Nel DPEF viene anche sottolineato, con particolare riferimento al periodo transitorio, che un elemento essenziale della riforma è il graduale innalzamento «dell'età effettiva di accesso alla pensione»; secondo il documento governativo si tratta «di un intervento necessario la cui cadenza temporale potrebbe anche essere accelerata nel corso dei lavori parlamentari».

tore previdenziale incideva per 6.000 miliardi (circa il 22,8%); nella manovra di bilancio per il 1995 (presentata, a settembre 1994, nella Relazione previsionale e programmatica) su 27.000 miliardi di riduzione di spesa il settore previdenziale incideva per 9.000 miliardi, pari a circa il 33%.

Pertanto i 16.000 miliardi programmati di riduzione di spesa dovranno essere proporzionati tra i diversi settori di intervento, senza considerare la previdenza.

Tali settori sono descritti nel DPEF secondo le seguenti linee direttrici.

Riforma strutturale del bilancio dello Stato

Si tratta di rendere la struttura del bilancio di previsione statale compatibile con la responsabilizzazione della dirigenza nella gestione dei fondi assegnati ai vari compiti pubblici o centri di costo. La prospettiva, sia pure sinteticamente indicata nel DPEF, opportunamente riprende la linea di riforma della pubblica amministrazione aperta con il decreto legislativo n. 29 del 1993. Peraltro l'azione riformatrice in questa direzione, che deve svilupparsi con coerenza e tempestività dopo un certo rallentamento registratosi con l'avvio di questa legislatura, è probabile che darà risultati finanziariamente modesti, dal punto di vista della razionalizzazione della spesa, nel corso del 1996. Ciò peraltro non significa che non debba puntarsi con incisività in questa direzione, ponendo il criterio della responsabilità di bilancio della dirigenza pubblica come pietra angolare nella revisione sia dei procedimenti amministrativi sia della stessa struttura classificatoria del bilancio statale.

Blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, potenziamento degli istituti di mobilità e azioni di recupero dell'efficienza

Oltre il proseguimento del blocco alle assunzioni si prevede di proseguire nel processo di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di riforma dei Ministeri e

degli enti pubblici, riprendendo l'iter del relativo disegno di legge-delega; realizzazione di una rete unitaria informatizzata che consenta la trasmissione degli atti per via telematica, l'attuazione delle procedure di mandato elettronico di pagamento e il concreto avvio delle tecniche di controllo di gestione; l'organizzazione di strutture di monitoraggio, presso il Ministero del tesoro, per segnalare situazioni di spreco e di inefficienza; un uso incisivo dello strumento della mobilità anche volontaria, con aumento della flessibilità dei poteri di organizzazione dei singoli uffici, nel quadro dell'attribuzione ai dirigenti di autentiche responsabilità per *budget* di spesa.

L'insieme di queste politiche fondamentalmente dirette ad una gestione dinamica del personale dovrebbe consentire un contributo di circa un punto percentuale rispetto al PIL in termini di riduzione del fabbisogno: questo indirizzo, tenuto conto delle pressioni che inevitabilmente si avranno sul versante retributivo, anche in connessione ad una leggera ripresa della crescita dei prezzi, dovrà pertanto applicarsi rigorosamente ai meccanismi di regolazione del *turn-over*, meccanismi che pur formalmente in essere già da molti anni, non sembra siano riusciti fin qui a conseguire i risparmi attesi.

Sanità

Nella salvaguardia degli attuali livelli delle prestazioni il Governo punta a ridurre gli oneri a carico diretto del bilancio pubblico attraverso una più consistente partecipazione degli assistiti e con un maggior concorso finanziario delle istituzioni regionali e locali. Si proseguirà nel processo di razionalizzazione della rete ospedaliera, cercando di definire meglio il confine tra prestazioni assistenziali e sanitarie. I risparmi andranno a finanziare il fondo sanitario di conto capitale e il progetto di prevenzione delle malattie tumorali. La Commissione igiene e sanità ha espresso un giudizio critico sui prospettati interventi per il settore.

Istruzione e ricerca scientifica

L'indirizzo è quello di razionalizzare e contenere le spese di funzionamento, canalizzando i risparmi a favore di interventi a carattere innovativo: formazione e aggiornamento del personale, innovazione delle attività didattiche, etc.

Complessivamente alle spese per l'istruzione dovrà provvedersi mantenendo l'invarianza della spesa rispetto al 1995.

Al riguardo non viene specificato se tale invarianza deve essere mantenuta rispetto al bilancio assestato 1995 o alle previsioni iniziali. Mentre per il settore delle università tale obiettivo di invarianza della spesa monetaria viene specificamente riferito al bilancio assestato 1995.

Per il settore della ricerca scientifica lo sforzo di razionalizzazione e concentrazione delle risorse verrà operato su specifici progetti prioritari, recuperando flessibilità nei vari settori di intervento, incluse le ricerche spaziali.

Parere critico è stato espresso dalla competente Commissione del Senato.

Finanziamenti ad enti e istituzioni varie

Per tutti i programmi di finanziamento che riguardano enti ed istituzioni, di natura pubblica o privata, a carattere culturale, di ricerca applicata e comunque svolgenti attività di interesse pubblico, si prevede una generale riconsiderazione con la tecnica dello *zero-base-budget*: per ciascuno di essi dovrà essere pertanto data specifica ed analitica giustificazione per il loro mantenimento a carico, totale o parziale, della collettività. In tutti i casi si prevede di eliminare le specifiche disposizioni legislative che autorizzano tali trasferimenti di risorse, rinviando l'eventuale quantificazione del finanziamento direttamente alla legge finanziaria.

Difesa

Pur riconoscendo che le spese per la difesa, negli ultimi anni, si sono notevolmente ridotte come quota del PIL, si sotto-

linea che sussistono ancora spazi di contenimento soprattutto sul lato delle spese di personale e di funzionamento, contenimento da ottenere peraltro senza compromettere la operatività dello strumento militare. L'azione di razionalizzazione dovrebbe concentrarsi nella commisurazione del numero del personale di leva alle esigenze di costruzione del nuovo modello di difesa; al riproporzionamento della struttura dell'organico del personale militare e alla riorganizzazione ed alienazione del patrimonio mobiliare. In questo senso sembra necessario individuare con grande precisione le priorità finanziarie sulle quali concentrare gli investimenti nei programmi d'armamento a più elevato contenuto tecnologico e maggiormente in condizione di produrre effetti di ricaduta sui contigui settori della tecnologia ad usi civili.

7. La funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria nel sistema delle procedure di bilancio: note di sintesi

In occasione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) relativo al triennio 1996-1998, appare utile fornire alcune sintetiche notazioni sulla funzione che questo strumento è venuto assumendo nel sistema delle procedure di bilancio.

Al riguardo è rilevante sottolineare come nel DPEF 1996-98, in sede di ricostruzione delle politiche di bilancio per il 1994 (appendice 1) e per il 1995 (appendice 2), si affermi come le due manovre, relative agli anni indicati, non abbiano subito modifiche di rilievo nella fase di approvazione parlamentare.

Per il 1994 (Documento di programmazione elaborato nel luglio 1993) per conseguire i risultati programmati, soprattutto in termini di avanzo primario, veniva definita infatti un'azione correttiva dell'ordine di 31.000 miliardi di lire, che riguardava soprattutto la spesa. Nell'assetto definitivo della manovra approvata dal Parlamento, le riduzioni di spesa venivano a ragguagliarsi,

in via di previsione, nell'ordine di 26.000 miliardi; l'aumento netto delle entrate in circa 5.000 miliardi (9.500 miliardi al lordo degli effetti indotti dai tagli di spesa).

Per il 1995, il Documento di programmazione economico-finanziaria presentato nel luglio 1994, nonché le ulteriori revisioni delle stime introdotte con la Relazione previsionale e programmatica del settembre del 1994, definivano un'azione correttiva sul saldo primario calcolata in circa 48.000 miliardi. I provvedimenti di riduzione delle spese venivano calibrati su effetti finali previsti in circa 27.000 miliardi; quelli sulle entrate in circa 21.000 miliardi. Ulteriori risparmi per 2.000 miliardi avrebbero dovuto essere indotti dalla riduzione degli interessi prevedibilmente connessa alla flessione del fabbisogno.

Al termine della discussione parlamentare i testi definitivi presentavano risparmi di spesa valutati in 24.000 miliardi circa ed aumenti di entrata valutati in 23.900 miliardi circa. Tali risparmi consideravano gli effetti delle misure di contenimento in materia pensionistica, effetti introdotti nelle previsioni di bilancio grazie al blocco, fino al 30 giugno 1995, dei pensionamenti di anzianità ed ai meccanismi sostitutivi (delegati al Governo) di incremento del prelievo obbligatorio, per il secondo semestre del 1995, in caso di mancata entrata in vigore della riforma pensionistica entro il termine di cessazione del blocco semestrale delle pensioni di anzianità.

Naturalmente sia per il 1994 che per il 1995 si tratta di previsioni operate sulla base della stima dei prevedibili effetti delle innovazioni normative sugli equilibri tendenziali di bilancio.

Questa valutazione, riferita nel documento governativo alle manovre 1994 e 1995, può essere fondatamente estesa anche alle manovre per il 1993 e per il 1992.

Pertanto appare in qualche modo confermata dallo stesso Governo la valutazione, già da alcuni anni argomentata in sede parlamentare, secondo la quale le impostazioni di fondo delle manovre di bilancio, così come disegnate dal Governo tra la presentazione del DPEF e il deposito presso il Parla-

mento dei documenti contabili e dei disegni di legge collegati che le attuano, non risultano sostanzialmente modificate nel corso dell'esame parlamentare.

A questo risultato sembra possa dirsi, con ragionevole aderenza alla realtà, aver contribuito, in qualche misura, anche la nuova cornice normativa e regolamentare in materia di discussione e approvazione dei documenti contabili posta in essere a partire dal 1978 (legge 5 agosto, n. 468 del 1978), ma soprattutto dopo la legge n. 362 del 1988, di revisione della legge n. 468.

In sostanza la cornice istituzionale in materia di bilancio è stata caratterizzata da un evidente processo evolutivo; 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 (art. 81 della Costituzione) e i precetti contenuti nei Regolamenti che disciplinano il procedimento di formazione della legge nelle due Camere.

Si è rilevato come nel dibattito politico-istituzionale trovino tutt'ora posto alcune forme di semplificazione retorica: tra queste c'è anche quella che descrive un Parlamento anarchico che delibererebbe in materia di entrata e di spesa al di fuori di ogni vincolo e limite. Un esame obiettivo delle vicende degli ultimi anni fornisce invece elementi che portano a riconsiderare in modo sostanziale una tale descrizione dell'attività legislativa in Parlamento.

Il controllo del processo di bilancio, attraverso la tecnica dei parametri-obiettivo fissati nel DPEF, ha conseguito risultati apprezzabili, dei quali danno atto tutti gli osservatori obiettivi.

A ciò si aggiunga che la legislazione con effetti sul bilancio, fuori dalla sessione, è costituita per oltre il 95%, in media, da decretazione d'urgenza: e questa decretazione d'urgenza, salvo casi sporadici, peraltro finanziariamente limitati e comunque controllabili e recuperabili nel prosieguo dell'iter, non subisce modifiche di rilievo in ambito parlamentare. È del tutto ragionevole per-

tanto affermare che l'attuale contesto istituzionale, certamente migliorabile in molti punti, grazie al gioco incrociato dei principi contabili fissati con la legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, e dei vincoli procedurali determinati in sede regolamentare, esprime un rilevante grado di controllo sulla legislazione fiscale (entrata/spesa).

8. Conclusioni

8.1. Il documento del Governo pone un obiettivo di rafforzamento e consolidamento dei risultati già raggiunti nel percorso di riequilibrio della finanza pubblica. Un miglioramento del saldo primario e di quello complessivo, dell'ordine di grandezza indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria è elemento necessario di una strategia, difficile ma possibile, di risanamento complessivo dell'economia del nostro paese. Si tratta di un elemento necessario perchè un forte avanzo primario, riducendo il rischio di instabilità finanziaria inevitabilmente connesso ad un debito pubblico delle dimensioni raggiunte in Italia, permette di ridare flessibilità alla politica di bilancio ed alla politica economica: una credibile politica di stretto controllo della finanza pubblica è condizione necessaria per una riduzione dei differenziali dei tassi di interesse (rispetto ai tassi internazionali), e senza una riduzione dei tassi di interesse il peso del servizio del debito rischia di divenire non sostenibile, e comunque impedisce di indirizzare gli strumenti di politica economica verso un insieme equilibrato di obiettivi.

D'altra parte il riequilibrio della finanza pubblica è condizione necessaria ma non sufficiente di un risanamento complessivo: una crescita stabile dell'economia, che permetta di riassorbire la disoccupazione ed i crescenti squilibri territoriali e settoriali, raggiunta in condizioni di stabilità dei prezzi è l'altro elemento altrettanto necessario. A ben vedere, crescita dell'occupazione, riduzione degli squilibri, stabilità dei prezzi, sono obiettivi irrinunciabili dell'azione di politica economica non solo perchè deside-

rabili in sè ma anche perchè in mancanza di questi elementi lo stesso processo di risanamento della finanza pubblica perde di credibilità; infatti, date le dimensioni ragguardevoli del debito pubblico, la politica di bilancio sarà obbligata ad un avanzo primario per molti anni, e sarebbe davvero difficile mantenere un avanzo primario rilevante in una economia che non cresce, che accumula squilibri, che non fornisce sufficienti occasioni di lavoro.

In questa situazione, la politica di bilancio deve raggiungere gli obiettivi indicati nel DPEF senza più contare sulla riduzione della spesa per investimenti; occorre avere ben chiaro che una maggiore efficienza nella spesa, la mobilitazione di tutte le risorse disponibili (sia quelle comunitarie, che quelle private) non sono sufficienti se non vi è anche una ripresa del volume della spesa in conto capitale. In questo senso la linea indicata nel DPEF (in sostanza la spesa per investimenti dovrebbe crescere allo stesso tasso del PIL) deve essere ulteriormente e sostanzialmente rafforzata.

Questo obiettivo è rilevante per sostenere lo sviluppo generale del Paese ed è essenziale per dotare il Mezzogiorno delle infrastrutture necessarie alla espansione del sistema produttivo.

L'espansione degli investimenti pubblici non viene prospettata come ripresa di uno sviluppo quantitativo inteso secondo vecchie concessioni.

L'insieme delle scelte devono essere ancorate alle nozioni di sviluppo sostenibile. Gli investimenti indispensabili per la modernizzazione del Paese e del Mezzogiorno in particolare devono essere valutati con i criteri, riferiti all'utilità collettiva, della migliore allocazione delle risorse e del rigoroso governo del territorio.

È altresì evidente che la soluzione del problema occupazionale non deriverà solo dalla ripresa degli investimenti pubblici anche se la carenza degli stessi ha prodotto effetti particolarmente negativi nel Mezzogiorno del Paese.

Con riguardo all'occupazione deve essere ulteriormente sottolineato come sia insufficiente la crescita dell'occupazione quale ri-

sulta dall'attuazione dell'insieme delle misure illustrate nel documento.

Una vera politica per l'occupazione attende ancora di essere messa in campo poiché le misure concretamente indicate nel documento, pur se importanti, appaiono a nostro avviso insufficienti.

La ripresa dell'occupazione ai ritmi accettabili per una società civile non è questione che possa prescindere dalla soluzione dei problemi di finanza pubblica. Anche per questo fine è quindi indispensabile una azione giusta e rigorosa.

Gli obiettivi di miglioramento dei saldi indicati nel DPEF devono dunque essere raggiunti; dato questo vincolo la maggiore crescita della spesa per investimenti dovrà essere «finanziata» o con maggiori risparmi di spesa corrente o con una maggiore crescita, in particolare negli anni successivi al 1996, delle entrate. Su questo punto è opportuna una grande chiarezza: la crescita delle entrate, rispetto a quanto previsto nel DPEF, non deve derivare dall'aumento delle aliquote legali ma dal recupero delle aree di evasione e di elusione. In sostanza non è possibile ridurre, nell'immediato, la pressione fiscale, ma occorre distribuirla in modo più equo e più efficiente; è ormai inaccettabile un aumento del carico fiscale sui contribuenti che già adempiono ai loro obblighi verso la collettività: i lavoratori dipendenti anzitutto, ma anche i lavoratori autonomi e le imprese che, se adempiono regolarmente ai loro obblighi tributari e contributivi, sono sottoposti ad una concorrenza «sleale» da parte di chi evade o elude tali obblighi. Occorre dire chiaramente che il mantenimento di una situazione inefficiente e non equa sul lato delle entrate provocherà, dato il vincolo sui saldi, una crescente incapacità di assicurare sostegno al processo di sviluppo, che certo è affidato all'iniziativa degli imprenditori privati sul mercato, ma del quale lo Stato e gli operatori pubblici devono assicurare le condizioni di base sia in termini di «regole» sia in termini di servizi e di infrastrutture efficienti.

È rilevante a questo riguardo dare impulso al processo di privatizzazione delle

partecipazioni pubbliche intese come strumento per promuovere la modernizzazione del sistema produttivo e del mercato.

A questo riguardo è necessario definire un quadro di regole e di soggetti regolatori, in assenza dei quali non è possibile avviare concretamente i più importanti programmi indicati nel documento.

L'azione di razionalizzazione della spesa corrente deve essere indirizzata all'eliminazione degli sprechi e delle inefficienze; d'altra parte, il contenimento delle spese correnti deve tenere conto del fatto che non sarebbe accettabile né la rinuncia agli obiettivi prioritari di politica sociale (tra i quali ha carattere di particolare urgenza «la politica per la famiglia», ed in particolare il sostegno alle famiglie monoreddito), né lo scadimento della qualità dei servizi pubblici che sarebbe difficilmente tollerato da cittadini che sopportano una elevata pressione fiscale.

In conclusione è indispensabile (rispetto a quanto indicato nel DPEF) sia rafforzare l'azione di contenimento della spesa corrente e di razionalizzazione di tutta la spesa, sia ottenere maggiori risultati sul lato delle entrate a parità di aliquote legali di prelievo; i maggiori risultati raggiunti devono essere utilizzati per rafforzare la politica degli investimenti, garantendo comunque il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento dei saldi indicati nel documento. Si tratta di una strategia certo difficile ma possibile, se sostenuta da una credibile azione politica in grado di introdurre le innovazioni necessarie. In questo senso le indicazioni del documento in tema di «federalismo» sono apprezzabili se indicano la volontà di non limitarsi a trasferire alle regioni ed agli enti locali imposte in tutto definite al livello centrale per finanziare spese sulle quali è difficile una effettiva autonomia decisionale. L'innovazione istituzionale necessaria si ottiene solo puntando ad una effettiva autonomia decisionale delle regioni e degli enti locali sui due lati del vincolo di bilancio; solo una effettiva e rilevante possibilità di scegliere sul prelievo e sulla spesa, attribuita ai livelli decentrati di governo, può porre le basi di quel rinnova-

mento del rapporto tra cittadini (elettori e contribuenti) ed istituzioni democratiche che è una delle condizioni per il successo della complessa strategia di risanamento della finanza pubblica e dell'economia delineata.

8.2. Se questa strategia non venisse seguita o se, comunque, l'instabilità del quadro politico rendesse non credibile l'azione di riequilibrio e di risanamento, sarebbero messi a rischio anche i risultati fin qui raggiunti.

Un passaggio fondamentale è il controllo dell'inflazione che si lega alla situazione del cambio. I segnali sono preoccupanti, perchè una ripresa dell'inflazione porrebbe in crisi quella politica dei redditi che ha evitato negli ultimi anni un peggioramento delle difficoltà. Sappiamo, per esplicita dichiarazione del governatore della Banca d'Italia, che la politica monetaria continuerà a seguire una linea antinflazionistica; in conseguenza, se alla fine dell'estate non si avrà un calo del tasso di variazione dei prezzi, «le condizioni del credito diverranno più stringenti»; il rischio è dunque quello di dovere usare la leva monetaria per impedire una ripresa dell'inflazione con conseguenze negative evidenti in termini di aumento dei tassi di interesse, di impedimento del processo di crescita dell'economia e dell'occupazione, di peggioramento degli squilibri della finanza pubblica. Sta al Parlamento ed al Governo, alle forze politiche ed alle parti sociali mettere in atto interventi e comportamenti in grado di evitare che questa situazione si verifichi.

Un eccessivo aumento dei margini di redditività delle imprese con riflessi già in atto sull'inflazione, non solo metterebbe in crisi la politica dei redditi, ma avrebbe un riflesso negativo (attraverso la inevitabile reazione della politica monetaria) sulle possibilità di crescita ed in definitiva sulle stesse prospettive di redditività delle imprese. Anche dal punto di vista delle forze politiche va valutato il rischio di una situazione che può sfociare in una riduzione della credibilità dell'azione di risanamento, creando condizioni nelle quali i lavoratori e le orga-

nizzazioni sindacali non potrebbero accettare un controllo dei salari senza contropartite in termini di occupazione e di controllo dell'inflazione. A questo riguardo è oggettivamente fondato il tema posto dalle organizzazioni sindacali in relazione al divario fra l'inflazione programmata e quella consuntivizzata e alla difesa del potere d'acquisto dei salari. In termini espliciti il rischio è quello di un aumento dell'inflazione bloccato da una politica monetaria restrittiva che fermerebbe la crescita dell'economia ed avrebbe un ritorno negativo (attraverso il rallentamento delle entrate e l'aumento dei tassi di interesse) sulla finanza pubblica; ne risulterebbe un grave deterioramento della situazione che renderebbe comunque più difficile una ripresa dell'azione di risanamento; il compito diverrebbe di estrema difficoltà per qualunque Governo possa emergere dalle vicende politiche.

Se questo è vero, l'interesse comune sta nel mantenimento di un quadro politico affidabile che, assicurando sia il sostegno agli investimenti ed all'occupazione sia il controllo dell'inflazione, dia credibilità all'azione di risanamento della finanza pubblica, e contribuisca al calo dei tassi di interesse.

8.3. Quale che sia l'evoluzione politica, una volta determinati gli obiettivi di finanza pubblica, approvata la riforma previdenziale e definiti gli strumenti di correzione normativa per il 1996-1998, esistono strumenti e procedure che consentono al Governo e al Parlamento di mantenere sotto stretto controllo la situazione.

Appare rilevante, a questo riguardo, sottolineare come tra le forze politiche in campo sia auspicabile raggiungere una sostanziale convergenza sul criterio della opportunità di una preventiva determinazione, su base annuale e pluriennale, dei vincoli di finanza statale e pubblica allargata al cui interno dovranno poi svolgersi sia la sessione di bilancio, sia la successiva legislazione di spesa fuori dalla sessione.

Si tratta, come è stato osservato, di un criterio «appropriato» per trattare la politica fiscale: appropriato in senso istituzionale, per tutti i soggetti che partecipano

alla decisione e appropriato anche per le opposizioni, in quanto risulta garantita una effettiva possibilità di discutere la proposta governativa e di controproporre misure e scenari alternativi che si muovono dentro i parametri e i limiti predeterminati dal Governo e dalla maggioranza parlamentare che lo sostiene. In sostanza l'appropriatezza delle regole coincide con i criteri di responsabilità politica e di trasparenza decisionale che sono alla base dell'obbligo costituzionale sancito dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

In conclusione, il quadro istituzionale italiano in materia di finanza pubblica e di procedure di bilancio in particolare consente di affrontare efficacemente la situazione e di guardare al futuro con ragionevole fiducia. Questo messaggio deve essere dato a tutti i soggetti e ai nostri *partners* europei in particolare, con una decisione in Parlamento che rispecchi un generale senso di responsabilità nazionale.

Gli aggregati rappresentati nel DPEF

Le informazioni contenute nel DPEF si riferiscono essenzialmente al settore statale, al settore pubblico ed alle Amministrazioni pubbliche, nonché al bilancio di competenza dello Stato nella sua versione programmatica.

Il settore statale è formato dallo Stato (bilancio e tesoreria), della Cassa depositi e prestiti, della gestione relativa all'ex Agenzia per il Mezzogiorno (soppressa dal 15 aprile 1993 ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96), delle Aziende autonome statali ed enti assimilati; la nuova definizione di settore statale, tenendo conto dei mutamenti istituzionali intervenuti, esclude dall'aggregato delle aziende autonome le Ferrovie, i Monopoli e i Telefoni e le Poste.

Il settore pubblico comprende il settore statale e gli enti territoriali (regioni, province, comuni, unità sanitarie locali, comunità montane ecc.) e relative aziende di servizi, e gli enti pubblici non economici.

Le Amministrazioni pubbliche raggruppano, in linea col criterio della contabilità nazionale, le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre per la collettività servizi non destinabili alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Il settore è suddiviso in tre sottosettori:

amministrazioni centrali, che comprendono le amministrazioni centrali dello Stato e gli enti centrali diversi da quelli di previdenza, che estendono la loro competenza su tutto il territorio del Paese (Stato, organi costituzionali, Cassa depositi e prestiti, gestione delle ex-foreste demaniali, Anas, altri);

amministrazioni locali, che comprendono gli enti pubblici la cui competenza è limitata ad una sola parte del territorio (regioni, province, comuni, unità sanitarie locali, università, camere di commercio, istituti autonomi delle case popolari, enti di sviluppo, altri);

enti di previdenza, che comprendono le unità istituzionali centrali e locali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali finanziate attraverso contributi generalmente a carattere obbligatorio (Inps, Inail, Inpdap e altri).

Trattato di Maastricht: i disavanzi eccessivi.

Il trattato di Maastricht sull'Unione europea, all'articolo 104C, stabilisce che gli Stati membri devono evitare disavanzi eccessivi. La conformità alla disciplina di bilancio viene valutata sulla base del livello e dell'andamento di due indicatori: rapporto disavanzo pubblico/PIL e rapporto debito pubblico/PIL. Più precisamente, sono considerati indice di disavanzo eccessivo:

a) un rapporto disavanzo/PIL che superi un valore di riferimento (fissato al 3% nel Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi), salvo che tale rapporto sia in riduzione (sostanziale e continua) e abbia raggiunto un livello vicino al valore di riferimento, oppure salvo il caso di superamento a carattere eccezionale e temporaneo;

b) un rapporto debito/PIL che superi un valore di riferimento (fissato al 60% nel Protocollo), a meno che il rapporto «non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato».

Nel caso di accertamento di una situazione di disavanzo eccessivo il Consiglio dell'Unione (su raccomandazione della Commissione, e deliberando con la maggioranza dei due terzi) formula raccomandazioni allo Stato interessato «al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo». Se non viene dato seguito alle raccomandazioni il Consiglio può renderle pubbliche, può chiedere che lo Stato interessato pubblichi informazioni supplementari prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli, può richiedere la costituzione di un deposito infruttifero, può infliggere ammende.

L'esistenza di una situazione di disavanzo eccessivo impedirà la partecipazione alla unione monetaria. Infatti il passaggio alla fase finale (l'adozione di una moneta unica)

sarà preceduta (al più tardi entro il 1998) da una valutazione della situazione tendente ad accertare se i singoli Stati membri soddisfino alle condizioni di convergenza, e se la maggioranza degli Stati membri soddisfi a tali condizioni.

Le condizioni di convergenza richieste riguardano:

1) la stabilità dei prezzi (il tasso di inflazione non deve superare di oltre l'1,5% il tasso medio dei tre paesi ad inflazione più bassa);

2) il tasso di interesse a lungo termine (non deve superare di oltre il 2% il tasso medio dei tre paesi ad inflazione più bassa);

3) la situazione dei cambi (il tasso di cambio si deve essere mantenuto per almeno due anni all'interno della fascia ristretta di fluttuazione dello SME);

4) la sostenibilità (intesa come assenza di un disavanzo eccessivo) della situazione di finanza pubblica.

CHERCHI, *relatore*

PRINCIPALI VARIABILI DEL CONTO DEL SETTORE STATALE: RISULTATI

VALORI IN MILIARDI ED INCIDENZA PERCENTUALE RISPETTO AL PIL

(valori riferiti alla nuova versione del settore statale)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Totale incassi | 411.537 | 459.000 | 508.832 | 535.207 | 525.007 |
| Pagamenti al netto degli interessi | 420.351 | 463.342 | 496.643 | 507.768 | 507.373 |
| Interessi | 124.343 | 142.613 | 168.105 | 181.883 | 172.801 |
| Totale pagamenti | 544.694 | 605.955 | 664.748 | 689.651 | 680.174 |
| Fabbisogno (al netto delle regolazioni in titoli) . | 133.157 | 146.955 | 155.916 | 154.444 | 155.167 |
| Fabbisogno primario (il segno - rappresenta un avanzo) | 8.814 | 4.342 | -12.189 | -27.439 | -17.634 |
| <i>Debito pubblico</i> ... | 1.354.789 | 1.519.415 | 1.709.046 | 1.870.358 | 2.039.383 |
| <i>PIL nominale</i> ... | 1.312.066 | 1.429.453 | 1.504.003 | 1.550.150 | 1.641.105 |
| <i>Tasso di crescita</i> ... | | 8,9 | 5,2 | 3,1 | 5,9 |
| <i>Indicatore del costo medio del debito (interessi/debito anno precedente)</i> ... | | 10,53 | 11,06 | 10,64 | 9,24 |
| <i>Tasso di crescita prezzi al consumo (indice ex-costo vita)</i> ... | 6,1 | 6,4 | 5,4 | 4,2 | 3,9 |
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| Totale incassi | 31,37 | 32,11 | 33,83 | 34,53 | 31,99 |
| Pagamenti al netto degli interessi | 32,04 | 32,41 | 33,02 | 32,76 | 30,92 |
| Interessi | 9,48 | 9,98 | 11,18 | 11,73 | 10,53 |
| Totale pagamenti | 41,51 | 42,39 | 44,20 | 44,49 | 41,45 |
| Fabbisogno (al netto delle regolazioni in titoli) . | 10,15 | 10,28 | 10,37 | 9,96 | 9,46 |
| Fabbisogno primario (il segno - rappresenta un avanzo) | 0,67 | 0,30 | -0,81 | -1,77 | -1,07 |
| <i>Debito pubblico</i> ... | 103,3 | 106,3 | 113,6 | 120,7 | 124,3 |

PRINCIPALI VARIABILI DEL CONTO DEL SETTORE PUBBLICO: RISULTATI

VALORI IN MILIARDI ED INCIDENZA PERCENTUALE RISPETTO AL PIL

(valori riferiti alla nuova versione del settore statale)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Totale incassi | 564.966 | 630.383 | 698.458 | 750.919 | 750.662 |
| Pagamenti al netto degli interessi | 575.917 | 641.062 | 687.980 | 732.700 | 737.064 |
| Interessi | 127.215 | 145.446 | 171.178 | 185.776 | 176.660 |
| Totale pagamenti | 703.132 | 786.508 | 859.158 | 918.476 | 913.724 |
| Fabbisogno (al netto delle regolazioni in titoli) . | 138.166 | 156.125 | 160.700 | 167.557 | 163.062 |
| Fabbisogno primario (il segno - rappresenta un avanzo) | 10.951 | 10.679 | -10.478 | -18.219 | -13.598 |
| <i>Debito pubblico ...</i> | <i>1.376.216</i> | <i>1.550.607</i> | <i>1.749.633</i> | <i>1.921.589</i> | <i>2.091.558</i> |
| <i>PIL nominale ...</i> | <i>1.312.066</i> | <i>1.429.453</i> | <i>1.504.003</i> | <i>1.550.150</i> | <i>1.641.105</i> |
| <i>Tasso di crescita ...</i> | | 8,9 | 5,2 | 3,1 | 5,9 |
| <i>Indicatore del costo medio del debito (interessi/debito anno precedente) ...</i> | | 10,57 | 11,04 | 10,62 | 9,19 |
| <i>Tasso di crescita prezzi al consumo (indice ex-costo vita) ...</i> | 6,1 | 6,4 | 5,4 | 4,2 | 3,9 |
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| Totale incassi | 43,06 | 44,10 | 46,44 | 48,44 | 45,74 |
| Pagamenti al netto degli interessi | 43,89 | 44,85 | 45,74 | 47,27 | 44,91 |
| Interessi | 9,70 | 10,17 | 11,38 | 11,98 | 10,76 |
| Totale pagamenti | 53,59 | 55,02 | 57,12 | 59,25 | 55,68 |
| Fabbisogno (al netto delle regolazioni in titoli) . | 10,53 | 10,92 | 10,68 | 10,81 | 9,94 |
| Fabbisogno primario (il segno - rappresenta un avanzo) | 0,83 | 0,75 | -0,70 | -1,18 | -0,83 |
| <i>Debito pubblico ...</i> | <i>104,9</i> | <i>108,5</i> | <i>116,3</i> | <i>124,0</i> | <i>127,45</i> |

PRINCIPALI VARIABILI DEL CONTO DEL SETTORE STATALE E DEL SETTORE PUBBLICO
ANDAMENTI TENDENZIALI - INCIDENZA PERCENTUALE RISPETTO AL PIL

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| SETTORE STATALE | | | | |
| 1. Totale incassi correnti ed in conto capitale | 32,55 | 31,42 | 30,81 | 30,53 |
| 2. Totale pagamenti correnti ed in conto capitale, netti interessi | 28,35 | 28,39 | 28,14 | 28,12 |
| <i>di cui: spese correnti ...</i> | 26,24 | 26,28 | 25,94 | 25,84 |
| <i>spese in conto capitale ...</i> | 2,11 | 2,11 | 2,20 | 2,28 |
| 3. Disavanzo operazioni finanziarie | 0,78 | 0,50 | 0,43 | 0,48 |
| 4. = 2. + 3. Pagamenti netti interessi + disav. op. finanziarie | 29,13 | 28,89 | 28,57 | 28,60 |
| 5. = 4. - 1. <i>Fabbisogno primario</i> (il segno: - rappresenta un avanzo) | -3,42 | -2,53 | -2,24 | -1,93 |
| 6. Interessi | 10,80 | 10,20 | 9,82 | 9,19 |
| 7. = 5. + 6. <i>Fabbisogno</i> | 7,38 | 7,67 | 7,58 | 7,26 |
| <i>Debito (compreso stock crediti di imposta)</i> | <i>123,84</i> | <i>124,48</i> | <i>125,17</i> | <i>125,73</i> |
| SETTORE PUBBLICO | | | | |
| 1. Totale incassi correnti ed in conto capitale | 46,92 | 45,51 | 44,73 | 44,24 |
| 2. Totale pagamenti correnti ed in conto capitale, netti interessi | 43,17 | 42,87 | 42,46 | 42,17 |
| <i>di cui: spese correnti ...</i> | 39,33 | 38,92 | 38,36 | 38,08 |
| <i>spese in conto capitale ...</i> | 3,84 | 3,95 | 4,10 | 4,09 |
| 3. Disavanzo operazioni finanziarie | 0,74 | 0,37 | 0,44 | 0,40 |
| 4. = 2. + 3. Pagamenti netti interessi + disav. opere finanziarie | 43,91 | 43,24 | 42,90 | 42,57 |
| 5. = 4. - 1. <i>Fabbisogno primario</i> (il segno: - rappresenta un avanzo) | -3,01 | -2,27 | -1,83 | -1,67 |
| 6. Interessi | 11,01 | 10,42 | 10,02 | 9,38 |
| 7. = 5. + 6. <i>Fabbisogno</i> | 8,00 | 8,15 | 8,19 | 7,71 |
| <i>Debito (compreso stock crediti di imposta)</i> | <i>127,50</i> | <i>126,03</i> | <i>123,57</i> | <i>119,92</i> |
| PER MEMORIA | | | | |
| tasso di crescita del PIL nominale | 7,2% | 6,5% | 6,1% | 5,7% |
| tasso di interesse sui BOT a 12 mesi, fine anno | 10,0% | 8,5% | | 7,5% |

Fonte: DPEF 1995

EFFETTI DELLE MANOVRE PROGRAMMATE SUL SALDO PRIMARIO

| | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|---------------|---------------|---------------|
| SETTORE STATALE (miliardi di lire) | | | |
| 1. Aumenti di entrata | 16.530 | 30.000 | 43.050 |
| 2. Riduzioni di spesa (netta interessi) | 16.000 | 29.500 | 41.550 |
| <i>1. + 2. miglioramento avanzo primario</i> | <i>32.530</i> | <i>59.500</i> | <i>84.600</i> |
| <i>Incidenza sul PIL</i> | | | |
| 1. Aumenti di entrata | 0,88% | 1,51% | 2,05% |
| 2. Riduzioni di spesa (netta interessi) | 0,85% | 1,48% | 1,98% |
| <i>1. + 2. miglioramento avanzo primario</i> | <i>1,74%</i> | <i>2,99%</i> | <i>4,03%</i> |
| SETTORE PUBBLICO (miliardi di lire) | | | |
| 1. Aumenti di entrata | 16.530 | 38.000 | 53.000 |
| 2. Riduzioni di spesa (netta interessi) | 16.000 | 21.500 | 31.600 |
| <i>1. + 2. miglioramento avanzo primario</i> | <i>32.530</i> | <i>59.500</i> | <i>84.600</i> |
| <i>Incidenza sul PIL</i> | | | |
| 1. Aumenti di entrata | 0,88% | 1,91% | 2,52% |
| 2. Riduzioni di spesa (netta interessi) | 0,85% | 1,08% | 1,51% |
| <i>1. + 2. miglioramento avanzo primario</i> | <i>1,74%</i> | <i>2,99%</i> | <i>4,03%</i> |

Fonte: DPEF 1995

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

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

(Estensore: FIEROTTI)

20 giugno 1995

La Commissione, esaminato il documento, per quanto di competenza esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni.

L'indirizzo di rigore in materia di spesa pubblica, coerente all'impostazione propria anche dei precedenti Governi, è da condividere e apprezzare.

Quanto alle linee di intervento settoriale, va accolto con favore il riferimento all'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, nella direzione del federalismo fiscale, fattore di sviluppo della democrazia e del controllo dei cittadini sul funzionamento delle istituzioni.

In tale contesto, si segnala l'opportunità di integrare gli obiettivi in questione con la previsione di meccanismi compensativi a tutela delle aree svantaggiate, in conformità ai principi costituzionali di solidarietà e di unità nazionale.

In merito all'obiettivo di recuperare efficienza nei pubblici servizi, nel paragrafo 9.4 sono compendiate gli indirizzi che la Commissione ha fatto propri nell'attività legislativa e consultiva inerente all'assetto della pubblica amministrazione.

Quanto al settore della sanità (paragrafo 9.5), si rileva un generico e non persuasivo riferimento alla «partecipazione degli assistiti» e al «concorso finanziario delle istituzioni regionali e locali». D'altra parte, la persistente concentrazione sul servizio sanitario pubblico delle tensioni finanziarie derivanti dal citato indirizzo di rigore, impone di perseguire l'efficienza nel settore, senza comprimere ulteriormente le prestazioni: in caso contrario, infatti, potrebbe essere compromessa la tutela in concreto del diritto alla salute, riconosciuto e protetto dalla Costituzione.

Va apprezzato, in proposito, il vincolo di salvaguardia degli attuali livelli delle prestazioni, da considerare non derogabili.

PARERE DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Estensore: BELLONI)

14 giugno 1995

Ritenuti validi gli obiettivi che la manovra economico-finanziaria si prefigge, la Commissione esprime a maggioranza parere favorevole sul documento.

Si rileva tuttavia l'opportunità di offrire adeguata attenzione all'amministrazione della giustizia, che dovrebbe invece trovare spazio del tutto prioritario, specie in considerazione del momento delicato che sta attraversando il Paese.

Oltretutto, le sedi giudiziarie necessitano di interventi straordinari, a tutti tristemente noti, volti a riaffermare la dignità e l'efficienza della giustizia.

PARERE DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI ESTERI EMIGRAZIONE)

(Estensore: SERRI)

13 giugno 1995

La Commissione, esaminato, per quanto di competenza, il documento, esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni.

Nell'ambito della manovra finanziaria per il triennio 1996-1998 si impone una riallocazione della spesa statale al fine di adeguare gli stanziamenti per il Ministero degli affari esteri all'importanza politica ed economica dell'Italia, all'ampiezza della sua rete diplomatico-consolare e alle accresciute funzioni derivanti dal mutamento degli equilibri internazionali, nonchè dal ruolo più attivo che l'Italia è chiamata a svolgere nell'ambito delle organizzazioni internazionali. In tale contesto l'Italia destina al Ministero nell'anno in corso una quota della spesa statale pari allo 0,21 per cento (esclusi i fondi per la cooperazione allo sviluppo) mentre la Francia spende per la stessa voce l'1,03 per cento, la Germania lo 0,75 per cento e il Regno Unito lo 0,46 per cento della spesa statale. Sotto il profilo temporale si registra poi una netta flessione dei fondi stanziati per il Ministero, che sono passati dallo 0,68 per cento della spesa statale nel 1965, allo 0,58 per cento nel 1985 e allo 0,29 per cento nel 1995 (inclusi i fondi per la cooperazione).

Al tempo stesso è necessario rilanciare l'aiuto pubblico allo sviluppo, i cui stanziamenti complessivi (inclusi i fondi per la cooperazione del Ministero degli affari esteri e gli altri fondi previsti nella tabella del Tesoro) sono passati dai 5.210 miliardi di lire del 1992 ai 2.984 del 1993, ai 2.304 del 1994 e ai 1.863 miliardi di lire del 1995. Si è raggiunto cioè un livello che non consente di impostare alcun serio programma di cooperazione allo sviluppo nei prossimi anni.

Il proposito del Governo di «porre in essere le condizioni per la piena adesione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria» è apprezzabile, ma non appare realistico il contenimento del debito pubblico entro il 60 per cento del prodotto interno lordo. Pertanto è opportuno richiamarsi all'articolo 104 C del Trattato di Maastricht, il quale consente di intendere i criteri di convergenza in modo non automatico, prevedendo che - ai fini dell'adesione alla terza fase - si debba considerare se «il rapporto tra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al livello di riferimento» e se «il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo (...) si stia riducendo in misura sufficiente».

PARERE DELLA 4^a COMMISSIONE PERMANENTE
(DIFESA)

(Estensore: D'ALESSANDRO PRISCO)

14 giugno 1995

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

a) mentre si condivide l'obiettivo di ridurre la spesa senza compromettere la operatività dello strumento militare e si conviene sull'opportunità di intervenire sulle spese per il personale e per il funzionamento, si sottolinea la necessità incomprimibile di promuovere la professionalità dei dipendenti, garantendo il pieno riconoscimento dei loro diritti;

b) d'altra parte è indispensabile che l'intervento sulle strutture degli stabilimenti industriali venga condotto in modo da non provocare effetti negativi sull'occupazione.

PARERE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE**(FINANZE E TESORO)**

(Estensore: FAVILLA)

15 giugno 1995

La Commissione, esaminato il documento, esprime a maggioranza parere favorevole, con le osservazioni di seguito riportate.

1. La Commissione condivide le impostazioni programmatiche generali contenute nel documento, con particolare riferimento agli obiettivi di finanza pubblica e all'entità della manovra correttiva da porre in essere nel prossimo triennio. Manifesta invece qualche preoccupazione in merito all'andamento di alcune variabili di riferimento del quadro macroeconomico, ed in particolare per quanto concerne l'andamento dell'inflazione, in quanto l'obiettivo programmatico del tasso del 3,5 per cento per l'anno 1996 viene legato, come congruo peraltro, al perseguimento di coerenti politiche dei redditi, senza tuttavia manifestare la dovuta attenzione per gli effetti che su tali politiche e sul comportamento delle parti sociali possono derivare dalle scelte di politica economica, ed in particolare di politica tributaria, che appaiono delinearci nel documento.

2. In effetti, proprio gli interventi sul fronte delle entrate, stimati in 16.500 miliardi nel 1996, soprattutto per la necessità - espressa dal documento e condivisa dalla Commissione - di un nuovo intervento nel settore dell'imposizione indiretta ed in particolare dell'IVA, costituiscono fonte di preoccupazione circa la possibilità di contenere l'inflazione entro il tasso programmato, al di là delle rassicurazioni contenute nel documento stesso. Inoltre, le linee di riforma fiscale riportate nel documento - che ribadiscono l'obiettivo del recupero di materia imponibile attraverso la lotta all'evasione senza accrescere, giustamente, il peso dell'imposizione diretta sulle categorie che assolvono correttamente agli obblighi tributari - appaiono piuttosto timide rispetto alle esigenze di una politica dei redditi più equa e credibile, e quindi in grado di offrire un utile supporto al contenimento delle spinte inflazionistiche.

3. Le proposte in tema di «federalismo fiscale» appaiono poco coraggiose rispetto alle istanze già da tempo formulate in sede politica, e non sembrano ancora individuabili le linee direttive che dovrebbero comunque assicurare al comparto degli enti territoriali un complesso di risorse non inferiori al livello attuale.

4. Risultano, poi, assenti interventi di utilizzo della leva fiscale per la ripresa di alcuni settori di investimento di particolare importanza,

quale quello delle costruzioni edilizie, anche attraverso una politica fiscale per la casa più razionale ed equilibrata.

5. Per quanto riguarda il diverso finanziamento della spesa sanitaria, delineato nel documento, si ritiene opportuno realizzare uno spostamento delle competenze relative al finanziamento stesso dal livello centrale a quello periferico; desta tuttavia preoccupazione il semplice richiamo a una più consistente partecipazione degli assistiti e ad un maggior concorso finanziario delle istituzioni regionali e locali, che non risultano in grado di farvi fronte in base all'attuale legislazione.

6. Per quanto concerne l'ipotesi di introduzione di prelievi di tipo «ambientale», occorre rilevare che andrà attentamente valutato l'impatto dell'adozione unilaterale di tali misure sulla competitività delle imprese italiane, in assenza di interventi concertati a livello europeo ed internazionale. A tale proposito è opportuno rilevare che, recentemente, proprio la Commissione europea ha suggerito l'adozione di misure di tassazione ambientale compensate sul piano del gettito, soprattutto attraverso una riduzione degli oneri sociali a carico delle imprese. Seguendo tuttavia tale impostazione, l'introduzione dei tributi ambientali non potrebbe offrire valido sostegno al conseguimento degli obiettivi di fabbisogno.

7. Per quanto riguarda la politica delle dismissioni, si rileva che gli obiettivi indicati nel documento appaiono senz'altro condivisibili, soprattutto nella misura in cui rimangano impregiudicate le scelte legislative già operate da tempo circa le modalità di dismissione, che dovranno attribuire preferenza alla creazione di nuclei stabili di azionisti o alla formazione di vere e proprie «public company» dopo una attenta valutazione, caso per caso, della natura della dismissione da operare, senza alcuna pregiudiziale scelta di campo a favore di un particolare assetto societario.

Con riferimento al ruolo delle fondazioni bancarie, si condivide l'obiettivo di ridurre, attraverso un processo graduale, la identificazione tra fondazioni stesse e banche, in quanto le prime detengono totalmente i pacchetti azionari delle seconde: ciò può avvenire mediante aumento di capitale delle banche costituite in società per azioni con l'afflusso di nuovi soci, o mediante le diverse soluzioni di accorpamento e di integrazione tra istituti finanziari diversi, o, infine, attraverso dismissione di quota parte dei pacchetti azionari posseduti e successivo reinvestimento in altri valori mobiliari. Questa ultima eventualità, che nel Documento di programmazione economico-finanziaria pare più apprezzata, è necessario sia attentamente disciplinata, precisando i settori di nuovo investimento, per non trasformare nei fatti le fondazioni in una specie di società di investimento mobiliare, senza averne le attitudini e la formazione professionale specifica e senza essere tenute a rispettarne le regole. Tutto ciò anche al fine di non porre a rischio i primari obiettivi delle istituzioni originarie e gli interessi locali che stavano alla loro base.

Con riguardo infine alle dismissioni immobiliari, la Commissione suggerisce un maggior coinvolgimento degli enti locali e dei privati nella gestione economica e nei processi di alienazione dei beni immobiliari, soprattutto di quelli di carattere artistico e culturale.

PARERE DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE

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

(Estensore: ALBERICI)

15 giugno 1995

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 1996-1998, nel quadro della riconosciuta necessità imposta dalla situazione del Paese di operare per il risanamento della finanza pubblica, esprime un parere fortemente critico:

- a) sulla non selettività del preannunciato contenimento della spesa all'interno dei comparti scuola, università e ricerca scientifica;
- b) sulla mancanza di indicazioni circa la destinazione di eventuali risorse aggiuntive a favore di settori in cui il risanamento è fondato sulla incentivazione di attività indispensabili alla ripresa;
- c) sulla conseguente difficoltà di avviare un processo di riforma (obbligo scolastico, autonomia delle istituzioni scolastiche, formazione universitaria, etc.) vitali per lo sviluppo della società italiana.

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

(Estensore: Bosco)

15 giugno 1995

La Commissione, esaminato il documento, esprime, per quanto di propria competenza, a maggioranza, parere favorevole, pur osservando che gli interventi di contenimento dei trasferimenti a favore dei comparti postale, ferroviario e del trasporto locale, di cui al paragrafo 6.3, dovranno essere misurati in modo tale da non penalizzare lo sforzo che l'Ente poste sta conducendo verso il riequilibrio di bilancio e senza far mancare alle aziende di trasporto locale le fonti di finanziamento necessarie per consentire ad esse di uscire, con le loro stesse risorse, dal grave stato di crisi che attraversano. Per quanto concerne il settore ferroviario occorrerà superare i ritardi, accumulatisi in questi anni, nella realizzazione delle infrastrutture, facendo attenzione a garantire un loro sviluppo equilibrato su tutto il territorio nazionale (come indicato dal Parlamento in sede di esame della legge finanziaria per il 1995) e a mantenersi nel rispetto delle indicazioni recentemente offerte dal Parlamento europeo in merito alla rete ferroviaria transeuropea.

La Commissione raccomanda altresì particolare attenzione al problema del completamento, mantenimento, manutenzione e ristrutturazione delle opere viarie su tutto il territorio nazionale, tenuto conto che negli ultimi anni, in sede di legge finanziaria, l'ANAS ha subito pesanti penalizzazioni, così come tutto il comparto delle opere pubbliche, il cui rilancio immediato si pone come fattore stesso di ripresa dell'economia nazionale (a tale riguardo, si sollecita una netta inversione di tendenza rispetto alla manovra finanziaria dello scorso anno, che ha prodotto tagli pesanti e indiscriminati sullo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici, a partire, in coerenza con gli obiettivi indicati nel paragrafo 7, dal rilancio degli investimenti nel settore dell'edilizia pubblica).

Per quanto riguarda le dismissioni patrimoniali, si rileva l'assenza, nel documento di programmazione, di indirizzi chiari circa gli assetti da dare alla proprietà delle società che gestiscono servizi di pubblica utilità e circa il regime concorrenziale da garantire nello svolgimento delle attività economiche. Con riferimento poi al ruolo delle banche nel processo di privatizzazione, il documento appare carente e generico soprattutto per quanto concerne le direzioni e le finalità del loro intervento.

In ordine al tema della riforma dei Ministeri (di cui al paragrafo 9.4), si ribadisce quanto più volte indicato da questa Commissione circa

l'esigenza di istituire un Ministero che accentri le competenze in materia di trasporti, viabilità e mobilità.

Esprime, infine, soddisfazione per l'attenzione che il documento di programmazione rivolge (e questa è una novità rispetto al passato) al tema dello sviluppo dei grandi sistemi a rete (autostrade, ferrovie, aeroporti, acque interne) che dovrà essere finalizzato ad obiettivi di riequilibrio e coesione del territorio nazionale, anche con riferimento agli investimenti nel settore delle telecomunicazioni.

PARERE DELLA 10ª COMMISSIONE PERMANENTE
(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

(Estensore: COVIELLO)

15 giugno 1995

Il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra per il triennio 1996-1998 ricolloca l'economia del nostro paese negli scenari internazionali ed europei, non solo per sottolineare l'impulso sulla ripresa italiana giocato dalle esportazioni provocate dall'espansione dell'economia dei paesi dell'OCSE ovvero l'effetto benefico sugli scambi tra l'Italia ed il resto del mondo procurato dagli accordi internazionali a partire dall'*Uruguay Round* e dalla creazione del *World Trade Organization*, ma anche per far derivare quegli impegni che l'Italia deve assumere per rientrare a pieno titolo tra i paesi europei aderenti al Trattato di Maastricht, al fine di restare nell'Unione europea adottando misure convergenti verso gli indicatori economici e i criteri fissati dal Trattato stesso.

Si apprezzano perciò le indicazioni del documento che ripropongono la politica di bilancio rivolta a correggere gli squilibri della finanza pubblica, mediante azioni che rallentino l'espansione del disavanzo del bilancio statale e proseguano con la riduzione del fabbisogno statale e del disavanzo dei conti della pubblica amministrazione.

Risultano, infatti, necessari quegli interventi che, in virtù dell'iniziato processo di risanamento dei conti economici e dei risultati conseguiti in seguito alla manovra correttiva del mese di febbraio 1995, rafforzano gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1996-1998 già indicati nei documenti precedenti, fino a realizzare un rapporto tra il fabbisogno complessivo statale e il PIL allineato con le indicazioni del Trattato di Maastricht, a conclusione della fase di verifica dei processi di convergenza.

In tal senso la manovra complessiva su entrate e spese deve confermare gli orientamenti già assunti negli anni dell'avvio del risanamento, rimuovendo le situazioni che ancora pesano sull'economia, affrontando i nuovi gravi problemi sul versante della tensione inflazionistica e del deprezzamento della lira e associando il perseguimento dell'obiettivo della ripresa dell'occupazione, dell'ampliamento dello sviluppo verso le aree ancora non interessate alla ripresa produttiva, anche attraverso la lotta alla criminalità organizzata, per consentire all'Italia un nuovo itinerario di progresso economico e civile.

La Commissione pertanto, nell'esprimere una valutazione complessivamente favorevole sulla manovra prevista nel DPEF, formula le seguenti osservazioni riguardanti in particolare due questioni strategiche:

- 1) le politiche degli investimenti e per l'occupazione;
- 2) le dismissioni patrimoniali.

1. Per quanto riguarda gli investimenti, si osserva come essi hanno subito una significativa contrazione, che si protrae ormai da tre anni, al fine di comprimere la spesa pubblica e conseguire gli obiettivi relativi alla contrazione del debito e del fabbisogno. Si sottolinea, tuttavia, come tra le varie componenti della spesa, quella degli investimenti si sia rivelata strutturalmente meno rigida della spesa corrente impiegata in consumi e trasferimenti alle famiglie, e abbia subito tagli maggiori proprio per raggiungere significativi rientri finanziari e spazi per la crescita dell'avanzo primario. Si è creato, quindi, un ridimensionamento dell'intervento pubblico a sostegno degli investimenti e una evidente contraddizione fra esigenza di risanamento e sviluppo economico. Si è, così, determinato un vero e proprio *deficit* di «infrastrutture sociali», causa non secondaria del ristagno dell'economia in aree arretrate e non interessate dalla domanda estera e del basso coinvolgimento delle piccole e medie imprese, il cui ruolo in Italia è più significativo che in altri paesi. Il tutto è stato aggravato dalla inefficienza della pubblica amministrazione e dalla pesantezza di una legislazione rivolta a liberare gli appalti da fenomeni distortivi.

A tale scopo, occorre contenere le spese dell'amministrazione pubblica, tracciando un piano di delegificazione e di drastica riduzione del numero delle leggi vigenti, delle norme e regolamenti, togliendo sia alla pubblica amministrazione sia al mondo imprenditoriale privato, tutte quelle lungaggini burocratiche che ne riducono enormemente l'efficienza: qualora così non fosse si otterranno solo vantaggi di scarso rilievo.

Per la piena attivazione della domanda interna e per il riequilibrio dell'apparato produttivo diffuso sul territorio, sono necessarie: una strategia per il rilancio della politica degli investimenti, attraverso azioni specifiche e mirate rivolte a snellire le procedure per il recupero dei tempi e delle risorse già stanziare in progetti e opere programmate; un forte raccordo tra i soggetti pubblici nazionali e locali per superare contrasti ed ostacoli esistenti nella normativa, anche attraverso gli accordi di programma, le conferenze di servizio e le direttive puntuali. In particolare, vanno affrontate le questioni dell'utilizzo dei fondi strutturali di origine comunitaria che hanno scarso impiego, soprattutto nelle regioni meridionali, ma che hanno bisogno anche del sostegno finanziario per il cofinanziamento nazionale e regionale; sono altresì necessarie azioni per coinvolgere il capitale privato, nelle imprese e nei servizi tradizionalmente affidati alla pubblica amministrazione, nonché interventi per soddisfare le domande per gli incentivi alle aziende industriali rimaste inerte per anni e intensificare la lotta alla criminalità che in alcune aree del paese scoraggia l'impegno di investimenti nazionali ed esteri.

Per combattere e ridurre la disoccupazione occorre far sorgere, nelle aree arretrate e in quelle colpite dalla crisi industriale, nuove iniziative industriali in settori sinora non presenti sul territorio nazionale,

in quanto non si può pensare di riassorbire la manodopera attualmente disoccupata semplicemente puntando sulla ripresa dei settori produttivi esistenti e sugli incrementi automatici, che lasceranno ben poco spazio a un riassorbimento.

Le azioni di sostegno individuate risultano maggiormente necessarie nei prossimi anni, quando verranno meno le agevolazioni fiscali assicurate in passato alle aziende delle aree svantaggiate del paese.

2. Per quanto riguarda le privatizzazioni, la Commissione condivide il programma per le dismissioni patrimoniali per creare un alto grado di concorrenza nel settore industriale e ampliare la liquidità del mercato azionario.

Tuttavia è da considerare con attenzione l'indicazione del programma sulle dismissioni impostato per recuperare le risorse finanziarie da destinare esclusivamente alla riduzione del debito pubblico, sia perchè i risparmi previsti non incidono in modo rilevante sulla contrazione del fabbisogno sia perchè una parte di questi proventi potrebbe essere necessaria per risanare aziende in difficoltà e allargare la base produttiva di settori strategici.

Va perseguita con coerenza la linea di accelerazione delle procedure per la dismissione di partecipazioni dello Stato e degli Enti pubblici in società per azioni e l'alienazione delle partecipazioni del Tesoro in IMI, INA, ENEL, e ENI, nonchè la dismissione delle quote rimanenti di proprietà del Tesoro in IMI e INA con le modalità sia dell'offerta pubblica sia della trattativa diretta per la formazione di un azionariato stabile.

Il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche attraversa una fase importante e delicata in quanto per il prosieguo coinvolgerà le attività che riguardano i servizi di pubblica utilità. Per tale fase è necessario il varo in tempi brevi delle «Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità» e il conseguente impegno per una sollecita approvazione parlamentare della legge destinata a disciplinare l'intera materia.

Un discorso a parte va fatto per le dismissioni immobiliari, con l'ipotesi di agevolarne la piena operatività con incentivi fiscali e per la formazione di nuove figure di intermediazione.

La Commissione si riserva di esaminare nel merito i provvedimenti per valutarne i limiti e l'efficacia e per accelerare il processo di alimentazione del Fondo di ammortamento del debito pubblico.

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

(Estensore: BASTIANETTO)

21 giugno 1995

La Commissione, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria 1996-1998, esprime parere favorevole per l'impianto complessivo del documento, come atto di politica economica e finanziaria, osservando quanto segue per le parti di specifica competenza della Commissione:

- sebbene l'accordo del 23 luglio 1993 abbia stabilito un blocco degli aumenti salariali, la ripresa dell'inflazione non dovrebbe essere pagata ancora una volta dai lavoratori: sarà pertanto necessario trovare il modo di reintegrare almeno il valore reale dei salari;

- appaiono inadeguate, rispetto alla situazione complessiva, le prospettive occupazionali, con riferimento non solo alle zone depresse, ma a tutto il territorio nazionale;

- sul piano della politica degli investimenti, sembra opportuno promuovere progetti per l'avvio di grandi infrastrutture a livello europeo e per la valorizzazione del capitale umano, recependo le indicazioni contenute nel «piano Delors»;

- sarebbe necessario individuare progetti concreti per poter usufruire dei fondi strutturali comunitari, nonchè specificare programmi precisi di politica industriale e progetti relativi al turismo e all'agricoltura;

- non appare condivisibile quanto detto nel documento in tema di flessibilità del mercato del lavoro, in quanto sembra che tale concetto venga ridotto a quello puro e semplice di deregolamentazione;

- perplessità suscita l'indicazione generica della rimozione del monopolio pubblico in materia di collocamento, in quanto non è chiaro quale assetto si vuole delineare per questo settore;

- il tema, accennato nel documento, della differenziazione dei livelli salariali per aree o per settori, è da affrontare con estrema cautela, per evitare qualsiasi forma di discriminazione e per non riaprire tematiche che sono ormai superate e non sono riproponibili come tali.

PARERE DELLA 12^a COMMISSIONE PERMANENTE
(IGIENE E SANITÀ)

(Estensore: BETTONI BRANDANI)

20 giugno 1995

La Commissione, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1996-1998, per quanto di competenza, osserva quanto segue.

Dall'analisi del paragrafo 9.2 del Documento di programmazione economico-finanziaria si evince che, a fronte di una premessa condivisibile e cioè che gli interventi sulla spesa sanitaria devono essere concepiti in maniera tale da ridurre in via strutturale l'eccesso di spesa rispetto a quanto compatibile con l'entità dei trasferimenti statali e del gettito dei contributi sanitari, le ipotesi che vengono avanzate appaiono ancora una volta legate alla vecchia logica degli interventi centralistici a riduzione dei fattori di costo del sistema, che non hanno sortito fin qui nessun efficace effetto di contenimento.

Ma ciò che è più grave è che le ipotesi configurano una riduzione della spesa a seguito di una maggiore partecipazione ad essa da parte degli assistiti e contemporaneamente un maggiore intervento impositivo da parte delle regioni, non già a fronte della sostituzione dell'attuale iniquo sistema contributivo, ma in termini aggiuntivi, a ciò che il cittadino già paga in contributi IRPEF, *tickets*, franchigie, eccetera.

Non convince non soltanto una vecchia logica di tagli alla spesa, ma, soprattutto, l'incoerenza dell'impostazione di fondo per la sanità, che tende, da un lato, a sottolineare i pieni poteri di intervento e di autonomia e responsabilità delle regioni e, dall'altro, a considerarle eternamente incapaci di individuare strumenti e mezzi volti a rimuovere ciò che il documento afferma come causa di distorsione della spesa e, cioè, sprechi, duplicazioni, inefficienze.

Dunque, si presentano due alternative: se il Governo afferma che occorre garantire gli attuali livelli di prestazioni sanitarie, (come la quota capitaria per assistito volta a coprire i sei livelli di assistenza previsti dal Piano sanitario nazionale), a ciò deve rapportare la quota di intervento da parte dello Stato, a cui va sommata la quota derivante dai contributi attualmente versati. Ma se invece si intende da una affermazione importante di principio far discendere una logica di fondo riduttiva degli attuali livelli di prestazione, allora occorre assumersi la responsabilità (rilevante in questa fase di riordino dell'attuale sistema) che vincoli centralistici di riduzione di spesa, di fatto non solo non saranno

efficaci, ma potranno portare al collasso il Servizio sanitario nazionale, che, pur tra mille difficoltà, si avvia a processi di aziendalizzazione, autonomia, responsabilità.

Lo Stato può anche sostenere che, al fine di mantenere gli attuali livelli di prestazioni sanitarie e nel contempo ridurre l'incidenza della spesa pubblica sul bilancio statale, non è disposto a riconoscere l'attuale spesa prevista per il 1995 più il livello di inflazione programmata. Ma, allora, deve dare piena autonomia impositiva alle regioni, le quali così possono solo provvedere ad un reperimento delle entrate compatibile con i livelli di assistenza che esse intendono garantire. In buona sostanza, ciò che non si vuole è che si rimanga fermi al sistema iniquo di reperimento delle entrate e alla solita inefficace, quanto iniqua manovra di contenimento delle spese, non essendo accettabile l'affermazione «non paga più lo Stato, ma paghino le regioni ed i cittadini».

I problemi rimangono quindi il livello delle garanzie che una società intende assicurare, per la salute, alla sua comunità e i meccanismi di individuazione di eque e solidali forme di reperimento e distribuzione delle risorse, per garantire gli obiettivi in termini di salute per la sua popolazione.

Pertanto, se il contributo a carico dello Stato si riduce nel bilancio pubblico, esso non può che rappresentare un criterio di solidarietà e di riequilibrio tra regioni ricche e regioni povere; come si afferma al paragrafo 9.2 del documento, l'autonomia e le responsabilità delle regioni devono essere assunte attraverso il federalismo fiscale, ad esempio mettendo in campo l'imposta regionale sul valore aggiunto delle attività produttive - IRVAP (sostitutiva dell'attuale regime di contributi), perchè a contributo pagato potrà corrispondere un reale servizio sanitario reso.

La Commissione esprime pertanto un parere sul Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1996-1998 favorevole, a condizione che venga attuata una piena fiscalizzazione dei contributi, a fronte della quale sarà possibile stabilire e valutare il livello di assistenza che si intende assicurare a tutti i cittadini.

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

(Estensore: GIOVANELLI)

15 giugno 1995

La Commissione, esaminato il documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le osservazioni di seguito riportate.

L'impegno di risanamento della finanza pubblica e di pieno rientro dell'Italia nei parametri fissati dall'Unione europea va condiviso; si condividono altresì le previsioni quantitative relative alla manovra finanziaria per il 1996, ma si propone una considerazione più puntuale ed impegnata dei problemi dell'occupazione - in particolare per il Mezzogiorno, e che potrebbero essere affrontati tenendo conto della positiva ricaduta occupazionale di iniziative a tutela dell'ambiente - che non appaiono affrontati in maniera altrettanto netta quanto le necessità del risanamento finanziario.

Le previsioni e le proposte di ordine economico-finanziario e fiscale che vengono avanzate, pur quantitativamente ragionevoli, risultano relativamente indifferenti rispetto alla sostenibilità ed alla qualità ambientale dello sviluppo. Si sottovaluta il fatto che una politica impegnata sull'aumento delle entrate ed il contenimento della spesa può essere finalizzata alla tutela ambientale non meno di una politica di spesa.

La considerazione della tutela dell'ambiente come obiettivo fondamentale di una politica tributaria, viene avanzata esplicitamente per la prima volta, ma in termini ancora molto generici: si propone perciò di introdurre il principio «chi inquina paga» a tutti i livelli della legislazione, determinando su questa base le tariffe sulle risorse naturali e sui rifiuti. Si propone altresì di rideterminare e redistribuire - a parità di gettito complessivo - secondo criteri di qualità ambientale, l'imposizione fiscale sul consumo di energia, per usi industriali e civili dei carburanti per autotrazione e riscaldamento; si propone inoltre di introdurre misure fiscali volte a contenere e qualificare l'uso del territorio e del patrimonio immobiliare pubblico e privato.

La relazione tra una politica di tutela dell'ambiente e le occasioni di espansione del lavoro non può essere ridotta a progetti di reimpiego in occupazioni socialmente utili di persone espulse dal mercato del lavoro; questa può esprimersi soprattutto nel trasferire - a carico del consumo di risorse naturali, delle produzioni e dei consumi meno sostenibili - una quota significativa della pressione fiscale e tributaria che grava sul costo del lavoro; può esprimersi altresì nel sostegno alla promozione di

nuova imprenditorialità nei settori di sviluppo compatibile, nelle aree protette e nelle zone più deboli ed arretrate del Paese.

È necessario introdurre nel nostro Paese una contabilità delle risorse naturali, su base pluriennale, da accompagnare al Documento di programmazione economico-finanziaria; è altresì necessario che, accanto al disegno di legge di bilancio dello Stato, venga annualmente proposto, valutato e sottoposto al voto del Parlamento un «eco-bilancio» che consenta al Parlamento di valutare più raffinati parametri economici, ambientali e sociali, nonché la consistenza ed i flussi di risorse naturali, che non vengono contabilizzati con la strumentazione economica e di finanza pubblica; si sollecita in tal senso la presentazione di un disegno di legge da parte del Governo.

PARERE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(Estensore: COVIELLO)

14 giugno 1995

La Giunta, esaminato per quanto di competenza il documento, esprime parere favorevole in base alle seguenti considerazioni e con le osservazioni di cui in appresso.

Il documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) relativo alla manovra per il triennio 1996-1998 ricolloca l'economia del nostro Paese negli scenari internazionali ed europei impegnandosi ad affrontare - per rientrare a pieno titolo tra i Paesi aderenti al Trattato di Maastricht e per restare nell'Unione europea - il problema del rispetto dei criteri fissati dal Trattato stesso per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM).

La presentazione del documento in esame avviene, altresì, in uno scenario istituzionale particolarmente significativo: mentre è iniziato a Messina l'avvio della revisione del Trattato di Maastricht, con il 1° gennaio 1994 è cominciata la seconda fase dell'UEM.

Si apprezzano perciò le indicazioni del documento che presentano una politica di bilancio volta a correggere gli squilibri della finanza pubblica mediante azioni programmate a rallentare l'espansione del debito pubblico e proseguono con la riduzione del fabbisogno statale e del disavanzo dei conti della pubblica amministrazione.

Sui due indicatori del grado di sostenibilità della finanza pubblica (rapporto fra disavanzo pubblico e PIL e rapporto fra debito pubblico e PIL) secondo l'articolo 104C del Trattato di Maastricht, si fonderà il giudizio sull'esistenza di quella situazione che il Trattato definisce come *deficit* pubblico eccessivo: procedura che ha avuto la sua prima applicazione alla fine del 1994, con la decisione del Consiglio dell'Unione europea «economia e finanze» la quale ha stabilito che dieci Stati membri presentavano dei disavanzi eccessivi e che, ad eccezione del Lussemburgo e dell'Irlanda, non soddisfacevano il criterio previsto dal Trattato di Maastricht.

Tornando ai requisiti di sostenibilità della finanza pubblica, occorre ricordare che essi registrano nel DPEF la seguente situazione:

quanto al criterio del rapporto tra disavanzo e PIL il DPEF propone interventi che consentiranno di centrare nel 1998 l'obiettivo «aureo» del tre per cento. Infatti, gli obiettivi proposti per il triennio 1996-1998 prospettano un andamento dell'avanzo primario finalizzato a realizzare un rapporto tra fabbisogno complessivo del settore statale e prodotto interno lordo pari al tre per cento nel 1998, in linea con le indica-

zioni del Trattato di Maastricht. I valori-obiettivo di tale rapporto passano dal 7,4 per cento nel 1995, al 5,8 per cento nel 1996, al 4,4 per cento nel 1997 e al 3,1 per cento nel 1998;

sul secondo aspetto, mentre le stime tendenziali del luglio 1994 presentano cifre lontane dai requisiti di Maastricht (60 per cento del rapporto fra debito pubblico e PIL) non solo in valore assoluto (123,8 nel 1995; 124,5 nel 1996; 125,2 nel 1997) ma anche come andamento, che risulta crescente e non decrescente, gli effetti della manovra del Governo riporteranno, invece, tale rapporto su valori più bassi (123,8 nel 1995; 122,1 nel 1996; 119,2 nel 1997; 115,3 nel 1998) e, soprattutto, lungo un *trend* decrescente. In tal modo il Governo, che riconosce di realizzare un risultato in valore assoluto più che doppio rispetto al 60 per cento di Maastricht, rispetta tuttavia la filosofia del Protocollo sui disavanzi eccessivi il quale richiede un *trend* significativamente decrescente verso il valore limite del 60 per cento.

La Giunta osserva che il tema del sostegno all'occupazione riveste vieppiù un ruolo di centralità. Al riguardo tiene a richiamare l'attenzione della Commissione di merito sull'esigenza di affrontare in modo adeguato il problema dell'endemica disoccupazione nel Mezzogiorno, pur prendendo atto dei significativi passi avanti compiuti nello sblocco di risorse verso investimenti produttivi. Al riguardo si sottolinea l'importanza di una forte politica di attenzione verso la questione del cofinanziamento nazionale dei fondi messi a disposizione dalle politiche di coesione economica e sociale della Comunità europea, la cui mancanza è spesso stata la causa del cattivo o addirittura mancato utilizzo dei Fondi strutturali comunitari.

