

RESOCONTO STENOGRAFICO

191.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 2 OTTOBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Missione	17377	ROMITA PIER LUIGI, <i>Ministro del bilancio e della programmazione economica</i>	17377, 17387
Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione:		Ministro della difesa:	
PRESIDENTE	17377, 17388, 17394	(Trasmissione)	17377
GORIA GIOVANNI, <i>Ministro del tesoro</i> .	17388, 17391, 17393		

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 OTTOBRE 1984

La seduta comincia alle 11.

GIANCARLA CODRIGNANI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 28 settembre 1984.

(È approvato).

Missione.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, il deputato Cuojati è in missione per incarico del suo ufficio.

**Trasmissione
dal ministro della difesa.**

PRESIDENTE. Nel mese di settembre il ministro della difesa ha comunicato, in adempimento delle disposizioni previste dall'articolo 7 della legge 27 luglio 1962, n. 1114, le autorizzazioni revocate e concesse a dipendenti di quel Ministero a prestare servizio presso organismi internazionali.

Queste comunicazioni sono depositate negli uffici del Segretario generale a disposizione degli onorevoli deputati.

Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Esposizione economico-finanziaria

ed esposizione relativa al bilancio di previsione.

Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro del bilancio e della programmazione economica.

PIER LUIGI ROMITA, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la *Relazione previsionale e programmatica* per il 1985, che con il ministro del tesoro ho avuto l'onore di presentare nei giorni scorsi al Parlamento, illustra le prime valutazioni sull'andamento dell'economia nel 1984, le previsioni per il 1985 e gli strumenti attraverso i quali il Governo intende intervenire sulle tendenze naturali per il 1985, in modo da assicurare la crescita dell'attività produttiva in un'ottica di sviluppo duraturo, evitando sia il riaccendersi delle spinte inflazionistiche, sia il riapparire di pericolosi squilibri con l'estero, sia soprattutto l'aggravarsi della difficile situazione dell'occupazione.

I dati del consuntivo del 1984 esposti nella relazione dimostrano che, nel corso dell'anno, la situazione economica nel paese è migliorata. La forte interdipendenza tra l'economia italiana e il resto del mondo consiglia di ricordare alcuni aspetti del contesto internazionale. Nel 1984 l'economia mondiale, trainata dalla vigorosa ripresa che si è verificata negli Stati Uniti, ha visto consolidarsi ed espandersi la ripresa già avviata lo scorso anno,

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 OTTOBRE 1984

anche se con intensità diversa nei vari paesi ed aree mondiali.

La ripresa, inizialmente limitata al nord America, è andata gradualmente estendendosi ai paesi europei, ai paesi dell'OPEC, ad alcuni paesi dell'estremo oriente, in particolare nel sud est asiatico; mentre sono rimasti sostanzialmente esclusi da questa evoluzione i paesi dell'America latina, condizionati da un pesante indebitamento e da una elevata inflazione, paesi che si muovono con fatica verso una prospettiva di ripresa.

Nei paesi industrializzati il previsto aumento del prodotto lordo nella misura del 5 per cento è formato sulla base di una crescita del 7 per cento prevista per gli Stati Uniti, del 5 per cento per il Giappone, ma soltanto del 2,5 per cento per i paesi europei. Di notevolmente positivo, in questa fase di ripresa espansiva, c'è che la ripresa non ha provocato nuove tensioni inflazionistiche, grazie anche ad un andamento assai moderato dei prezzi delle materie prime.

Esistono cause di incertezza sulla possibilità di continuità di questa fase, dovute al permanere sui mercati finanziari di tensioni connesse agli alti tassi di interesse praticati sul mercato americano e all'andamento delle quotazioni del dollaro che, contrariamente alle previsioni, ha continuato ad apprezzarsi rispetto a tutte le altre monete, e che è ancora protagonista in questi giorni di una fase di incertezza, alla quale non sappiamo se seguirà una ripresa dell'ascesa o un calo graduale controllato. L'aspetto più negativo, come ricordavo, è costituito dall'aumento della disoccupazione: soltanto negli Stati Uniti si sono recuperati complessivamente 2 milioni di posti di lavoro; in Europa si valuta invece che la disoccupazione nel 1984 aumenterà nel complesso di circa 1 milione di unità, raggiungendo i 19 milioni, di cui 12,5 milioni nei paesi della Comunità economica europea.

Per il 1985 i principali centri di previsione prospettano la prosecuzione della crescita dell'economia mondiale, ma a tassi sensibilmente minori. Per l'insieme dei paesi industrializzati il tasso di cre-

scita del prodotto lordo dovrebbe scendere dal 5 per cento medio del 1984 al 3,5 per cento. Il rallentamento più significativo dovrebbe avvenire negli Stati Uniti; i paesi europei, ma anche il Giappone ed il Canada, in presenza di una persistente debolezza della domanda odierna dovrebbero accusare le conseguenze di un tale andamento. La domanda mondiale dovrebbe passare dal ritmo di crescita dell'8,5 per cento, previsto per il 1984, a quello del 5,5 per cento. Circa i prezzi internazionali in dollari, si sconta una crescita moderata sia per i prezzi dei manufatti sia delle materie prime.

Le prospettive per il 1985 restano, tuttavia, molto incerte — come ricordavo — anche perché esse dipendono dagli sviluppi dell'economia e della politica degli Stati Uniti, i cui riflessi sui rapporti economici internazionali sono ben noti. Si deve, quindi, essere attenti al possibile verificarsi di improvvisi mutamenti dello scenario esterno; questa certezza richiederà al nostro sistema economico, ed anche ai responsabili politici, grande capacità di adattamento e grande capacità di prendere iniziative o misure che eventualmente si rendessero necessarie; insomma un adattamento ed una capacità d'intervento che possono trovare il loro solido fondamento solamente nel successo conseguito nella azione di riequilibrio della nostra economia.

I dati del preconsuntivo del 1984 dimostrano, complessivamente, un miglioramento della situazione economica del paese. Gli elementi specifici sono noti e li ricordo brevemente: l'attività produttiva, dopo un triennio di stagnazione e di recessione in un contesto inflazionistico, ha registrato, a partire dal 1983, una moderata ripresa; la crescita del prodotto interno lordo dovrebbe collocarsi, nella media del 1984, sul 2,8 per cento, superando significativamente le previsioni fatte lo scorso anno, contro il meno 1,2 per cento del 1983. Il contributo maggiore è venuto dai settori dell'industria in senso stretto e dai servizi destinabili alla vendita, mentre negativo è stato l'apporto del settore agricolo.

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 OTTOBRE 1984

Come per gli altri paesi europei, il maggior sostegno al rilancio produttivo è venuto dalla domanda estera — un elemento da non sottovalutare in rapporto alle possibili evoluzioni dell'andamento dei mercati internazionali —, che ha consentito un'espansione delle nostre esportazioni al tasso medio del 6 per cento, in linea con la crescita del nostro mercato di esportazione; l'Italia, cioè, ha conservato la sua quota di esportazione nei mercati tradizionali. Vi è stata anche una positiva evoluzione della domanda interna, ma in misura minore, e in particolare della domanda di investimenti, che ha segnato un incremento del 2,2 per cento, e che ha risentito delle accresciute possibilità di autofinanziamento delle imprese.

Anche nel nostro paese va rilevato in maniera specifica che al rilancio dell'attività produttiva non si è accompagnata una ripresa della inflazione — ecco il segno di una ripresa che può diventare, come ci auguriamo, stabile — ma anzi una continua, anche se lenta, decelerazione dei prezzi, che ha ridotto il tasso medio di crescita dell'inflazione di quattro punti, rispetto a quello registrato nel 1983. Come è noto, si stima, infatti, che l'incremento medio dei prezzi al consumo si collochi, come media annua, poco al di sopra del 10 per cento, con un valore tendenziale a fine anno che dovrebbe andare al di sotto del 10 per cento, contro un valore medio annuo del 14,7 per cento del 1983. Questo risultato è stato certamente favorito da un contesto internazionale che non ha trasmesso impulsi inflattivi di rilievo, ma consegue sicuramente anche all'azione svolta dal Governo nella lotta all'inflazione, nel rispetto degli impegni assunti con le parti sociali con l'accordo del 14 febbraio.

L'aumento dei prezzi amministrati e delle tariffe è stato contenuto entro il tasso medio d'inflazione programmato, mentre il sostanziale controllo delle retribuzioni, dati gli incrementi di produttività, ha portato ad una sensibile riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto, senza determinare una riduzione del potere d'acquisto dei lavoratori.

Ricordo che, secondo le stime ISTAT, le retribuzioni lorde per dipendente sono aumentate dell'11,4 per cento (10,8 per cento in agricoltura, 11 per cento nell'industria in senso stretto, 10,9 per cento nelle costruzioni, 10,2 per cento nei servizi e 12,7 per cento nei servizi non destinati alla vendita, e quindi in tutti i settori) lievemente o sensibilmente al di sopra del previsto incremento medio dei costi che, ripeto, dovrebbe essere poco superiore al 10 per cento come media annua.

Se risultati abbastanza soddisfacenti sono stati conseguiti sul fronte dell'inflazione, va però detto che il differenziale inflazionistico rispetto ai paesi nostri concorrenti rimane elevato. Il differenziale è del 6,9 per cento con gli Stati Uniti, dell'8,4 per cento con la Repubblica federale di Germania, del 6,8 per cento con il Regno Unito e del 9,9 per cento con il Giappone. È un differenziale che resta significativo nel 1984, ma che dovrebbe ridursi in maniera importante nel 1985 se riusciremo a mantenere gli obiettivi che il Governo si è fissato e che fra poco ricorderò, in una fase in cui negli altri paesi è prevista una leggera oscillazione in salita rispetto ai valori molto bassi già conseguiti rispetto al tasso d'inflazione.

Dopo di me, il ministro del tesoro esporrà più ampiamente la situazione della finanza pubblica relativa al 1984, anno in cui ci siamo avvicinati, come non succedeva da molti anni, agli obiettivi programmati in questo campo. Io vorrei solamente sottolineare che il livello di 96 mila miliardi di fabbisogno nel settore statale con cui ci apprestiamo a chiudere i conti del 1984, pur comportando una discesa del rapporto con il prodotto interno lordo dal 16,5 per cento registrato nel 1983 al 15,7 per cento, rimane del tutto squilibrante, in quanto assorbe oltre due terzi del credito totale interno, riducendo lo spazio per il finanziamento del settore privato. Si tratta quindi di una linea di tendenza positiva, stante il calo del rapporto tra fabbisogno totale interno e prodotto interno lordo, che è però ancora molto lenta e che intendiamo riconfermare e,

possibilmente, rendere un po' più rapida in sede di previsioni per il 1985.

La ripresa produttiva in atto — altro elemento che desidero sottolineare — ha portato nel primo semestre del 1984 ad un peggioramento della bilancia delle partite correnti rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente. Il saldo valutario negativo registrato nel primo trimestre del 1984 ammonta a 3.600 miliardi, contro il saldo negativo di 2.500 miliardi verificatosi nell'analogo periodo del 1983. Il peggioramento di 1.100 miliardi è quasi esclusivamente dovuto alla bilancia commerciale; la circostanza si spiega, da un lato, con l'aumento stagionale delle importazioni di combustibile e derivati e degli altri prodotti necessari alla ripresa e, dall'altro, con il peggiore andamento del settore metallurgico e di quello dei mezzi di trasporto.

Il disavanzo commerciale ha caratterizzato anche il secondo trimestre del 1984, anche se le importazioni hanno accennato ad una flessione, passando da un incremento in valore rispetto allo scorso anno del 21,3 per cento per il primo trimestre, ad un incremento del 16,8 per cento per il secondo trimestre, e da un aumento in volume per i due trimestri, rispettivamente, del 13,6 per cento e del 3,1 per cento.

Le esportazioni sono aumentate, specie nel primo trimestre, ma tale aumento non è valso a colmare il *deficit*: il saldo negativo della bilancia commerciale si è ridotto, comunque, per il positivo apporto delle poste dei trasferimenti, sicché, nel complesso, si stima che alla fine del 1984 la bilancia dei pagamenti presenterà un disavanzo che si aggirerà intorno ai 2.000 miliardi, contro un avanzo di 1.160 miliardi registrato nel 1983.

Pure in presenza di un andamento favorevole del commercio mondiale, che ha permesso alle nostre esportazioni di crescere ad un tasso medio del 6 per cento, il rilancio dell'attività produttiva ha determinato, quindi, il riapparire di uno squilibrio dei nostri conti con l'estero, fatto che sta a dimostrare come il vincolo estero continui a condizionare pesante-

mente le nostre possibilità di sviluppo e ci costringa a quella continua alternanza di azioni di accelerazione e di freno che certamente non giovano alla stabilità della ripresa del nostro sistema economico.

Per quanto riguarda l'occupazione, occorre dire che la ripresa produttiva, anche nel nostro paese, non ha comportato una diminuzione della disoccupazione, la quale, anzi, tende ancora ad aumentare, essendo previsto per il 1984 un tasso del 10,3 per cento contro un tasso del 9,9 per cento del 1983. Su questo incremento influisce, come è noto, il fatto che si affaccino al lavoro consistenti leve di giovani e di donne, mentre l'occupazione rimane sostanzialmente stazionaria o aumenta di poco: si è avuto un incremento di circa lo 0,3 per cento dell'occupazione, largamente superato, però, dall'incremento della richiesta di lavoro, dovuto all'emergere delle nuove leve di cui dicevo. La situazione è legata, come sappiamo, al fatto che le imprese, gravate di eccedenza di personale e spinte dall'esigenza di aumentare l'efficienza, tendano a contenere i loro organici.

Insieme all'eccesso di inflazione, questo della disoccupazione, in special modo quella giovanile, è un altro grave problema che condiziona ed affligge lo sviluppo economico del nostro paese, anche se il fenomeno non è soltanto italiano, ma coinvolge l'intera Comunità europea. Bisogna, però, anche aggiungere che è in atto un trasferimento di funzioni dall'industria ai servizi: sulla base dei dati relativi ai primi sette mesi del 1984 ha continuato a manifestarsi un progresso occupazionale solo per quanto riguarda il settore dei servizi; rispetto all'analogo periodo del 1983 l'agricoltura ha fatto registrare una diminuzione dell'occupazione pari al 2,9 per cento e l'industria, nonostante abbia segnato un incremento delle ore di lavoro prestate, un decremento del 4 per cento. Anche questo non è solo un fenomeno italiano, in quanto negli Stati Uniti e nel Giappone, dove l'occupazione è particolarmente cresciuta, il settore trainante è stato rappresentato dai servizi in misura notevolmente superiore ri-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 OTTOBRE 1984

spetto agli altri settori, tanto che negli Stati Uniti, per esempio, vi è quel saldo attivo nei confronti dell'occupazione che per noi resta ancora un obiettivo non facilmente realizzabile.

Per quanto riguarda il nostro paese bisogna riconoscere che la ripresa produttiva non è sufficiente a superare i grandi squilibri formati nel tempo tra offerta e domanda di lavoro, aggravatisi per la lunga crisi e per i processi di ristrutturazione in atto. È da aggiungere che le prospettive non sono favorevoli perché l'offerta di lavoro tende a crescere in rapporto sia a fattori demografici e sociali di medio e lungo periodo sia in rapporto alla diffusione delle innovazioni tecnologiche. Occorre però a questo riguardo fare un discorso molto chiaro. La diffusione delle innovazioni tecnologiche non può e non deve arrestarsi, ma deve essere attivamente incoraggiata se si vuole che l'Italia non esca dai mercati internazionali e resista alle crescenti spinte della concorrenza dei paesi tecnologicamente più progrediti. Il problema dell'occupazione va affrontato, nel quadro della rivoluzione tecnologica in atto e non contro di essa, con misure coordinate ed incisive, sulle quali mi soffermerò più avanti.

Dobbiamo anche osservare che la situazione che emerge dalle rilevazioni trimestrali, relative al primo semestre di quest'anno, mostra, pur in presenza di una stabilizzazione delle ore autorizzate dalla cassa integrazione guadagni dopo anni di aumenti cospicui, che le tendenze espansive della disoccupazione risentono soprattutto della crescente propensione al lavoro delle donne. Sotto questo profilo il problema è certamente più grave nel Mezzogiorno, dove il tasso di partecipazione delle donne al lavoro è tuttora molto basso, rispetto alle regioni centro-settentrionali ed a quello prevalente nei paesi della Comunità economica europea. Tuttavia il problema dell'occupazione non può essere disgiunto, lo ripeto, da quello dell'ammodernamento. Appare inoltre di grande importanza la propensione ad investire che caratterizza l'attuale fase produttiva. È incontestabile che

l'incorporamento di nuove tecniche e l'ammodernamento di processi e prodotti consentono un aumento della produttività: ciò costituisce un elemento favorevole insieme alla tendenza, ora affermata nell'economia, di utilizzare i guadagni della produttività nella direzione dei contenimenti e dei prezzi, piuttosto che in quella della remunerazione dei fattori. È questa tendenza che va incoraggiata perché solo se il guadagno e il valore aggiunto saranno destinati non solo alla remunerazione dei fattori, ma anche ad altri obiettivi, potremo pensare di avviare concretamente quella politica di ampliamento dei servizi che in altri paesi ha rappresentato l'elemento fondamentale con cui si è ridotta la disoccupazione nei settori produttivi.

Si deve ritenere che, continuando in questa direzione, la maggiore concorrenzialità dei nostri prodotti non solo potrà contribuire ad un'ulteriore riduzione dei prezzi al consumo e quindi dell'inflazione, con evidente beneficio del potere d'acquisto dei salari, ma potrà anche alimentare un più consistente volume di esportazioni con innegabili benefici per la crescita della base produttiva e quindi dell'occupazione globale.

Il 1984 — e concludo questa breve valutazione sull'anno in corso — è stato nel complesso soddisfacente. I risultati conseguiti in quest'anno sono apprezzabili soprattutto sul piano dell'inflazione e del costo del lavoro, grazie anche all'espansione produttiva che ha aumentato la produttività del sistema. Un primo passo è stato poi compiuto anche nel riequilibrio dei conti pubblici; si tratta però di risultati che non hanno ancora consentito di aggredire le cause di fondo, i nodi strutturali del nostro sistema economico da cui tali squilibri traggono origine. Infatti il differenziale di costi e di inflazione con i nostri paesi concorrenti è ancora troppo elevato e le rigidità del mercato del lavoro non sono state rimosse. Il nostro apparato produttivo, nonostante gli sforzi di ristrutturazione e di ammodernamento, rimane ancora particolarmente esposto alle tensioni esterne, come i fatti recenti

hanno dimostrato. Inoltre il settore pubblico grava sul sistema con un peso sproporzionato alle sue capacità, in relazione anche alle perduranti inefficienze, mentre il debito pubblico accumulato incide con un carico di interessi che assorbono quasi il 10 per cento del prodotto interno lordo.

Quali sono allora le prospettive per il 1985? Certamente per il 1985 è da prevedere, anche per la nostra economia, una prosecuzione della attuale fase moderatamente espansiva, anche se non mancheranno di incidere su questo processo le condizioni che già si preannunciano negli altri paesi industrializzati, relative ad un rallentamento della espansione rispetto a quella verificatasi nel 1984. Dobbiamo tuttavia dire con grande chiarezza che, in assenza di interventi, questa espansione rischia di essere portatrice di risultati perversi piuttosto che positivi: l'inflazione potrebbe anche invertire la sua tendenza discendente, aggravando il differenziale tra il nostro e gli altri principali paesi industrializzati. I conti con l'estero peggiorerebbero considerevolmente, influenzati dal rallentamento che si prevede nella domanda mondiale e dal deterioramento della competitività, che ci farebbe perdere quote di mercato; la situazione dell'occupazione, infine, potrebbe continuare ad aggravarsi.

Un peggioramento del contesto internazionale, rispetto a quello che prima ho ricordato, nelle previsioni renderebbe più incerte le prospettive; si delinea, dunque, una crescita insufficiente a consentire un miglioramento delle prospettive di occupazione, ma sufficiente a generare tensioni dal lato dei conti con l'estero, e di conseguenza il rischio di dover intervenire ancora con provvedimenti che smorzerebbero la stessa crescita. Sono questi, per l'appunto, gli effetti perversi che occorre evitare, assicurando alla ripresa un ritmo di crescita soddisfacente, sia pure attraverso le iniziative di guida, di controllo e di salvaguardia che sono indispensabili.

Il Governo proprio a questi fini orienta la propria azione di politica economica,

esposta nella *Relazione previsionale e programmatica*, ed intende così assicurare nel 1985 la prosecuzione della ripresa dell'attività produttiva, in un'ottica di sviluppo duraturo, impegnandosi però a prevenire il riaccendersi di spinte inflazionistiche e il riapparire di pericolosi squilibri sul versante dei conti con l'estero.

Alla base di questo impegno sta la consapevolezza che solo una espansione regolare e senza interruzioni dell'economia, anche se moderata, consente di difendere i livelli occupazionali e costituisce il presupposto per una maggiore crescita di posti di lavoro produttivi.

Il Governo conferma, per il 1985, l'obiettivo della riduzione al 7 per cento del tasso di inflazione misurato sui prezzi al consumo: ciò consentirà di ricondurre l'inflazione al 5 per cento nel 1986, annullando così sostanzialmente il differenziale con gli altri principali paesi industrializzati. Il Governo farà uso di tutti gli strumenti a sua disposizione; per quanto concerne in particolare la manovra di finanza pubblica che il Governo sottopone al Parlamento con il disegno di legge finanziaria (che sarà illustrato compiutamente dal ministro del tesoro), desidero evidenziare come essa sia stata elaborata in una prospettiva di medio periodo, tenendo fermo l'obiettivo di realizzare una crescita, in termini reali, della spesa di investimento, ed assicurando al tempo stesso una sua maggiore qualificazione ed una sua migliore finalizzazione agli obiettivi di sviluppo.

Per la manovra di rientro della finanza pubblica, dirò brevemente che, in uno con il rientro graduale dall'inflazione, essa ha posto le premesse per un aggiustamento incisivo e di ampio respiro; questa manovra è da intendersi come non più limitata ad un solo anno, ma, come ricordavo, compresa in un programma più vasto anche sotto il profilo temporale. L'obiettivo cui bisogna tendere è l'azzeramento del disavanzo di parte corrente entro il 1988, in modo da arrivare a fermare la crescita dell'incidenza del debito pubblico sul prodotto interno lordo. Per

questo occorre che si riduca l'effetto della spesa pubblica sul PIL; bisognerebbe che questa riduzione toccasse i dieci punti percentuali nel 1988: obiettivo non impossibile, purché la crescita dell'economia avvenga in media intorno al 3 per cento in volume, e l'inflazione si riduca, come dicevo, dal 7 per cento, nel 1985, al 5 per cento in seguito, in condizioni di sostanziale equilibrio della bilancia dei pagamenti: una serie di obiettivi e di vincoli che occorre considerare in maniera unitaria e affrontare con grande impegno.

Nel complesso, la spesa pubblica aumenterà nel 1985, al lordo degli interessi, al tasso di circa il 9 per cento, inferiore a quello previsto per il prodotto interno lordo, valutato nella misura del 12 per cento, segnando così il primo passo verso il ridimensionamento del volume complessivo di risorse intermediato dal settore pubblico. Il fabbisogno del settore statale dovrà essere infatti contenuto intorno ai 96 mila miliardi, secondo le previsioni già note.

Perché questo possa verificarsi, il Governo porrà ogni sforzo per adeguare il volume delle entrate; anche se nella legge finanziaria non sono previsti particolari interventi di carattere fiscale (tranne la ripetizione di norme già operanti nel 1984, che destinano all'erario alcune entrate particolari), vanno tenute in considerazione le misure presentate dal Governo nello scorso luglio in materia di revisione della normativa delle imposte dirette e indirette, che dovrebbero assicurare un gettito di 5.600 miliardi, al quale dovrebbero aggiungersi i 5.400 miliardi previsti per il condono edilizio, in corso di approvazione da parte del Parlamento.

Il Governo ritiene che, senza ricorrere a nuove stangate, ma attraverso una ulteriore riduzione delle aree di evasione e di erosione del gettito fiscale, nonché esaminando il ruolo delle imposte indirette, troppo ridotto rispetto a quello delle imposte dirette, si assicureranno all'erario almeno altri 5 mila miliardi di lire. Restano cioè da approvare o da definire interventi fiscali complessivi per 16 mila miliardi di lire per il 1985.

Gli obiettivi di politica monetaria sono stati determinati in modo coerente con l'andamento prefigurato dell'inflazione e della politica di bilancio che ho prima ricordato. Secondo le valutazioni della Banca d'Italia, il credito totale interno potrà raggiungere i 132 mila miliardi, con un tasso di crescita del 16 per cento. Tale crescita del credito totale interno, dato il previsto fabbisogno complessivo del settore statale di 96 mila miliardi, è compatibile con una crescita del credito interno al settore produttivo dell'ordine del 12 per cento, che corrisponde ad un flusso disponibile per il settore produttivo di 42 mila miliardi, che dovrebbe consentire di finanziare la crescita prevista per la produzione e quella, più rapida, degli investimenti fissi.

Le politiche di bilancio e monetaria non sono da sole sufficienti a conseguire l'obiettivo di una riduzione dell'inflazione e di una crescita equilibrata. Esse devono essere accompagnate da comportamenti coerenti delle parti sociali. Imprenditori e sindacati dei lavoratori dovranno procedere, nella loro autonomia e responsabilità, a programmare la dinamica salariale, nel 1985, entro il tasso di inflazione posto come obiettivo, individuando strumenti certi per il raggiungimento di questo risultato.

Lo Stato, in quanto datore di lavoro, si uniformerà per primo agli obiettivi del predetto tasso per tutta l'area retributiva di sua diretta competenza. Non posso per altro sottacere, a questo punto, la preoccupazione che desta il ritardo con cui le parti sociali procedono su questa via.

Le politiche di bilancio e monetaria ed il contenimento del costo del lavoro potranno consentire una crescita in volume dell'economia italiana valutabile prudenzialmente intorno al 2,5 per cento. Si tratta, quindi, di una valutazione che è leggermente al di sotto del risultato previsto per il 1984, anche se ci auguriamo che essa possa essere superata dalla realtà anche nel 1985, come è avvenuto nel 1984. Tale prudenza ci è imposta dalle tendenze generali dei paesi industrializzati, quanto a crescita in volume dell'eco-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 OTTOBRE 1984

nomia. Questa crescita, appunto, è in linea con quella degli altri paesi europei.

Si prevede una riduzione al 7 per cento del tasso medio di inflazione e, in questo quadro di vincoli e di indirizzi, si ritiene di poterla realizzare.

L'abbassamento dell'inflazione consentirà una difesa della competitività delle merci italiane all'estero; le nostre esportazioni dovrebbero quindi poter crescere ancora nella stessa misura dell'allargamento del mercato, senza perdita di quote. Oltre alla salvaguardia della competitività sui mercati esteri, la complessiva manovra di politica economica determinerà un'ampia ricomposizione della domanda interna a favore degli investimenti, aiutata in questo anche da una azione del Governo, che fra poco specificherò. Piuttosto che per i loro effetti puntuali sul singolo anno, questi risultati debbono essere valutati positivamente per le prospettive di sviluppo che creano: la possibilità di espandere le esportazioni in misura non inferiore alla crescita del mercato, la ripresa del processo di accumulazione, la riduzione del differenziale di inflazione e il controllo dei conti con l'estero sono le condizioni essenziali per assicurare prospettive più durature alla crescita, che potrebbe così svilupparsi nella media degli anni prossimi intorno al 3 per cento annuo.

Naturalmente — ed insisto su questo aspetto — molto dipenderà dall'andamento dell'economia mondiale, per la quale è prevista, come ricordavo, una fase di rallentamento. Tuttavia, il fatto che il rallentamento dovrebbe riguardare soprattutto gli Stati Uniti potrebbe attenuare le tensioni sul mercato del credito e determinare un abbassamento dei tassi di interesse fin dal primo semestre del 1985. Ciò dovrebbe comportare, poi, un abbassamento dei tassi reali, sui mercati sia europei sia giapponesi e, come risultato, un deprezzamento controllato della valuta americana.

Nessuno può disconoscere che, ove ciò si verificasse, il beneficio per i paesi europei e per quelli in via di sviluppo sa-

rebbe notevole e potrebbe compensare in parte gli effetti della riduzione della domanda mondiale, prodotta dal rallentamento dell'economia degli Stati Uniti, aprendo anche spazi per politiche di rilancio delle domande interne, oltre che spazi per acquisizione di mercati per quanto riguarda la nostra economia, in Europa.

Anche la situazione debitoria dei paesi in via di sviluppo trarrebbe vantaggio da una riduzione dei tassi di interesse sul dollaro, specie considerando che circa due terzi del debito estero dei paesi in via di sviluppo non petroliferi è espresso in dollari, e più della metà reca tassi di interesse fluttuanti. Non è chi non intenda che una riduzione dei tassi potrebbe attenuare in generale le conseguenze sfavorevoli del previsto rallentamento della domanda mondiale.

Si sono volute ricordare queste previsioni per sottolineare che il Governo segue con la massima attenzione l'andamento della congiuntura ed opera in maniera da non essere colto impreparato. Tuttavia il sistema economico italiano, come quello degli altri paesi, dovrebbe essere pronto ad adattarsi alle nuove condizioni che si dovessero determinare. E perché questo possa più agevolmente verificarsi, occorre che si rimuovano i fattori strutturali di squilibrio.

Per quanto attiene ai fattori rappresentati dall'ampliarsi dei disavanzi del debito pubblico e del differenziale di inflazione con gli altri paesi industriali, la *Relazione previsionale e programmatica* mostra in abbondanza come il Governo stia procedendo a ridurre l'incidenza. I risultati finora conseguiti confermano che la strada prescelta è quella giusta.

I progressi compiuti in tema di riduzione dell'inflazione, ed ancor più quelli previsti per il 1985 e 1986, dovrebbero stimolare, inoltre, — come ricordavo — il processo di accumulazione.

Una maggiore formazione di risparmio non solo ridurrà la dipendenza dall'estero, ma accrescerà le possibilità di investimento, e quindi concorrerà a creare un maggior numero di posti di

lavoro produttivo. Ma un analogo contributo può venire da una più sicura presenza sui mercati esteri, il che può ottenersi solo attraverso una maggiore concorrenzialità dei nostri prodotti, sia sul piano della qualità che dei prezzi. E, qui, occorre riflettere sulla necessità di rimuovere anche altri ostacoli strutturali, quali, per esempio, la rigidità del mercato del lavoro, la collocazione internazionale del nostro apparato produttivo, particolarmente esposta alle tensioni esterne, e così via. Si tratta di impostare interventi coordinati e prolungati di politica industriale, delle esportazioni, del lavoro.

Onorevoli colleghi, prima di concludere, consentitemi di soffermarmi sulla spesa per investimenti del settore pubblico, che è una specifica responsabilità del ministro del bilancio.

Come ho già accennato, la manovra di rientro della finanza pubblica è stata impostata in una visione di medio termine ed assumendo l'obiettivo di mantenere una crescita in termini reali della spesa per investimento. Ciò nella consapevolezza che lo sviluppo equilibrato del nostro sistema economico e sociale dipende, in larga misura, dall'azione che lo Stato svolge attraverso gli investimenti, sia che vengano effettuati direttamente dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti che concorrono a formare il settore pubblico, sia che vengano effettuati dal settore privato con il concorso dello Stato.

Come è dettagliatamente esposto nella relazione, i pagamenti per investimenti diretti del settore pubblico allargato (comprese, quindi, oltre alle amministrazioni pubbliche ed alle aziende autonome, anche le aziende municipalizzate e l'ENEL) sono stimati per il 1984 in 36 mila miliardi, che rappresentano circa il 6 per cento del prodotto interno lordo.

Le prime valutazioni per il 1985 indicano una spesa dell'ordine di 42 mila miliardi. Ove si tenga conto del concorso dello Stato alla spesa di investimento del settore privato, si può constatare che l'ammontare complessivo di spesa per investimenti di parte pubblica si aggira in-

torno al 7,5 per cento del prodotto interno lordo, da confrontare con il 6 per cento del 1984. Questo elevato livello di spesa per investimenti, che dal 1979 è andato crescendo ad un ritmo costantemente superiore a quello del prodotto interno lordo, consegue alla realizzazione degli ingenti programmi di investimento che sono stati autorizzati dal 1979 al 1982. Tale ritmo di incremento, sebbene ancora sostenuto, è andato attenuandosi negli ultimi esercizi, e la tendenza al calo si sarebbe accentuata se non si fossero creati gli spazi finanziari idonei ad affrontare, in una visione di medio periodo, taluni problemi che incombono sul nostro sistema economico e sociale, e ad assicurare una nuova ripresa della crescita della percentuale della spesa di investimenti sul prodotto interno lordo. Con il disegno di legge finanziaria sono stati infatti accantonati, sul fondo speciale di parte capitale, quali prime *tranche* di nuovi programmi di intervento, 12.140 miliardi sul bilancio di competenza 1985 e, complessivamente, sul bilancio triennale 1985-1987, 48.816 miliardi. Tali accantonamenti interessano, per oltre il 50 per cento, interventi direttamente a favore del Mezzogiorno, quali l'intervento straordinario, i problemi dell'occupazione giovanile, il completamento dei programmi per la metanizzazione, nonché gli interventi a favore della Sicilia e della Sardegna. I principali interventi settoriali concernono l'edilizia abitativa e universitaria, il programma decennale per la grande viabilità, la difesa del suolo, la ricerca applicata, il programma ENEA, il programma dell'Istituto nazionale di fisica nucleare, il settore aeronautico e quello navale. Accantonamenti sono inoltre previsti per le partecipazioni statali.

Il disegno di legge finanziaria ha inoltre disposto il rifinanziamento di programmi di investimento già previsti dalla legislazione vigente, la cui interruzione avrebbe creato difficoltà di ordine settoriale e generale. Tali rifinanziamenti gravano sul bilancio 1985 per 7.668 miliardi. Si tratta principalmente: del rifinanzia-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 OTTOBRE 1984

mento degli interventi straordinari in materia di viabilità statale (non richiamo qui le cifre, che sono a disposizione dei colleghi), delle iniziative a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici, ed in particolare del programma straordinario per il risanamento edilizio di Napoli; di un ulteriore finanziamento delle leggi per la ricostruzione del Belice, colpito dal terremoto del 1968 (e ci si augura che si possa finalmente giungere alla conclusione di una vicenda così preoccupante); nonché di un ulteriore finanziamento per 3 mila miliardi, di cui 1.500 mediante ricorso alla Banca europea degli investimenti, di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio notoriamente connessi al fondo investimenti e occupazione: oltremodo rilevante, in questo quadro, è lo spazio riservato alla esecuzione e completamento di opere ed impianti destinati al disinquinamento delle acque, di competenza degli enti locali e dei loro consorzi (è prevista una riserva di 1.100 miliardi sui 3 mila dianzi indicati); di un rifinanziamento del fondo rotativo per l'innovazione tecnologica, previsto dalla legge n. 46 del 1982, nonché ai fini della ricerca scientifica, sulla base della stessa legge n. 46; di un rifinanziamento della legge concernente il credito agevolato al commercio.

Tema importante, quest'anno, è quello relativo al settore agricolo, essendo venuto a scadenza nel 1984 il piano agricolo nazionale, di cui alla legge «quadrifoglio» (legge n. 984 del 1977). Al fine di evitare un vuoto di finanziamento, in attesa della definizione del nuovo piano agricolo nazionale, è stato disposto il rifinanziamento per 1.300 miliardi dell'articolo 1 della legge n. 403 del 1977, per 300 miliardi, degli interventi a carico delle amministrazioni centrali previsti dall'articolo 3 della legge n. 984 e per 312 miliardi degli interventi previsti dalla legge n. 194 del 1984.

Ho voluto, onorevoli colleghi, ricordare queste cifre e queste iniziative perché le ritengo caratterizzanti dell'impegno del Governo a dare, attraverso la manovra

economica, un fondamento sempre più stabile alle prospettive, nel medio termine, della ripresa economica nel nostro paese.

Questi problemi però non sono esclusivamente di carattere finanziario, essi concernono anche essenzialmente la qualità della spesa per investimento. Si tratta di verificare che gli investimenti pubblici vengano orientati in maniera coerente con le esigenze di sviluppo, con gli obiettivi programmatici assunti dal Governo; occorre verificare che il raggiungimento di tali obiettivi avvenga in condizioni di efficiente allocazione delle risorse e con la realizzazione rapida delle opere previste e fondate sugli investimenti stessi.

È questo il compito dell'attività di programmazione, che è fermo intendimento del Governo riattivare definendo nei prossimi mesi il piano a medio termine 1985-1987, che trova negli accantonamenti previsti con il disegno di legge finanziaria la sua base di finanziamento. A tal fine, in attesa del necessario, lungamente studiato e auspicato riassetto del Ministero del bilancio, in ordine al quale mi riservo di presentare apposito disegno di legge, sono in corso di riorganizzazione e potenziamento gli organi presso il Ministero stesso, dal cui funzionamento dipende la possibilità di avviare in pratica la programmazione che è stata elaborata in sede di predisposizione del piano a medio termine 1981-1983 e del suo aggiornamento 1982-1984, che consente di affrontare in maniera razionale i problemi che ho prima indicato. Si tratta, come è noto, dell'integrazione del nucleo di valutazione e della nomina del segretario generale della programmazione che seguiranno a brevissimo termine.

A conclusione, vorrei sottolineare che il discorso sulla programmazione, se ha subito negli ultimi due anni una battuta di arresto, non si è però interrotto. Ricordo che, negli esercizi dal 1982 al 1984, le limitate risorse aggiuntive che con la legge finanziaria è stato possibile destinare alla spesa in conto capitale sono state per gran parte concentrate in apposito fondo, denominato fondo per l'inve-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 OTTOBRE 1984

stimento e l'occupazione — da non confondere con il più limitato fondo per i progetti immediatamente eseguibili — che doveva consentire di inquadrare le decisioni relative ai piani e progetti di investimento nel contesto degli obiettivi della politica di piano.

EUGENIO PEGGIO. Per il 1984 non è stato fatto niente!

PIER LUIGI ROMITA, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Stiamo parlando dei progetti pronti. Lei sa, onorevole Peggio, che vicende politiche varie hanno fatto slittare tutte le date, ma comunque i finanziamenti seguiranno accordando il lasso di tempo dalla data di decisione dei finanziamenti del 1983. Quindi quest'anno recupereremo un poco del tempo perduto nel 1983.

Secondo lo spirito che aveva portato alla sua costituzione il fondo avrebbe dovuto poter essere utilizzato — parlo del più generale concetto di fondo per investimenti e occupazione, inteso come possibilità di orientare e manovrare un campo più ampio di finanziamenti verso gli obiettivi del piano; di questa manovra più generale il fondo per i progetti pronti è una piccola, se pur significativa, parte — sia per interventi di medio periodo, sia per interventi a carattere straordinario atti a contrastare — sempre nella logica del piano a medio termine — le tendenze recessive dell'economia. In effetti, non essendo stato riconosciuto al fondo carattere pluriennale, esso ha perso parte della sua efficacia. Intorno a questo strumento si è sviluppato un ampio dibattito che merita un ulteriore approfondimento in sede tecnica e politica.

Rispetto a taluni interventi finanziati a valere sul fondo investimenti e occupazione è stato, comunque, possibile sperimentare le nuove tecniche di programmazione, che tendono a far sì che anche gli investimenti pubblici possano essere valutati a livello tecnico sulla base dei loro costi e dei benefici economici e sociali.

Si è trattato di finanziamenti destinati al fondo di rotazione per investimenti im-

mobiliari, costituito presso la Cassa depositi e prestiti e delle risorse destinate ad «interventi urgenti di prevalente interesse economico sul territorio, nell'agricoltura e nelle infrastrutture, tramite progetti immediatamente eseguibili».

Questi meccanismi, per ora messi in funzione per un ambito abbastanza limitato del complesso degli investimenti produttivi di sostegno dagli obiettivi programmatici per lo sviluppo del paese, saranno utilizzati gradualmente in maniera più ampia per una serie di investimenti previsti dalla legge finanziaria dove sono raccolti sotto la dizione «Investimenti da avviare secondo le procedure del piano a medio termine»; meccanismi di valutazione che avranno e troveranno il loro puntuale punto di riferimento nella stesura e nella definizione del piano a medio termine per gli anni 1985-1987, che, come ricordavo, è nell'intenzione del Governo di realizzare al più presto.

Questo sforzo di rilancio e di qualificazione della politica degli investimenti pubblici deve nel medio termine fornire una base certa alla necessaria azione di sostegno dell'espansione della nostra economia. Tale espansione ed azione di sostegno devono essere, sia pure gradualmente sottratte ad eccessivi condizionamenti, evitando così il continuo alternarsi di azioni di accelerazione e di freno che rendono difficile una ripresa stabile, comportano utilizzazioni non ottimali delle risorse e scoraggiano il necessario avvio di una politica lungimirante e incisiva da parte delle imprese. È indispensabile arrivare per questa via ad un armonioso coordinamento della manovra economica globale, proposta e realizzata dal Governo e dal Parlamento, con la politica monetaria, così da guidare e controllare la ripresa senza soffocarla. Elementi strutturali fondamentali di questa prospettiva dovranno essere nel medio termine l'avviamento e l'accentuazione di politiche coordinate nel campo industriale, dell'ampliamento dei servizi e del lavoro. Alla necessaria, continua azione di ristrutturazione e ammodernamento del sistema produttivo dovrà far riscontro un

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 OTTOBRE 1984

impegno organico di sviluppo del settore dei servizi da collegare finalmente in maniera continua all'azione di ristrutturazione e di ammodernamento del settore produttivo che di per sé, come è noto, può comportare dei cali nell'occupazione; servizi ad alto contenuto tecnologico e collegati, sia nel settore pubblico che in quello privato, e questa politica industriale e la politica dei servizi produrranno complessivamente la creazione di nuovi posti di lavoro, da utilizzare in maniera ottimale attuando una dinamica politica del lavoro, una mobilità pianificata e adeguatamente assistita dei lavoratori e un' incisiva azione di aggiornamento professionale. Il Governo è convinto che le migliorate condizioni dell'economia ci consentano, ormai, di accentuare il coordinamento di queste politiche, che solo se sviluppate in maniera collegata potranno fornire una risposta soddisfacente ai problemi dell'occupazione. A questi obiettivi sono, tra l'altro, finalizzati — lo ricordavo poco fa — i notevoli impegni che si assumono già per il 1985, per la diffusione della innovazione tecnologica, per il sostegno della ricerca scientifica, per il rilancio degli investimenti in agricoltura, per l'avvio di una coerente e coordinata politica per l'ecologia.

Sul piano finanziario l'obiettivo dei prossimi anni è quello non solo di realizzare l'arresto della crescita della percentuale del debito pubblico rispetto al prodotto interno lordo, ma anche il suo graduale riassorbimento. Sarà questo un compito cui potremo dedicarci quando avremo riequilibrato e stabilizzato la nostra situazione economica; sarà un compito di grande impegno per il quale sarà necessario chiamare a collaborare tutti coloro che hanno capacità contributiva nel nostro paese, anche attraverso operazioni di finanza straordinaria che potranno, al momento, essere prese in considerazione.

In conclusione, onorevoli colleghi, il Governo è convinto di aver presentato proposte e illustrato prospettive sulle quali si augura di avere l'appoggio e il sostegno del Parlamento, perché l'azione

per consolidare la ripresa e per aprire una prospettiva di sviluppo per il nostro paese nel 1985 possa essere effettivamente e concretamente realizzata.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro del tesoro.

GIOVANNI GORIA, Ministro del tesoro. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo di dover e poter limitare questa introduzione al ruolo che la gestione della finanza pubblica, e più in particolare della politica di bilancio, può assumere nel quadro più articolato e complesso che il ministro del bilancio ci ha appena esposto.

Per una migliore comprensione, pur nel rispetto di un tempo ragionevole di esposizione, vorrei fare un rapido richiamo ad una fase, quella della primavera di quest'anno. Avemmo allora la sensazione, attraverso una serie di indicatori e, soprattutto attraverso la valutazione di alcuni interventi operati negli anni precedenti, in particolare con la legge finanziaria del 1984, che la spesa pubblica nel suo evolversi desse segni di maggiore riflessione. Sembrava, cioè, in qualche modo assestato il processo di crescita, soprattutto rispetto all'impazzimento sperimentato, per stare soltanto agli ultimi periodi, nel triennio 1980-1982. Sembrò allora venuto il tempo, proprio in forza di questo andamento maggiormente riflessivo, di tentare di dare maggior respiro alla politica, cioè di uscire dalla necessità, anno dopo anno, di porre tamponi a valanghe che sembravano cadere sulle nostre teste, per perseguire qualche obiettivo più ambizioso e, ovviamente, più articolato nel tempo.

Tentammo allora per la prima volta di tracciare un percorso di rientro della finanza pubblica che, in un tempo politicamente accettabile, e comunque ragionevole, potesse mettere a premio del percorso medesimo un risanamento strutturale.

Il primo problema che ci si pose fu quello degli obiettivi, un problema che fu risolto senza enormi difficoltà, anche per-

ché il dibattito politico, la cultura stessa che si occupava di tali questioni aveva da tempo offerto spunti importanti in tale direzione.

Convenimmo allora che l'obiettivo, certamente unitario, di questo processo di rientro poteva essere rappresentato essenzialmente attraverso due formule: da una parte si poteva utilizzare lo schema di contabilità nazionale, prevedendo l'azzeramento del disavanzo e la riduzione dell'indebitamento netto su valori più omogenei con quelli dei paesi ai quali vogliamo assomigliare, che sono valori che, nel caso nostro, ci richiamano in qualche misura quelli precedenti al 1973, cioè precedenti alla prima crisi petrolifera. Sul piano, invece, dei conti di finanza pubblica intesi in senso più stretto, si poteva prevedere il sostanziale azzeramento del fabbisogno al netto degli interessi, immaginando cioè di rendere equivalenti l'onere per il servizio del debito ed il complesso del fabbisogno del settore statale.

Questi due obiettivi sono nella sostanza la stessa cosa, perché non sono altro che due modi di leggere lo stesso risultato. Entrambi ci danno il punto di svolta della finanza pubblica, cioè il fermo della crescita del rapporto, tra debito pubblico e prodotto interno lordo. Questo punto può essere immaginato come una sorta di discriminante, o meglio come una sorta di evidenziatore di una prima fase intesa al risanamento strutturale dei flussi, che sarà seguita da una seconda fase, certamente più lenta, ma altrettanto importante, di graduale rientro del rapporto medesimo, rientro che inevitabilmente importa un avanzo del bilancio al netto degli interessi.

Individuati in qualche modo gli obiettivi, come sommariamente ricordato, si è cercato di definire alcune regole importanti che non solo dessero sufficienti affidamenti, perché gli obiettivi fossero veramente raggiungibili ma, oltre a indicare l'impostazione anno per anno della politica di bilancio, consentissero anche di seguire l'evoluzione della situazione, in modo da correggere, per quanto possi-

bile, in tempo utile gli eventuali scostamenti.

Questi obiettivi, secondo stime fatte non soltanto dal Ministero del tesoro, ma anche, per citare il soggetto più autorevole, dalla Banca d'Italia, convergevano tutti sulla necessità di controllare gli incrementi delle voci di bilancio pubblico più significative, soprattutto di quelle in qualche misura più governabili dal potere politico: entrate tributarie, spese correnti al netto degli interessi, spese in conto capitale.

Si fissarono allora, per quanto riguarda le intenzioni del Governo in carica, le indicazioni relative al mantenimento della pressione fiscale e, più in generale, del rapporto tra entrate complessive e prodotto interno lordo, per quanto riguarda il versante delle entrate, la regola dello sviluppo allo zero per cento in termini reali per le spese correnti al netto degli interessi, il contenimento delle spese in conto capitale entro un tasso reale di incremento pari a quello medio atteso nel periodo per il prodotto interno lordo, contando sul fatto che — ripeto — l'adesione e poi la corretta applicazione di queste indicazioni avrebbero avuto come risultato finale l'obiettivo che ci si era prefisso.

La situazione, ovviamente, va valutata non solo in termini di intenzioni, bensì verificando come queste intenzioni siano state finora rese in qualche modo operative. Per comprendere meglio le impostazioni dei conti per il 1985, è forse bene fare un rapido richiamo alla situazione del 1984 perché, bene o male, è questo l'anno del confronto ed il richiamo dunque non è irrilevante.

In diverse occasioni, soprattutto in Commissione — compresa la Commissione bilancio di questo ramo del Parlamento — ho tenuto al corrente le Camere sulla progressiva evoluzione dei conti. Ho dato ragione del variare delle stime e del loro aggiornamento all'evolversi delle situazioni complessive e sono oggi qui a confermare, alla luce dei dati a tutto settembre 1984 —, dati che segnalano come il fabbisogno complessivo sia sostanzial-

mente equivalente in valore nominale a quello registrato nei primi novè mesi del 1984 — che l'ultima stima di 95.800 miliardi, compresa tra l'altro nella *Relazione previsionale e programmatica*, ne risulta convalidata. Anzi, essendo la medesima legata soprattutto ad accadimenti che durante gli ultimi due mesi dell'anno assumeranno tutta la loro maggiore portata (le entrate tributarie, da un lato, per la peculiarità dell'ultimo bimestre, ed il comportamento di alcuni centri periferici di spesa, dall'altro), non possiamo escludere che un convergere di fattori positivi su questi due elementi che ho citato possa farci registrare a fine anno risultati significativamente migliori.

Tutto questo condurrebbe comunque, anche nell'ipotesi di una verifica puntuale della stima finora fatta di un fabbisogno complessivo del settore statale intorno ai 95.800 miliardi, ad un miglioramento del rapporto tra fabbisogno complessivo ed il prodotto interno lordo di poco meno di un punto rispetto all'anno precedente.

Va subito ricordato che, se dovessimo procedere a questi ritmi, il cosiddetto sentiero di rientro si allungherebbe in modo rilevante. Per ottenere un risultato, quale quello preventivato intorno al 1988, abbiamo bisogno di un processo di riduzione più incisiva di questo rapporto: almeno un punto e mezzo all'anno. È questo ciò che abbiamo cercato di verificare per il 1985.

Di qui il ruolo della legge di bilancio e soprattutto della legge finanziaria, che verosimilmente richiede qualche annotazione per la sua migliore comprensione, soprattutto per coglierne — e poi ovviamente giudicare liberamente — i criteri di maggior rilievo con cui i documenti sono stati impostati.

Una notazione va subito fatta sul rilievo che quest'anno, a differenza di altri anni, si è cercato di dare al livello di competenza. È stata una stagione del nostro dibattito politico in cui si è trascurata la competenza, ritenendo che soltanto gli effetti realizzati dai pagamenti e dagli incassi effettivi fossero rilevanti, dicendo

con questo certamente cosa giusta e vera, ma forse sottovalutando eccessivamente che le appostazioni di competenza, soprattutto se liberate da un controllo, finiscono con l'annuvolare sull'orizzonte della finanza pubblica temporali che prima o poi rischiano di scoppiare. In altri termini, ogni lira che finisce in appostazioni di competenza, prima o poi, si traduce in un pagamento; e, dato che il «prima o poi» diventa qualche volta poco controllabile, con tanto maggiore attenzione va verificata l'appostazione iniziale.

C'è una seconda questione di lettura che vale la pena sottolineare. È fuori di dubbio — il Governo si è sforzato per quanto gli è stato possibile, di esplicitarlo — che per una lettura omogenea tra i dati del 1984, per esempio, o quelli di una serie storica precedente, e i dati del 1985 vanno colte alcune specificità. Ciò non vuol dire che esistano cose fuori o dentro il bilancio, ma che occorre attribuire a ciascuna posta di bilancio il significato (soprattutto per il suo impatto con il sistema economico) che le medesime assumono.

È il caso, per esempio, delle ormai note regolazioni contabili, così come appaiono in tutte le prospettazioni (compresa la legge finanziaria) che abbiamo fatto. In buona sostanza, abbiamo inteso rimarcare — distinguendole, non escludendole dal computo — che si trattava di voci che, intanto, non avevano omologo nel bilancio del 1984 (almeno di questo, quindi, occorreva tener conto nel formare il confronto); inoltre — cosa che ritengo ancora più importante —, che avevano, nel passato (quando, sì, la politica dei disavanzi «sommersi» era scelta), prodotto i loro effetti economici, e imponevano al presente semplicemente una riconduzione ad unità nella gestione del debito pubblico titolandolo con trasparenza e non lasciandolo svolto in forme poco consone.

Al fine di rendere questa mia esposizione più comprensibile vorrei citare alcune di queste poste, che sono per altro sempre state puntualmente elencate. Noi

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 OTTOBRE 1984

abbiamo cumulato con l'Amministrazione delle poste — che ha già per suo conto esaurito l'impegno — un debito di 2.500 miliardi attribuibile alla gestione delle pensioni di invalidità. Come i colleghi sanno, le pensioni di invalidità vengono determinate con decreto del prefetto, che si traduce di fatto in mandato di pagamento immediatamente fruibile alle poste. Che il totale dei mandati di pagamento coincida con l'appostazione di bilancio titolata a questa voce non ha nessun rilievo, perché comunque le poste sono in anticipazione. Come dicevo negli anni trascorsi, sottovalutando (o non cogliendone la stima: non faccio questioni di malizia) queste appostazioni di competenza abbiamo accumulato 2.500 miliardi di debito nei confronti del sistema postale (partita che, ovviamente, si chiude nel circuito bilancio-tesoreria).

Il Parlamento ha poi approvato l'estinzione dei crediti d'imposta degli istituti bancari: questione, anche questa, nata lontano, che ha determinato una titolazione di un debito che, non essendo compreso a bilancio, creava anche problemi per la trasparenza dei bilanci delle istituzioni bancarie (la cosa, però, ha ovviamente esaurito i suoi effetti). Cito alcune delle partite maggiori. Era stata cancellata la fruttuosità dei conti correnti con la Cassa depositi e prestiti, evidentemente scaricando l'onere sul bilancio della Cassa medesima: è parso, soprattutto dopo la riforma, abbastanza strano. Ci portiamo dietro dal 1952, nel bilancio della Banca d'Italia, qualcosa come 1714 miliardi di debito dello Stato per le cessate gestioni dell'ammasso: è parso che non fosse all'altezza di un paese civile mantenere una partita di questo tipo. Dopo la soppressione delle mutue, vi sono ancora 2200 miliardi di debiti residui con le due banche che ebbero allora la funzione di tesoriere. Esistono i disavanzi delle USL degli anni fino al 1983.

In buona sostanza, è stata compiuta una operazione di trasparenza del bilancio, operazione che certo appesantisce i totali nel momento in cui viene realizzata, ma che non può comunque essere elusa

per ragioni di facciata, anche perché i problemi sarebbero comunque rimasti identici e la gestione sarebbe risultata molto più difficile, perché quando i debiti sono onerosi, lo sono molto di più di quelli derivanti da una gestione accentrata; quando invece onerosi non sono, creano confusione nei conti senza nulla produrre.

Ecco dunque una prima questione importante per la lettura dei dati di insieme della legge finanziaria e del bilancio.

GIORGIO LA MALFA. Come mai queste cifre non figurano nelle stime della Cassa per il 1985? Perché sono legate con i titoli di debito pubblico?

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Certo, sono titoli di debito pubblico, oppure sono partite che chiudono nel circuito cassa-tesoreria. È chiaro che il trasferimento da bilancio a poste, da bilancio a Cassa depositi e prestiti o da bilancio a Banca d'Italia si traduce in scambio di carte, senza nessun movimento di moneta. Il ripiano con gli istituti bancari è stato fatto con titoli al 9,20 o 9,50 per cento, se ben ricordo, computando l'onerosità del debito al sette per cento semestrale.

È fuor di dubbio che questi dati modificano il bilancio. L'anno prossimo noi registreremo un debito pubblico, così come censito nei conteggi tradizionali, più elevato di quello che abbiamo registrato quest'anno; ma non si tratterà di debito nuovo, bensì di riconduzione a classificazione di un debito già esistente. Intendiamoci, non è una cosa bella, non c'è niente di allegro in una situazione del genere, però si è trattato di una scelta che ho ritenuto di fare in tutta coscienza e responsabilità, proprio perché mi sembra una scelta di trasparenza nella gestione del bilancio e anche una scelta che, in certe situazioni, si traduce in economia. Tanto per fare un esempio, i debiti relativi alle mutue sopresse (quei 2200 miliardi di cui parlavo prima) corrono al 20-22 per cento con la Banca nazionale del lavoro e con l'ICCRI: me-

glio allora gestirli in modo centralizzato.

Una seconda questione che ha giustamente attirato l'attenzione degli osservatori e che va quanto meno spiegata (sémpré facendo salvi i giudizi) è quella relativa alle poste delle entrate.

Noi avevamo come obiettivo il mantenimento della pressione complessiva e in particolare di quella tributaria, che è la pressione più controllabile dal potere politico e comunque politicamente più qualificante. In considerazione della avvenuta presentazione del provvedimento del ministro delle finanze sul riassetto di alcune forme di imposizione; in considerazione del rilievo che ad esso attribuisce il Governo; in relazione ad alcune operazioni che qualsiasi Governo deve fare in corso d'anno per l'adeguamento di alcune imposte a quantità, per alcuni aggiustamenti che non possono essere impostati in legge tributaria, necessariamente avremmo dovuto determinare uno spazio non ancora disciplinato. Perché se non lo avessimo fatto, il paradosso sarebbe stato di trovarci poi, con l'approvazione della ristrutturazione del sistema fiscale, con l'adozione di questi provvedimenti, ad andare oltre l'obiettivo. Certo, il giudizio di realismo o di praticabilità è un giudizio che rientra nel campo dell'opinabile. Io vorrei solo far presente, là dove si valuti la questione delle entrate nel loro complesso, che senza tener conto di queste partite il gettito tributario, cioè il totale delle entrate tributarie (parlo in termini di competenza), crescerebbe dal 1984 al 1985 del 3,9 per cento; cosa che francamente non sembra rispondere a nessun criterio politico, e che quindi non può che giustificare l'intenzione del Governo di rapportarsi all'obiettivo previsto, che non è inferiore al 10 per cento.

Circa la strumentazione, è ovvio che la scelta è stata fatta in via principale; altre scelte andranno fatte, anche se credo nessuno possa contestare ad un Governo qualsivoglia di determinare, in gestione ordinaria, 2, 3, 4 mila miliardi di gettito con una somma di operazioni. Non credo, quindi, che l'obiettivo dell'incremento

anno su anno del 10 per cento per le entrate tributarie sia del tutto velleitario; così come mi auguro che i segnali che ci vengono dall'altro ramo del Parlamento circa l'attuazione del condono edilizio (al di là della sua impossibile stima, perché se sapessimo cosa succede non sarebbe fenomeno sommerso) possano trovare presto concretizzazione.

Tutto ciò premesso, e fatte queste brevi riflessioni, il quadro complessivo della finanza pubblica, per quanto riguarda il computo di cassa, si determina in un aumento del 7,1 delle uscite correnti al netto degli interessi, e dell'11,4 delle uscite in conto capitale. Come ho già avuto modo di notare, non è esattamente l'obiettivo che ci si prefiggeva; per la verità gli stessi dati sono leggermente più alti in termini di competenza, il che non può certamente renderci completamente soddisfatti. Pare però di poter affermare che l'obiettivo che ci si era prefissi è molto vicino; la distanza non è tale da pregiudicare lo sviluppo, nel tempo, di quello che avevamo chiamato un sentiero di rientro; in buona sostanza sembra un bilancio in grado di costituire il primo passo — soprattutto se il Parlamento non solo lo approverà ma lo migliorerà in alcune sue specificità — verso quel sentiero che prima richiamavo.

Vorrei concludere con qualche brevissima nota su alcuni caratteri che mi pare valga la pena di sottolineare. Nel governo delle cifre abbiamo cercato anche di fare qualche passo avanti in termini di strumentazione, e su due questioni vorrei richiamare l'attenzione del Parlamento, perché successivamente, in Commissione e Assemblea, si possa approfondire e quindi trovare una valutazione definitiva.

È stato inserito un comma — se ricordo bene, nell'articolo 1 della legge finanziaria — che prescrive che le nuove maggiori entrate, derivanti da provvedimenti adottati successivamente alla presentazione dei documenti finanziari da parte del Governo, non possano essere utilizzate a copertura di nuove o maggiori spese o di nuove entrate, fino alla concor-

renza dell'obiettivo che abbiamo indicato sia nella *Relazione previsionale e programmatica* sia nella relazione alla legge finanziaria medesima.

Il senso dell'indicazione è molto chiaro: si tratta di evitare (come è emerso da dibattiti parlamentari anche recenti) che successive iniziative, magari esattamente quelle considerate nell'appostare un obiettivo di entrata, vengano poi utilizzate a copertura di maggiori spese e non per il contenimento del disavanzo, per cui erano state approvate.

EUGENIO PEGGIO. I maligni potrebbero pensare che c'è già una valutazione inadeguata dell'entità del fabbisogno!

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Come?

EUGENIO PEGGIO. Visto che c'è questa norma, di cui capisco il senso, si potrebbe pensare che da parte del Governo si sia indicata una cifra che è sottostimata rispetto a quella che è l'entità reale del fabbisogno.

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Si può pensare quello che si vuole, al mondo! Ma è ovvio che se viene approvato il progetto di legge sul condono edilizio e viene introdotta una norma con la quale si dispone che l'introito andrà a coprire la spesa per l'imbiancatura delle case in Italia, evidentemente tutti i nostri conti andranno all'aria!

PAOLO CIRINO POMICINO. Queste cifre già scontano le previsioni di maggiori introiti!

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Certamente! Devo fare inoltre osservare che quest'anno sono stati posti limiti anche all'indebitamento estero e alla possibilità di credito di firma per garanzia di cambio. Tutto questo è stato operato nella convinzione che porre un limite rigoroso all'indebitamento interno, lasciando però, come è avvenuto anche in un recente passato, sostanzialmente libero il processo di

indebitamento all'estero, non solo avrebbe in qualche misura istigato pratiche non sempre lodevoli, ma avrebbe anche fatto mancare — e per cifre cospicue — un qualsiasi riferimento di contenimento. Se il Parlamento apprezzerà queste indicazioni — salvo una loro più corretta formulazione — potrà poi, verosimilmente, affrontare l'altro problema che resta aperto e che è quello della garanzia per le esportazioni, che costituisce ancora, oggettivamente, una sorta di canale di spese non soggetto a quasi nessun controllo e che diventa via via, con i tempi che corrono, sempre più incisivo anche a livello macroeconomico.

Queste sono soltanto due annotazioni di metodo, perché ce ne sono e ce ne saranno altre che potremo fare nel corso del dibattito. Ora vorrei soltanto limitarmi a cogliere, in conclusione, uno spunto che già il ministro Romita ha portato all'attenzione di quest'Assemblea.

Noi abbiamo la speranza — ed anche la convinzione — di aver fornito in tema di politica di bilancio un contributo positivo a quello scenario di aspettative, che è caratterizzato da minore inflazione, da maggiore sviluppo e da un sostanziale equilibrio dei conti con l'estero. Resta il fatto che non è sufficiente la politica di bilancio, come pure la politica monetaria, che comunque già dal 1985 — ce lo ha ricordato il ministro Romita — testimonierà dell'alleggerimento della politica di bilancio in funzione del sostegno allo sviluppo; è infatti necessario che anche il controllo dei redditi nominali e la politica salariale — al di là delle monoculture che mi vengono attribuite — diano la loro partecipazione. È citata sovente, in questi giorni, la stima di un autorevole istituto di previsioni, che indica, sul piano dell'inflazione, cifre significativamente più alte di quelle attese dal Governo; andrebbe tuttavia anche ricordato che in quella stessa previsione la crescita del salario orario è immaginato intorno al 12 per cento, con una evoluzione, quindi, che certamente il Governo giudica incoerente e capace di alterare l'intero quadro di riferimento. Quello che credo impariamo in questi

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 2 OTTOBRE 1984

giorni, o che comunque possiamo verificare, è la possibilità di riuscire davvero a portare il paese lungo una linea di sviluppo continuo e stabile, per allinearlo con gli altri paesi occidentali. Non c'è niente di impossibile, ma non c'è neppure niente di determinato al di fuori di noi: tocca soltanto a noi dare le direzioni di marcia; tutto è sostanzialmente sotto la nostra responsabilità.

Una cosa, però, è soprattutto importante, e vorrei sottolinearla in relazione al dibattito parlamentare che ci accingiamo ad affrontare: noi possiamo fare tutto, accrescere le spese o le entrate, aumentare o tagliare, ma l'unica cosa importante è sapere che ad ogni decisione ne corrisponde un'altra e che non è pensabile che manchi una relazione fra i diversi fenomeni. Ove ci saremo assunti la responsabilità di quanto potrà accadere quando avremo scelto una certa determi-

nazione, tutto sarà democraticamente riportato nel suo giusto alveo e tutto risulterà in buona sostanza corretto.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole ministro.

Sono così esaurite l'esposizione economico-finanziaria e l'esposizione relativa al bilancio di previsione.

La seduta termina alle 12,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DEI RESOCONTI*

DOTT. CESARE BRUNELLI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. MANLIO ROSSI

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Resoconti alle 14.*