

ATTI PARLAMENTARI
IX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXXIV
N. 1/A

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE -
PARTECIPAZIONI STATALI)

(Relatore: PELLICANÒ)

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

[Redatto a' termini delle Risoluzioni approvate dalla V Commissione permanente (Bilancio) della Camera dei deputati il 10 giugno 1986 e dalla V Commissione permanente (Bilancio) del Senato della Repubblica l'11 giugno 1986]

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ROMITA)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE
(VISENTINI)

Presentata alla Presidenza l'11 settembre 1986

RELAZIONE

ONOREVOLI COLLEGHI! — La nuova procedura per la formazione del bilancio e della legge finanziaria, introdotta dalle risoluzioni della Camera e del Senato rispettivamente del 10 ed 11 giugno 1986, rappresenta lo sviluppo di un dibattito scaturito dalle esperienze di applicazione della legge n. 468 del 1978 e, in particolare, dal dibattito connesso all'approvazione della legge finanziaria 1986.

Non a caso, nel corso di quel dibattito, furono approvati alcuni ordini del giorno e, in particolare, quello a firma dei capigruppo della maggioranza (primo firmatario l'onorevole Battaglia), che impegnava, tra l'altro, il Governo a « riferire al Parlamento, entro il mese di giugno, il quadro complessivo di politica macroeconomica in base al quale viene elaborata la politica di bilancio per il 1987, con l'indicazione del valore degli elementi che concorrono alla formazione dei saldi che potranno essere contenuti nell'articolo 1 della legge finanziaria ».

Questa nuova procedura, in fase di prima sperimentazione, presenta due fondamentali innovazioni:

l'anticipazione temporale della definizione degli obiettivi quantitativi in materia di finanza pubblica, nonché dei metodi e strumenti con cui perseguirli, rispetto alla presentazione del bilancio e dell'articolato della legge finanziaria;

la ripartizione degli interventi di attuazione tra una legge finanziaria più snella, rispetto alla esperienza acquisita negli anni di attuazione della legge n. 468 del 1978, e distinti provvedimenti legislativi di modifica normativa di settore collegati alla prima, in quanto parte integrante della manovra di finanza pubblica.

Tanto la legge finanziaria quanto i provvedimenti di settore ad essa collegati debbono essere approvati nei tempi prefissati, pena l'insuccesso della manovra finanziaria. Ciò comporta un impegno procedurale che deve essere preso dal Parlamento.

Elemento fondamentale della nuova procedura, in quanto indicativo degli obiettivi e degli strumenti della manovra, è il documento di programmazione economico-finanziaria, che riveste pertanto un ruolo centrale, preordinando le decisioni di cornice entro cui devono articolarsi gli interventi specifici.

È evidente, tuttavia, che il documento di programmazione economico-finanziaria deve recare indirizzi di contenuto decisionale effettivo ai fini della presentazione della legge finanziaria e degli interventi di settore collegati, senza margini di ambiguità.

Ove ciò non fosse, la discussione sul documento da parte del Parlamento rischierebbe di restare astratta, con il rinvio del dibattito operativo (e il conseguente affollamento di decisioni) alla fase della legge finanziaria e il ridimensionamento del significato e degli scopi della nuova procedura.

In concreto, ciò significa che dal dibattito sul documento dovranno scaturire, a giudizio del relatore, indirizzi al Governo, e per il Parlamento, nei quali:

siano precisati gli obiettivi quantitativi;

siano chiarite le connessioni tra i vari comparti della finanza pubblica;

siano correlate in modo chiaro agli obiettivi le linee di intervento settoriale

e, soprattutto, siano specificati i loro contenuti in modo tale da poter costituire un impegno non eludibile nelle fasi successive.

Questa sarebbe la conclusione ottimale cui dovrebbe tendere il dibattito, affinché la sperimentazione della nuova procedura (la quale, peraltro, già soffre dei ritardi conseguenti alla recente crisi di Governo) sia ispirata ai propositi delle risoluzioni parlamentari sopra richiamate, ed il suo esito possa essere verificato a pieno.

Sembra, pertanto, preferibile puntare ad una specificazione chiara e sintetica dei contenuti fondamentali della manovra, senza voler conseguire, già in questa prima sperimentazione, una irraggiungibile completezza ed una perfezione assoluta.

A questo fine, il lavoro da svolgere in sede parlamentare è particolarmente ampio. Il documento governativo, come vedremo, lascia margini per un intervento di specificazione ulteriore, che potrà scaturire dalla dialettica tra lo stesso Governo e il Parlamento.

Nel processo di specificazione della manovra finanziaria trovano ruolo sia il Governo, che deve chiarire definitivamente quali interventi giudica prioritari, sia il Parlamento che, una volta presa visione di questa proposta, ne sancirà il rilievo attivando quell'impegno politico e procedurale che è contenuto nelle risoluzioni del giugno scorso. È da sottolineare, inoltre, nell'ambito di questo processo, l'essenziale funzione istruttoria che è stata assicurata dall'attività delle Commissioni bilancio di Camera e di Senato. In particolare, la Commissione bilancio della Camera ha anche svolto audizioni dei rappresentanti delle parti sociali e delle regioni.

Infine, deve essere evidenziato, a giudizio del relatore, il carattere sperimentale della procedura di discussione dei documenti di bilancio. Le innovazioni che essa introduce, da giudicarsi positivamente, non devono venire compromesse da incertezze nell'attuazione di un processo le cui implicazioni, e i cui esiti, sono da verificare. Perciò riteniamo rilevante an-

zitutto che la procedura sia attuata, senza cedere in nulla sui suoi punti essenziali, ma, anche, con la flessibilità necessaria a consentire di radicare l'esperimento e di fondarvi gli sviluppi futuri.

Il documento di programmazione finanziaria prevede, nel quadro di una manovra triennale, l'avvio di un processo di sostanziale riduzione del fabbisogno del settore statale al netto degli interessi, tale da consentirne l'azzeramento entro l'esercizio 1990. Tale risultato riporterebbe, secondo le stime eseguite, l'incidenza del disavanzo pubblico sul PIL al livello precedente il primo *shock* petrolifero.

È da sottolineare positivamente la scelta di un rientro pluriennale del disavanzo, in relazione all'entità del medesimo e alla sua rigidità, che rendono molto problematico un suo azzeramento più accelerato. Il relatore avrebbe auspicato una manovra forse più incisiva: non si nasconde, peraltro, le difficoltà politiche e sociali connesse ad un programma più ambizioso.

Il programma prevede l'abbassamento del rapporto disavanzo del settore statale/PIL dal 14,3 per cento di quest'anno al 12,2 per cento del 1987, corrispondente a circa 100.000 miliardi; il disavanzo al netto degli interessi dovrebbe passare dal 4,9 per cento al 3,7 per cento del PIL.

La scelta operata dal Governo è, dunque, quella di porre al centro della manovra pluriennale di risanamento della finanza pubblica il fabbisogno al netto degli interessi, ovvero lo squilibrio strutturale. Con ciò non si deve sottovalutare certamente il problema degli interessi sul debito pubblico, che presenta aspetti senz'altro preoccupanti. È questa, peraltro, una materia, come quella delle rendite finanziarie e dei redditi da capitale, la cui delicatezza impone una doverosa cautela nel modo di presentazione del problema e in cui la responsabilità della decisione è inderogabilmente del Governo. Essa deve essere affrontata in un contesto meno delicato e in modo non affrettato.

Il conseguimento dell'obbiettivo di rientro può essere garantito, a giudizio

del Governo, dal rispetto di alcune regole di governo della finanza pubblica, che devono valere non solo per il bilancio dello Stato, ma anche per tutti gli enti decentrati di spesa.

Queste regole sono:

invarianza della pressione fiscale sul PIL rispetto al valore dell'anno 1986;

contenimento della crescita delle spese correnti in termini di competenza — al netto degli interessi, delle regolazioni debitorie e delle partite compensative fra entrate e spese — ad un tasso non superiore al tasso programmato di inflazione (quindi 4 per cento nel 1987, 3 per cento nel 1988 e nel 1989).

In particolare, nell'ambito delle spese correnti, la crescita dei trasferimenti agli enti locali (comuni e province) ed alle regioni e l'assegnazione al Fondo sanitario nazionale devono essere contenute entro il tasso programmato di inflazione. Ai fini della quantificazione dello stanziamento del Fondo sanitario nazionale, la base di riferimento deve essere rapportata all'assegnazione risultante dallo assestamento 1986, integrata con le ulteriori occorrenze successivamente emerse per tale anno e da finanziarsi anche con mutui.

Per le spese classificate funzionalmente nella sezione « difesa nazionale » è consentito superare i suddetti limiti in considerazione della circostanza che si tratta di oneri che, pur classificati fra le spese correnti, presentano caratteristiche di interventi di natura di conto capitale;

crescita delle spese in conto capitale in misura pari a quella del PIL nominale: ciò significa un incremento del 7,5 per cento nel 1987 e ad un tasso lievemente inferiore per gli anni 1988 e 1989.

Nell'ambito del predetto incremento, dovranno avere priorità:

gli interventi a favore del territorio e dell'ambiente;

l'adeguamento antisismico degli edifici;

gli interventi conseguenti a calamità naturali;

le opere pubbliche;

lo stimolo alla ricerca e alla innovazione;

l'incentivazione al risparmio energetico;

misure in favore dei beni culturali;

il finanziamento del Fondo investimenti e occupazione.

Nel settore delle aree metropolitane potrebbe concretarsi una serie di opere estremamente diversificate, dai trasporti alla viabilità, dalle opere di urbanizzazione ai recuperi edilizi, dall'igiene pubblica alle comunicazioni, così come sarà necessario individuare le risorse necessarie alla graduale attuazione del piano generale dei trasporti.

Ferma restando l'irrinunciabilità dello obiettivo di 100.000 miliardi di fabbisogno del settore statale per il 1987, il documento del Governo insiste sulla necessità di recuperare il pieno controllo del bilancio dello Stato in termini di competenza. A questo fine, il documento del Governo costituisce un quadro di riferimento per la formazione del bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989 di competenza. Questa scelta si manifesta corretta, posto che solo il bilancio redatto in termini di competenza può garantire nel medio periodo la corrispondenza tra obiettivi e risultati.

Si deve rilevare, inoltre, che l'entità degli interventi da realizzare al bilancio dello Stato viene individuata dal confronto fra l'andamento tendenziale a legislazione costante del bilancio medesimo e gli obiettivi programmatici: ciò risponde — è bene evidenziarlo — solo in parte a quanto richiesto dalle risoluzioni approvate dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato nel giugno scorso, che facevano, invece, riferimento all'andamento tendenziale (a legi-

slazione costante), previsto per i flussi della finanza pubblica con riferimento non solo al bilancio dello Stato, ma anche al settore statale e al settore pubblico allargato.

Il confronto, relativo, quindi, al solo bilancio dello Stato, evidenzia uno scostamento pari a 4.100 miliardi sul versante delle entrate, a 2.400 miliardi su quello delle spese correnti e a 3.900 miliardi su quello delle spese in conto capitale.

A ciò si aggiunge una prevista riduzione, sempre in termini di competenza, della spesa per interessi pari a 2.500 miliardi.

Viene confermata la politica seguita in questi anni sul versante delle entrate, volta, da un lato, ad assicurare la sostanziale invarianza del prelievo di risorse, in linea con quello degli altri paesi europei, dall'altro ad introdurre elementi di maggiore equità contributiva finalizzata al riequilibrio del carico tributario.

Con riferimento all'attuale stadio delle conoscenze sulla naturale evoluzione del gettito, il Governo non ritiene, quindi, di giustificare la proposizione di nuove iniziative in materia tributaria, con l'eccezione del mancato rinnovo delle agevolazioni sui trasferimenti immobiliari.

È bene sottolineare, ancora una volta, che il problema principale è, in realtà, quello del controllo sui centri e sui meccanismi di spesa, per i quali occorre introdurre efficaci correttivi istituzionali, sia a livello governativo che parlamentare. A livello governativo individuando forme efficaci per il coordinamento (e il filtro) delle iniziative di spesa; a livello parlamentare, dando il giusto rilievo ai problemi della quantificazione dell'onere e della valutazione delle coperture, nonché alle modalità di esame e di approvazione delle misure che comportano spesa secondo il progetto già all'esame della Giunta per il regolamento.

Per quanto riguarda le uscite, una prima osservazione è che, se i risparmi proposti per 2.400 miliardi di spese correnti, sembrano esigui rispetto all'entità del di-

savanzo, nondimeno essi acquistano maggior rilievo in quanto « tagli » agli stanziamenti di competenza derivanti dalla legislazione vigente, ed ai suoi effetti. Occorre, però, rilevare che il documento non specifica i possibili interventi grazie ai quali conseguire i risparmi di spesa corrente, e la relativa quantificazione. Il relatore è convinto, infatti, che i risparmi debbano conseguire ad interventi strutturali di revisione delle normative di spesa e non a meri aggiustamenti congiunturali.

L'opportunità di una specifica indicazione di questi interventi, pur non discendendo direttamente da un'interpretazione letterale della risoluzione parlamentare, praticata dal Governo, è auspicabile anche alla luce dell'imminente scadenza del termine di presentazione della legge finanziaria.

Si tratta, infatti, di materia di bilancio nella quale l'iniziativa del Governo appare insostituibile: invece, non è ancora specificato in quali settori e per quali importi il Governo intende conseguire i previsti risparmi di spesa.

Un discorso in parte analogo si può estendere alle spese in conto capitale, per le quali è previsto un risparmio di 3.900 miliardi, grazie alla rimodulazione di stanziamenti di spesa già decisi e tuttavia — secondo il Governo — esuberanti rispetto alle esigenze di pagamento. A fronte dei risparmi da conseguire rispetto alla legislazione costante, il documento prevede la possibilità di intervenire « per il rifinanziamento di un'articolata serie di iniziative bisognose di apporti finanziari, nonché per l'adozione di nuove iniziative ». Anche in questo caso, sarebbe auspicabile l'indicazione di un ordine di priorità.

Appare nella sostanza condivisibile il complesso degli obiettivi che il Governo si pone in materia di finanza pubblica, nell'indispensabile orizzonte pluriennale. Tale insieme di obiettivi tiene conto del contesto economico interno ed internazionale, che presenta per il nostro Paese soprattutto vantaggi in termini di attenua-

zione delle tensioni (in primo luogo il vincolo della bilancia dei pagamenti), più che opportunità di sviluppo. In effetti, è anche importante non dimenticare che la congiuntura internazionale presenta aspetti penalizzanti per alcuni settori della nostra economia e, in particolare, per il comparto della piccola e media industria esportatrice.

Per cogliere, comunque, in pieno le opportunità concesse dall'attuale congiuntura internazionale, anche ai fini dello sviluppo, appare centrale la soluzione del nodo della finanza pubblica. In questo quadro è del tutto artificiosa e sterile la contrapposizione tra sostenitori del risanamento e sostenitori dello sviluppo, perché nel nostro paese non ci sono le condizioni di uno sviluppo senza risanamento finanziario.

È altresì essenziale la consapevolezza, evidenziata nel documento governativo, dell'attuazione, unitamente alla manovra di rientro, di una coerente politica dei redditi, che è condizione per il successo della manovra stessa, anche nel comparto del pubblico impiego. A questo proposito, non si può non nutrire preoccupazione per la possibile evoluzione del costo del lavoro, in una stagione di rinnovi contrattuali come quella che si sta per aprire. Dalle prime stime compiute, il costo del lavoro nel settore privato, nel 1987, crescerebbe del 7-8 per cento, dunque ben al di sopra del tasso programmato di inflazione. Diviene quindi necessario, a parere del relatore, un richiamo del Governo alle parti sociali affinché venga rispettato il principio dell'invarianza delle retribuzioni reali.

L'effetto combinato della manovra di risanamento della finanza pubblica e di una efficace politica dei redditi consentirà di liberare risorse da destinare agli investimenti produttivi, anche per le conseguenze positive che potrà avere sui tassi nominali di interesse.

Per quanto riguarda gli interventi con i quali articolare la manovra di rientro per il 1987, il documento, come già rilevato, non fornisce le indicazioni sufficientemente precise che avremmo auspicato.

Appare delicato, in particolare, il discorso sui « tagli » di spesa, quantificati in 2.400 miliardi per le spese correnti, e in 3.900 per quelle in conto capitale. A tali scostamenti tra obiettivi programmatici ed evoluzione a legislazione costante non corrisponde, infatti, una specifica indicazione dei provvedimenti necessari al perseguimento di tali obiettivi. Invitiamo il Governo a voler fornire nel corso del dibattito queste indicazioni, anche per quanto riguarda i risparmi conseguenti alle possibili rimodulazioni dei fondi globali.

In conclusione, la Commissione ha approvato l'impostazione complessiva della manovra delineata dal Governo nel documento di programmazione economico-finanziaria, concordando sulla analisi del quadro macroeconomico internazionale e nazionale e sugli obiettivi indicati per la crescita del prodotto e dei prezzi.

Con riguardo alla finanza pubblica concorda sugli obiettivi della manovra fissati nel documento per il triennio 1987-89 e sulle regole generali, ivi prospettate, per il controllo della evoluzione dei flussi finanziari complessivi e per la variazione degli aggregati del bilancio statale, anzitutto in termini di competenza.

In relazione agli strumenti con cui perseguire i suddetti obiettivi di finanza pubblica la Commissione specifica la necessità:

per l'entrata: ferma l'invarianza della pressione fiscale al livello del 1986, di proseguire la politica di modifica qualitativa del prelievo informata al principio di una maggiore giustizia del sistema tributario da attuare progressivamente e al conseguimento di una equa distribuzione del carico fiscale, anche per meglio consentire una reale e generale politica dei redditi;

per la spesa corrente: di provvedere al suo contenimento, soprattutto attraverso la revisione delle normative che ne provocano la dinamica strutturale e non con aggiustamenti di portata congiunturale.

A questo scopo è necessario intervenire, a giudizio della Commissione, nei settori della previdenza, della sanità, della finanza regionale e locale e nel comparto della scuola, garantendo, ove necessario, principi di autonomia e responsabilità dei centri di spesa, anche attraverso l'attribuzione ad essi degli opportuni poteri per il reperimento delle risorse ed il conseguente, necessario loro coinvolgimento nelle decisioni comportanti aumento degli oneri finanziari.

Al fine di garantire, in particolare, che la evoluzione della spesa corrente del bilancio dello Stato in termini di competenza non ecceda, per il 1987, il limite massimo del 4 per cento, dovrà essere attivato il meccanismo giuridico-contabile del « fondo globale negativo » richiamato nella risoluzione della V Commissione del 10 giugno 1986.

In linea generale si prospetta l'opportunità di intervenire, anzitutto nei suddetti settori, per delegificare per quanto possibile gli interventi di correzione della spesa;

per la spesa in conto capitale: fermo l'obiettivo di garantirne la crescita in misura non inferiore alla prevista variazione del PIL nominale, di pervenire alla definizione di meccanismi normativi di accelerazione e snellimento delle procedure di spesa e di impostare una serie di interventi di sviluppo indirizzati: al Mezzogiorno, con l'obiettivo prioritario di ripristinare un adeguato sistema di convenienze per gli insediamenti produttivi nell'area; alla crescita dell'occupazione; all'allentamento del vincolo estero, inci-

dendo sui settori dell'energia, con un impegno particolare per la ricerca sulla fusione nucleare, agro-alimentare e della forestazione; all'allestimento delle grandi infrastrutture per trasporti e telecomunicazioni; al potenziamento della ricerca e dell'innovazione ed alla tutela dell'ambiente.

La manovra economico-finanziaria dovrà assumere anche come obiettivo prioritario un adeguato sostegno alle politiche del lavoro con interventi per un migliore e più efficace governo del mercato del lavoro, con un maggiore impegno per la formazione, nonché con azioni positive per l'occupazione femminile e per la creazione di lavoro aggiuntivo.

Con riguardo, infine, alla gestione del debito pubblico, pur considerando la riduzione del disavanzo primario l'obiettivo prioritario, si afferma l'opportunità di perseguire una politica di gestione attiva del debito allo scopo di ridurre l'onere, provvedendo in particolare:

a ricorrere ad una più ampia tipologia di titoli, anche indicizzati, così da consentire un ulteriore allungamento delle scadenze senza che il Tesoro debba accollarsi premi di rischio;

a introdurre o migliorare meccanismi d'asta per evitare condizioni di emissione più svantaggiose di quelle compatibili con la domanda di mercato;

a promuovere un migliore funzionamento del mercato secondario.

GEROLAMO PELLICANÒ, *Relatore per la maggioranza.*

Sono state presentate le seguenti relazioni di minoranza:

Calamida Doc. LXXXIV, n. 1/A-bis;

Peggio Doc. LXXXIV, n. 1/A-ter;

Parlato Doc. LXXXIV, n. 1/A-quater.