

ATTI PARLAMENTARI

X LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXXIV

N. 1/A

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE
PARTECIPAZIONI STATALI)

(Relatore: **CRISTOFORI**, *di maggioranza*)

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

PER GLI ANNI 1988-1992

(Articolo 3 della legge 11 marzo 1988, n. 67)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(**DE MITA**)

Presentata alla Presidenza il 19 luglio 1988

RELAZIONE DI MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Questa relazione riprende in gran parte quella già svolta per la discussione in Commissione bilancio con gli arricchimenti e i chiarimenti resi possibili dal dibattito finora svoltosi sul documento di programmazione all'interno e all'esterno delle aule parlamentari.

Il documento di programmazione economico-finanziaria, presentato il 30 maggio u.s. dal Presidente del Consiglio dei Ministri on. De Mita, non solo assolve correttamente, nel suo contenuto, agli obblighi indicati dall'articolo 3 della ultima legge finanziaria, ma amplia significativamente la visuale della manovra di finanza pubblica, proposta dal Governo, al prossimo quadriennio ricomprendendo altresì in modo quasi completo le prescrizioni previste dalle risoluzioni approvate dalle Commissioni Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, rispettivamente il 10 e 11 giugno 1986.

Nel dare atto al Governo di aver tenuto conto dell'esigenza espressa da vari gruppi parlamentari di una programmazione a più lungo periodo del triennio e di una proiezione in coincidenza con le scadenze previste dal mercato unico europeo del 1992, si rileva altresì un evidente sostanziale miglioramento qualitativo del documento, rispetto a quello che possiamo definire sperimentale del 3 settembre 1986.

Mi sembra però che, sulla struttura dello strumento al nostro esame, sia preliminarmente opportuno fare alcune considerazioni:

1) la necessità per il futuro — secondo quanto predisposto nel testo licenziato dalla Camera e ora all'esame del Senato della riforma della legge n. 468 del 1978 — di dare un assetto più organico e definito ai contenuti del documento, con alcune ulteriori specificazioni rispetto all'andamento tendenziale, soprattutto in tema di: correlazione tra obiettivi e sviluppo del reddito e dell'occupazione; indicazione degli indirizzi ai quali si intende ispirare i provvedimenti collegati con la manovra di finanza pubblica e la quantificazione di massima degli effetti; regole di formazione del bilancio annuale e pluriennale analiticamente previste per gli specifici flussi di spesa e di entrata.

2) L'esigenza che gli indirizzi per gli interventi già ora previsti dal comma *d*) dell'articolo 3 della legge finanziaria 1988, siano resi:

a) più espliciti di quanto, ad esempio, risultino nel documento al nostro esame, affinché il confronto parlamentare eviti ogni genericità e astrattezza e altresì sia possibile proporre alternative che abbiano effetti pari o più incisivi rispetto agli obiettivi proposti;

b) più analitici, sia sotto il profilo delle entrate che delle spese, per poter meglio valutare, sul piano della complessiva politica economica, gli effetti delle scelte proposte sul tessuto sociale e produttivo della nostra società;

c) più articolati, tra strumenti che saranno collegati alla legge dell'anno, con le stime del periodo pluriennale programmato, e strumenti con incidenza a più lungo periodo (vedi ad esempio riforma previdenziale).

3) L'esigenza istituzionale da definirsi in sede regolamentare dopo le modifiche della legge n. 468, che l'*iter* delle risoluzioni parlamentari sul documento siano votate dalle due Camere in un testo sostanzialmente identico perché esse possano dispiegare la loro piena efficacia nei confronti del Governo. A tal fine, si potrebbe proporre di seguire una procedura bicamerale analoga a quella legislativa ovvero ci si dovrebbe affidare ad intese di fatto tra i gruppi parlamentari.

4) La opportunità che nell'ambito delle modifiche regolamentari, tra quelle riguardanti il riordinamento della sessione di bilancio, siano fissati i tempi della discussione e la data-termine per l'approvazione del documento.

Ho ritenuto necessario svolgere queste premesse per sottolineare la fondamentale importanza che deve essere attribuita alla "sessione primaverile" di bilancio, per ribadire l'essenzialità di un rapporto trasparente tra Governo e Parlamento, e infine, per anticipare esigenze ed osservazioni che potrebbero emergere nella discussione del documento di quest'anno in merito a presunte incompletezze o carenze che tecnicamente potranno essere colmate solo con la riforma della legge 468 e dei regolamenti parlamentari.

* * *

Al di là delle novità e dei perfezionamenti da introdurre, il documento realizza alcuni obiettivi di fondo:

1) realizza una separazione temporale, tra indirizzi di contenuto decisionale, obiettivi della manovra di finanza pubblica (instaurando una programmazione globale dell'economia) e la presentazione del bilancio e della legge finanziaria che di fatto vengono vincolati dentro binari definiti;

2) indica una programmazione pluriennale stabilendo obiettivi quantitativi e qualitativi per il reperimento e l'impiego delle risorse pubbliche;

3) precisa i dati sulle principali grandezze di finanza pubblica, ad andamento tendenziale, propone i risultati programmatici da conseguire, consentendo l'accertamento degli scostamenti da realizzare su entrate, spese, saldi, fabbisogno, e principali categorie, con i relativi effetti, in percentuale del PIL;

4) stabilisce le variazioni da apportare al quadro macro-economico e macro-finanziario, sia pure con qualche indeterminatezza sugli strumenti che verranno predisposti;

5) pone le premesse per la presentazione di un bilancio pluriennale programmatico che permette una previsione della ricaduta sulla finanza pubblica della manovra economica.

Rimangono aperti i problemi di dare coerenza tra politica di bilancio e politiche settoriali; tra razionalizzazione della spesa pubblica e formulazione di programmi strutturali per allargare la base produttiva e sostenere le politiche del lavoro, problemi per i quali un contributo importante potrebbe scaturire dalla discussione parlamentare e dal parallelo dialogo con il Governo, ma il pacchetto del quadro di regole e obiettivi indicati nel documento rappresenta una proposta di alto profilo per correggere la tendenza ascendente del rapporto tra debito e PIL, producendo una idonea manovra programmatica per l'azzeramento entro il periodo considerato del fabbisogno al netto degli interessi.

Nel corso del dibattito in Commissione bilancio anche le opposizioni (si possono richiamare gli interventi degli onorevoli Taddei e Calderisi) non hanno in genere sollevato obiezioni sugli obiettivi del documento esprimendo invece perplessità sulle misure delineate per conseguirle.

Anche nel corso del dibattito in Assemblea ci saranno comunque, da parte dei parlamentari di maggioranza, considerazione ed appoggio, contributo di arricchimento e rinvigorismento organico alla linea del Governo, con una aperta attenzione agli apporti che potranno venire dalle opposizioni.

* * *

Entrando ora nel merito, ci sembra opportuno innanzitutto svolgere alcune riflessioni sul quadro internazionale e sulle problematiche che si riverberano sulla nostra economia, anche rispetto al compimento del mercato interno europeo entro il 1992.

Il documento programmatico accredita le stime OCSE che danno per il 1988 una domanda mondiale in crescita del 6 per cento, l'aumento del PIL nell'area industrializzata al 3 per cento, il tasso d'inflazione al 3,75 per cento, dati del resto confermati in questo primo scorcio del 1988.

Basandosi su una previsione che seglie una strada mediana tra l'ipotesi pessimistica che sconta gli effetti deflattivi di una severa manovra di contenimento del *deficit* federale USA e quella ottimistica che non ritiene inevitabile tale manovra, il documento del

Governo sembra prefigurare l'appoggio a una linea di crescita sostenuta dall'economia italiana, che condividiamo.

I collegamenti stretti tra i diversi mercati finanziari, gli squilibri delle partite correnti dei principali Paesi industriali, i mutamenti già in atto connessi al completamento del mercato unico europeo, il crescente aumento del grado di concorrenza, le tendenze al rialzo delle materie prime, determinano certamente diverse incognite ed incertezze che non possono essere lasciate ad automatismi, ma devono essere accompagnate da una attenta politica di intervento del Governo che va dal rafforzamento della cooperazione tra i maggiori Paesi a idonee politiche interne, dal contenimento dell'instabilità dei cambi tra le principali monete ai metodi di gestione delle politiche monetarie, ma, soprattutto nell'ambito della Comunità europea, alle azioni per i riequilibri tra i vari Paesi e all'interno di ogni Paese.

Fondamentale importanza potrà rivestire, nell'attuazione del disegno di integrazione europea e nella definita prospettiva di liberalizzazione dei capitali, l'azione tesa al coordinamento delle politiche monetarie, come ha recentemente ricordato il Governatore della Banca d'Italia nella relazione del 31 maggio scorso, ponendo con forza l'esigenza « di un centro decisionale unico », con la creazione di una banca centrale europea. Il documento programmatico del Governo conferma questo indirizzo dell'Italia.

Questa situazione in movimento sull'orizzonte internazionale ed europeo, deve comportare per il nostro Paese:

a) una strategia di recupero del governo unitario dell'economia, superando ogni gestione a compartimenti stagni (vedi ad esempio la politica agricola comune);

b) l'urgenza di una proposta organica complessiva sulle modalità e i tempi delle armonizzazioni necessarie, in vista del mercato interno europeo, correlate con la manovra di finanza pubblica;

c) la coerenza della politica di bilancio rispetto al superamento delle remore, rappresentate per una grande economia industriale quale è l'Italia: dal divario tra Nord e Mezzogiorno; dagli squilibri tuttora esistenti all'interno delle stesse aree del Centro-Nord; dal divario tra agricoltura e altri comparti produttivi; dalla inadeguatezza del livello dei servizi pubblici, sia in senso assoluto, sia in rapporto ai costi dei servizi sopportati dagli utenti, non inferiori a quelli in essere in molti paesi europei; dalla elevata disoccupazione e dalla arcaicità delle strutture e delle regole del mercato del lavoro; dalla preoccupante dinamica del debito pubblico.

Su quest'ultimo e fondamentale tema, si concentra tutta l'attenzione del documento programmatico, ma esso non può essere scisso dalla rimozione delle altre condizioni che rallentano la nostra capacità di confronto e competizione nel quadro europeo ed internazionale.

Nel corso della discussione in Commissione, come pure nel corso delle audizioni congiunte svolte con la V Commissione del Senato (basti pensare alla SVIMEZ ad esempio), questi problemi sono stati

indicati come quelli meritevoli di interventi rapidi ed efficaci da parte del Governo. Queste questioni devono trovare comunque particolare riscontro nei documenti relativi alla decisione di bilancio per il 1989.

* * *

Affrontando la questione del debito pubblico occorre premettere che non sussiste antinomia tra il risanamento della finanza pubblica ed il sostegno a una politica di crescita sostenuta dell'economia.

Ci sembra che nella situazione alla quale siamo giunti, non ci siano margini per suscitare inutili e strumentali polemiche. La misura raggiunta dal debito rispetto al reddito nazionale è di tali dimensioni da rappresentare un fondamentale impedimento a qualunque processo di sviluppo stabile dell'economia, mentre la razionalizzazione della spesa per sostenere i comparti più propulsivi del nostro sistema è divenuta condizione essenziale per la crescita e l'occupazione.

Semmai c'è da riflettere sulle ragioni che hanno impedito fino ad oggi di vanificare i buoni propositi e gli obiettivi stabiliti, che si possono identificare nella incapacità di ricondurre la intera politica della spesa e delle entrate entro una cornice vincolante di programmazione annuale e pluriennale.

Una stupida *querelle* qualunquistica ha cercato di scaricare sul Parlamento le maggiori responsabilità sia per le risultanze del 1987 sia per le risultanze della legge finanziaria 1988, quasi si individuasse negli organi legislativi una allegra compagnia di « spendaccioni ». La relazione di cassa sui risultati del 1987, presentata dal Ministro del Tesoro alle Camere il 17 marzo scorso, spiega che la mancata stabilizzazione del livello di fabbisogno, attestatosi a fine 1987 a 113.600 miliardi, è dovuto alla forte dinamica dei pagamenti, i maggiori dei quali sono attribuiti per un importo pari a 8000 miliardi ad oneri per il personale (chiusura dei contratti) e per acquisto beni e servizi, e a 14.000 miliardi per i maggiori finanziamenti occorsi per la copertura delle esigenze degli enti territoriali. Nel 1987 la crescita complessiva delle retribuzioni unitarie è valutata in media attorno al 25 per cento a fronte del settore normalmente più criminalizzato delle pensioni, il cui costo è aumentato del 7,5 per cento.

La Banca d'Italia nella recente relazione del 31 maggio precisa che « la espansione della spesa corrente ha superato oltre 5 punti percentuali il limite entro il quale avrebbe dovuto essere contenuta e cioè il tasso programmato d'inflazione ».

Ci è sembrato opportuno fare queste puntualizzazioni, a margine del documento di programmazione, perché tenendo conto degli automatismi retributivi preesistenti, dei nuovi contratti da chiudere in corso d'anno, degli andamenti tendenziali sia per il settore statale sia per il settore pubblico, dell'accelerazione delle spese d'investimento per la operatività dell'agenzia del Mezzogiorno e dei programmi stabiliti dalle leggi finanziarie degli ultimi due anni, la manovra che è stata predisposta dovrà assumere dimensioni rilevanti di nuovo rigore e di controllo.

Solo tramite un più forte incremento di entrate, interventi riduttivi sulle spese e, al contempo (sul versante degli strumenti legislativi e procedurali) la rapida conclusione dell'*iter* della riforma della legge n. 468 al Senato e la modifica delle norme regolamentari sull'esame dei documenti di bilancio e sulle leggi di spesa — che ritengo debba essere compiuta dalla Camera prima delle ferie estive — sarà possibile determinare un'inversione di tendenza.

Il documento del Governo precisa che, in assenza di interventi correttivi, il fabbisogno complessivo del settore statale salirebbe a oltre 165.000 miliardi nel 1992, con un aumento di incidenza rispetto al PIL del 12,1 per cento, con pari percentuale per il fabbisogno del settore pubblico.

Il debito pubblico, rapportato al PIL salirebbe fra il 1988 e il 1992 dal 98 per cento al 120 per cento. Ugualmente sostenuta risulterebbe la crescita del fabbisogno al netto degli interessi, con una incidenza sul PIL intorno al 3,2 per cento.

D'altro lato, le ipotesi di crescita delle variabili macro-economiche sono indicate nel modo seguente:

PIL, nel 1989, + 2,5 per cento punti percentuali medi con una evoluzione negli anni seguenti tra il + 2,5 e il + 3 per cento.

La domanda di investimenti fissi crescerebbe annualmente del + 3 per cento, la domanda di consumo + 2,9 per cento, la crescita delle esportazioni + 4 per cento. Per quanto si riferisce all'inflazione si prevede per il biennio 1988-1989 la continuità del rallentamento, e un tasso del + 3,5 per cento annuo nel triennio 1990-1992.

Le previsioni, a legislazione vigente, di importanti osservatori (vedi ISPE, CER, PROMETEIA, ma anche ISCO e IRS) non si discostano di molto, con qualche discrepanza sui flussi di entrata e sull'andamento del tasso d'inflazione.

Ciò che risulta certo è che la tendenza all'espansione della spesa e dei disavanzi perdura, determinando certezze più che rischi di instabilità finanziaria, anche per il riemergere di significative risultanze del vincolo estero.

* * *

Gli indirizzi del Governo per attuare una significativa e incisiva manovra correttiva, pongono come obiettivo fondamentale il raggiungimento — come ho già ricordato — per il 1992 di un leggero avanzo del saldo complessivo del settore pubblico al netto degli interessi, accompagnato dalla stabilizzazione del debito sul PIL. In sostanza, un'azione di contenimento pari allo 0,7 per cento annuo del PIL rispetto alle risultanze del 1987, che comporterebbe un intervento complessivo pari nel 1992 a 49.000 miliardi.

Il Governo valuta che la possibilità di attuare tale manovra si fondi innanzitutto sulla riforma delle procedure di bilancio.

Riteniamo anche noi che ciò sia fondamentale e la Commissione bilancio della Camera prima e l'Assemblea poi hanno dato un notevole contributo approvando rapidamente la riforma della legge n. 468.

È inoltre importante che nel corso dell'intenso lavoro svolto dalla Commissione nelle scorse settimane sulla riforma e sul documento di programmazione sia emerso un consenso generale sulle esigenze:

1) di avviare una proposta per la modifica dei regolamenti parlamentari sia in relazione alle procedure della sessione di bilancio sia in relazione alle leggi di spesa;

2) di sollecitare l'esame delle proposte di modifica dell'articolo 81 della Costituzione.

Ma anche questo complessivo quadro non sarà determinante, se il Governo, in conformità al programma esposto dal Presidente del Consiglio, non assumerà atteggiamenti coerenti con la manovra proposta, attraverso la rigorosa applicazione delle procedure inerenti la copertura delle leggi di spesa (e della stessa legge finanziaria) stabilite dal progetto di riforma della legge n. 468 approvato dalla Camera, e che nessuna esigenza di carattere politico dovrebbe disattendere o aggirare, come invece si è purtroppo già verificato di recente. Il Governo dovrà altresì impegnarsi a rinunciare al ricorso a decreti-legge, ad espedienti, a volte imposti con il voto di fiducia, che si risolvono con interventi giurisdizionali e con il risultato di scombinate ogni seria previsione di bilancio.

La soluzione di quest'ultimo problema non consiste semplicemente — come indica il documento — nel ricorso a norme di tempestiva segnalazione e correzione delle maggiori spese — ma nel non pretendere norme palesemente anticostituzionali.

Costituisce una « sorpresa » che la Corte Costituzionale emani sentenze che comportano valanghe di nuove spese, quando per tutto l'iter di un provvedimento viene indicata dagli stessi parlamentari l'impraticabilità di una norma ?

Basterebbe ricordare una delle tante sentenze, quella dell'integrazione al minimo nel caso di cumulo di più trattamenti, che potrebbe determinare, secondo stime ufficiali, la liquidazione di arretrati stimati in 1600 miliardi, dei quali 400 sono ricaduti nel 1987 e i rimanenti saranno liquidati nel corso di quest'anno.

* * *

Le proposte della manovra, relative all'intero quinquennio, sono indicate nelle seguenti regole di variazione:

la pressione fiscale deve aumentare dell'1,8 per cento rispetto al tendenziale con interventi sia sul gettito delle imposte dirette (che deve passare dal 14 al 14,7 per cento in termini di PIL) sia su quello delle indirette (che deve passare dall'11,0 al 12,1 per cento);

la spesa corrente al netto degli interessi deve ridurre il ritmo di crescita, passando dal 39,7 per cento dell'andamento tendenziale al 38,2 per cento, in termini di PIL;

una riduzione dei tassi di interesse di 0,5 per cento in termini reali (che è la misura compatibile con le esigenze di stabilità di cambio e di armonizzazione con l'andamento dei tassi internazionali).

Per quanto concerne le imposte viene annunciato un aumento delle aliquote IVA, « in sintonia con le scadenze che attendono il nostro Paese nei confronti della Comunità europea ».

Sul versante delle spese vengono dettate le seguenti regole:

la spesa per il personale deve evolversi con dinamica inferiore al PIL; rispetto al tendenziale si determina un contenimento pari allo 0,4 per cento del PIL;

l'occupazione pubblica continuerà a crescere dello 0,5 per cento annuo;

i pagamenti per acquisto beni e servizi dovranno avere una dinamica inferiore a quella del PIL;

i trasferimenti saranno contenuti grazie alla razionalizzazione della spesa previdenziale;

per quanto concerne la spesa di conto capitale, gli investimenti dovranno crescere a ritmo pari a quello del PIL nominale.

Gli effetti di tale manovra sono previsti, secondo variazioni che abbiamo sintetizzato nelle seguenti tabelle, facendo un raffronto diretto tra andamento tendenziale e programmatico: delle principali grandezze di finanza pubblica (Tab. 1), il conto consolidato del settore pubblico (Tab. 2), il conto consolidato del settore statale (Tab. 3). Sarà così possibile verificare gli scostamenti più significativi.

Le seguenti tabelle sono state predisposte a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

DATI SULLE PRINCIPALI GRANDEZZE DI FINANZA PUBBLICA
Raffronto tra andamento tendenziale e andamento programmatico

	1988			1989			1990			1991			1992		
	Tenden.	Program.	Var. %	Tenden.	Program.	Var. %	Tenden.	Program.	Var. %	Tenden.	Program.	Var. %	Tenden.	Program.	Var. %
Fabb. settore statale	122.000	114.450	+ 6,2	131.300	115.150	+ 12,3	141.200	107.500	+ 23,9	151.650	95.500	+ 37,0	165.050	82.600	+ 49,95
rapporto % PIL	11,57	10,86	+ 0,71	11,6	10,18	+ 1,42	11,7	8,91	+ 2,79	11,85	7,46	+ 4,39	12,15	6,08	+ 6,07
Fabb. s. stat. netto inter.	36.200	23.250	+ 35,8	36.300	23.900	+ 34,2	40.000	15.300	+ 62,0	42.500	6.200	+ 85,4	46.000	- 5.250	+ 111,41
rapporto % PIL	3,43	2,78	+ 0,65	3,21	2,12	+ 1,09	3,34	1,35	+ 1,99	3,32	0,48	+ 2,84	3,32	- 0,39	+ 3,71
Debito del sett. statale	1.008.500	1.000.750	+ 0,77	1.143.200	1.119.100	+ 2,11	1.288.200	1.230.400	+ 4,49	1.444.150	1.339.700	+ 7,23	1.614.000	1.416.000	+ 12,27
rapporto % PIL	95,69	94,95	+ 0,74	101,01	98,88	+ 2,13	106,71	101,93	+ 4,78	112,75	103,9	+ 8,85	118,77	104,19	+ 14,58
Debito del sett. pubbl.	1.032.481	1.026.300	+ 0,6	1.166.258	1.145.178	+ 1,81	1.309.728	1.256.614	+ 4,06	1.463.703	1.356.184	+ 7,35	1.631.259	1.443.282	+ 11,52
rapporto % PIL	98,0	97,4	+ 0,6	103,0	101,2	+ 1,8	108,5	104,5	+ 4,4	114,3	105,9	+ 8,4	120,0	106,2	+ 13,8
Disav. corr. sett. stat.	73.800	66.250	+ 10,23	74.850	58.750	+ 21,51	79.650	46.750	+ 41,31	89.600	35.850	+ 59,99	99.750	21.550	+ 78,4
interessi netti	85.800	85.200	- 0,7	95.000	91.250	- 3,95	100.900	91.200	- 9,61	109.150	89.300	- 18,19	120.050	87.850	- 26,82
rapporto % PIL	8,14	8,08	- 0,06	8,39	8,06	- 0,33	8,36	7,56	- 0,8	8,53	6,97	- 1,56	8,83	6,46	- 2,37
al netto degli inter.	+ 12.000	+ 18.950	+ 57,92	+ 20.850	+ 32.500	+ 55,88	+ 21.250	+ 44.450	+ 109,18	+ 19.550	+ 53.450	+ 173,4	+ 20.300	+ 66.300	+ 226,6
rapporto % PIL	1,14	1,80	+ 0,66	1,84	2,87	+ 1,03	1,77	3,68	+ 1,91	1,55	4,17	+ 2,62	1,49	4,88	+ 3,39

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA 2.

CONTO CONSOLIDATO DEL SETTORE PUBBLICO
Principali indicatori del quadro programmatico

	Miliardi di lire correnti											
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1987	1988	1989	1990	1991	1992
In percentuale del PIL												
1. Entrate correnti % su tendenziale	402.400	446.550 + 0,95	481.500 + 1,27	522.200 2,84	561.650 + 3,68	603.200 + 4,21	40,95	42,37 + 0,4	42,54 + 0,54	43,26 + 1,19	43,85 + 1,56	44,35 + 1,76
2. Spese corr. al net. inter. % su tendenziale	384.000	412.150 - 0,76	438.100 - 1,16	466.400 - 1,73	492.200 - 2,67	515.300 - 3,81	39,08	39,11 - 0,3	38,70 - 0,46	38,84 - 0,68	38,43 - 1,05	38,91 - 1,41
3. Saldo corr. al net. int. (1-2) % su tendenziale	18.400	34.400 + 27,17	43.400 + 34,78	55.800 + 68,07	69.450 + 92,92	83.900 + 115,13	1,87	3,26 + 0,69	3,83 + 0,99	4,32 + 1,87	5,43 + 2,61	6,17 + 3,30
4. Entrate in c/capitale % su tendenziale	9.850	10.700	11.500 + 1,77	12.600 + 11,5	14.550 + 21,25	17.000 + 25,0	1,00	1,02	1,02 + 0,02	1,04 + 0,05	1,14 + 0,14	1,25 + 0,25
5. Spese in c/capitale % su tendenziale	59.250	64.700	69.300	75.650	81.350	87.030	5,03	6,14	6,17	6,27	6,35	5,40
6. Saldo in c/capitale (4-5) % su tendenziale	- 49.400	- 54.000	- 58.400 + 0,34	- 63.050 + 0,94	- 66.800 + 2,55	- 70.030 + 4,63	- 5,03	- 5,12	- 5,16 + 0,02	- 5,22 + 0,05	- 5,22 + 0,13	- 5,15 + 0,25
7. Disav. al netto int. (3+6) % su tendenziale	31.000	16.600 + 27,27	15.000 + 49,18	7.250 + 76,19	- 2.650 + 108,14	- 13.870 + 140,28	3,15	1,86 + 0,7	1,33 + 1,0	0,60 + 1,92	- 0,21 + 2,75	- 1,02 + 3,55
8. Saldo partite finanziarie % su tendenziale	- 3.100	- 5.350	- 7.600 + 5,59	- 7.650 + 2,55	- 7.550 + 6,13	- 7.900 + 11,24	- 0,32	- 0,65	- 0,67 + 0,04	- 0,53 + 0,12	- 0,60 + 0,04	- 0,53 + 0,12
9. Interessi % su tendenziale	79.700	88.000 - 0,68	93.2300 - 4,26	93.100 - 9,66	90.800 - 18,2	89.000 - 26,9	8,11	8,35 - 0,06	8,23 - 0,37	7,71 - 0,83	7,09 - 1,58	6,55 - 2,4
10. Fabb. al netto int. (7+8) % su tendenziale	34.100	26.450 + 21,75	22.600 + 34,4	14.900 + 61,1	5.000 + 87,71	- 5.970 + 113,78	3,47	2,51 + 0,7	2,00 + 1,04	1,93 + 1,94	0,39 + 2,79	- 0,44 + 3,63
11. Fabbisogno (9+10) % su tendenziale	113.800	114.450 + 6,5	115.800 + 12,14	95.800 + 23,59	83.030 + 36,85	11,58 + 49,7	10,85	10,23 + 0,75	8,95 + 1,41	7,43 + 2,76	6,11 + 4,36	+ 6,04
12. Debito pubblico % su tendenziale	909.040	1.026.300 + 0,6	1.145.178 + 1,81	1.256.614 + 4,06	1.356.184 + 7,35	1.443.282 + 11,52	92,5	97,4 + 0,06	101,2 + 1,8	104,1 + 4,4	105,9 + 8,4	106,2 + 13,8

(*) A partire dal 1993 il rapporto debito/PIL inizia a ricorsi.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA 3.

CONTO CONSOLIDATO DEL SETTORE STATALE
Principali indicatori del quadro programmatico

	Miliardi di lire correnti												In percentuale del PIL			
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1987	1988	1989	1890	1991	1992				
1. Entrate correnti % su tendenziale	296.573	331.450 + 1,27	360.200 + 1,54	303.360 + 3,47	424.450 + 4,44	457.650 + 4,85	30,18	31,46 + 0,39	31,82 + 0,48	32,59 + 1,09	33,14 + 1,39	33,63 + 1,64				
2. Spese corr. al net. inter. % su tendenziale	293.173	312.500 - 0,89	327.700 - 1,86	348.500 - 2,79	371.000 - 4,1	391.350 - 5,74	29,84	29,66 - 0,27	28,96 - 0,55	28,91 - 0,82	28,97 - 1,23	28,80 - 1,75				
3. Saldo corr. al net. int. (1-2) % su tendenziale	3.400	18.950 + 57,92	32.500 + 55,88	44.450 + 105,18	53.450 + 173,4	66.300 + 226,6	0,34	1,80 + 0,66	2,87 + 1,03	3,68 + 1,91	4,17 + 2,62	4,88 + 3,39				
4. Entrate in c/capitale % su tendenziale	7.822	8.400	8.900 + 2,3	9.700 + 6,59	11.300 + 18,32	13.050 + 33,17	0,80	0,80	0,78 + 0,01	0,80 + 0,05	0,88 + 0,13	0,98 + 0,24				
5. Spese in c/capitale % su tendenziale	42.449	42.300	46.150	52.860	56.150	59.900 - 1,48	4,32	4,01	4,08	4,38	4,31	4,41 - 0,07				
6. Saldo in c/capitale (4-5) % su tendenziale	- 34.627	- 33.900	- 37.250 + 0,53	- 43.150 + 1,37	- 43.850 + 3,84	- 46.150 + 8,38	- 3,52	- 3,21	- 3,30	- 3,58 + 0,05	- 3,42 + 0,14	- 3,50 + 0,31				
7. Disav. al netto int. (3+6) % su tendenziale	- 31.227	- 14.950 + 31,74	- 4.750 + 71,39	1.300 + 105,78	9.800 + 136,85	12.850 + 142,27	- 3,18	- 1,42 + 0,65	- 0,42 + 71,29	0,11 + 105,91	0,75 + 137,31	1,45 + 165,18				
8. Saldo partite finanziarie % su tendenziale	- 6.070	- 14.300	- 19.150 + 2,79	- 17.600 + 1,12	- 16.800 + 3,95	- 14.600 +	- 0,62	- 1,36	- 1,69	- 1,46	- 1,23	- 1,07				
9. Interessi netti % su tendenziale	76.272	86.200 - 0,7	91.250 - 3,95	91.200 - 9,61	89.300 - 18,19	87.850 - 26,82	7,76	8,08 - 0,06	8,06 - 0,33	7,56 - 0,8	6,97 - 1,56	6,46 - 2,37				
10. Fabb. al netto int. (7+8) % su tendenziale	37.297	29.250 + 19,2	23.900 + 34,16	16.300 + 59,55	6.200 + 85,41	- 5.250 + 111,67	3,80	2,78 + 0,65	2,12 + 1,09	1,36 + 1,99	0,48 + 2,84	- 0,30 + 3,71				
11. Fabbisogno (9+10) % su tendenziale	113.559	114.450 + 6,19	115.150 + 12,3	107.500 + 23,87	96.500 + 37,03	82.600 + 49,95	11,56	10,56 + 0,71	10,18 + 1,42	8,91 + 2,79	7,45 + 4,39	6,08 + 6,07				
12. Debito del sett. statale % su tendenziale	883.491	1.000.750 + 0,77	1.119.100 + 2,11	1.230.400 + 4,49	1.339.700 + 7,23	1.416.000 + 12,27	89,91	94,95 + 0,74	98,88 + 4,13	101,93 + 4,78	103,90 + 8,85	104,19 + 14,58				

L'esame di questi raffronti e delle tabelle dei conti consolidati di cassa, contenuti nel documento, consente un esame approfondito del disegno programmatico.

I criteri ai quali ci si ispira e cioè il perseguimento di una maggiore equità distributiva sul versante fiscale e dei trasferimenti a sostegno dei redditi oltreché al miglioramento dell'efficienza delle prestazioni nei servizi pubblici, sono condivisibili, anche se occorrerà conoscere i provvedimenti d'intervento per valutarne la loro idoneità.

Ci sembra necessario soffermarci innanzitutto sulla politica di aumento delle entrate, anche per poter avere maggiori chiarimenti da parte del Governo.

Sembra di capire che l'intervento sia soprattutto diretto al recupero della base imponibile, che in effetti è quella che evidenzia il maggior divario tra l'Italia e gli altri Paesi industrializzati, crea profonde sperequazioni ed ingiustizie: ma ciò non sarà possibile con piccoli aggiustamenti. Senza una riforma complessiva del sistema fiscale, il recupero dell'erosione, dell'elusione e delle evasioni sembra irraggiungibile.

Ritengo che il Governo dovrebbe, proprio in questa occasione di un documento programmatico così incisivo, esporre al Parlamento quale è il suo disegno generale da attuarsi sia pure con le gradualità necessarie per tener conto di tutti gli effetti indotti nel nostro sistema. Ritiene, altresì, che generale sia la opinione sull'urgenza di procedere alle correzioni del drenaggio fiscale e del sistema IRPEF ma se la relativa copertura, invece che con il recupero, ad esempio, dell'erosione, o con imposte indirette in cifra fissa, avverrà con il ricorso ad una repentina modifica delle aliquote delle imposte indirette, come preannuncia il documento, noi rischieremo effetti pericolosi sui prezzi e quindi sulle stesse erogazioni di spesa. Si calcola che un accorpamento meccanico delle aliquote IVA al 5 e al 19 per cento darebbe sì 7.000 miliardi circa di gettito aggiuntivo, ma avrebbe un impatto inflazionistico di circa 3 punti percentuali. La manovra sull'IVA, e la riduzione delle aliquote a 2, che pure dovremo compiere, in virtù dell'armonizzazione comunitaria, non sembra conveniente nell'immediato e comunque postula che la contrattazione con i sindacati eviti almeno in qualche misura la sua simmetrica ripercussione sul costo del lavoro. Sembra comunque preferibile che la manovra venga compiuta con gradualità e possibilmente non prima che si registri una inversione di tendenza nell'andamento dei fattori determinanti il nostro disavanzo pubblico.

Appare comunque improcrastinabile por mano a manovre che consentano un recupero dell'evasione IVA che si calcola nel 25 per cento del dichiarato.

* * *

Molto positivamente va considerato l'intendimento basilare del Governo di ristrutturare l'Amministrazione finanziaria e quindi conseguentemente procedere anche alla massima semplificazione di pro-

cedure per agevolare il comportamento dei soggetti eliminando gli attuali motivi di incertezza e confusioni.

Il documento, sempre nel contesto di un aumento della pressione tributaria, esprime a chiare lettere, la scelta dell'autonomia impositiva degli enti locali corredandola con un allegato (All. C), assai nitido negli indirizzi, che trova il nostro consenso. Ritiene fondamentale, ai fini della manovra per ridurre gli squilibri della finanza pubblica, l'impostazione suggerita, in linea, su questo versante, con l'indirizzo decisivo di controllo dei centri e dei meccanismi di spesa, che è il vero problema principale della finanza pubblica allargata.

Il Governo propone una riforma sistematica articolata su tre piani:

- 1) compiti espletati;
- 2) vincoli alla gestione;
- 3) impostazione dei bilanci.

Sul primo piano, si evidenzia l'indirizzo verso una maggiore autonomia correlata alla riduzione dei trasferimenti statali, sostanziato con l'attribuzione dell'accertamento di alcuni tributi e partecipazione al gettito, con il riordino dell'imposizione sugli immobili e con il maggior utilizzo di alcuni tributi vigenti.

Sul secondo piano si ipotizza una correlazione nei vincoli di gestione tra il volume dei servizi e le relative tariffe.

Sul terzo piano, dell'impostazione dei bilanci e con specifico riferimento alle Regioni, si individuano le azioni per la fissazione dei criteri da seguire per la redazione dei bilanci pluriennali, per la formazione di un piano di conti al fine di una univoca classificazione delle entrate e delle spese regionali, per il controllo allo scopo di prevenire la formazione di disavanzi sommersi e, infine per la fissazione di parametri di riparto a valenza pluriennale.

Le sopracitate proposte rappresentano anche un elemento fondamentale per superare l'attuale stato di incertezza degli enti locali, assicurando flussi certi.

Pur tuttavia rimangono esigenze che devono essere superate con altri strumenti, in riferimento all'incertezza che permane con l'attuale sistema dei trasferimenti, sulle quantificazioni delle quote risorse. Ci riferiamo, nella scia della svolta programmatica della legge finanziaria, all'opportunità di un carattere pluriennale vincolante dei trasferimenti agli Enti locali.

Il problema esiste ed è cruciale e siamo interessati a conoscere le opinioni del Governo.

* * *

Una strategia per il contenimento della spesa, non impostata su tagli indiscriminati, ma su una razionalizzazione degli interventi e assecondante il sostegno allo sviluppo, caratterizza il complesso delle proposte programmatiche, rivolte all'aggregato più ampio di finanza

pubblica (Pubblica Amministrazione, aziende autonome e municipalizzate, partite finanziarie). Gli indirizzi si riferiscono alle spese per il personale, acquisto di beni e servizi e i trasferimenti alle famiglie e alle imprese.

Ho già indicato precedentemente gli obiettivi principali del contenimento della spesa; si ritiene di conseguire tali risultati tramite forme di compartecipazione dei cittadini alle spese sanitarie, limitazioni alle spese promozionali e di rappresentanza di tutti gli enti pubblici e un maggior controllo sull'efficienza della spesa in tutte le Amministrazioni, alla revisione dei trasferimenti alle imprese e dei trasferimenti — per quanto compete la previdenza — alle famiglie e agli enti pubblici.

Per gli investimenti, il Governo propone di mantenere invariato il loro tasso di crescita, uguale a quello del reddito nominale.

Inoltre, si ipotizza di destinare risorse per investimenti in opere pubbliche, mediante la cessione di beni di proprietà dello Stato e di enti pubblici, valutando che, del patrimonio immobiliare pubblico, possa essere oggetto di alienazione una quota stimata tra i 9000 e 15.000 miliardi nell'arco di tre-cinque anni.

Orbene, volendo meglio compenetrare la manovra sulla spesa, pare opportuno tenerla collegata ai dati già menzionati sull'incremento delle entrate. Nelle tabelle che seguono (predisposte dal Servizio studi della Camera dei Deputati), sono presentati il quadro della manovra programmata al 1992, equivalente ad un miglioramento del fabbisogno al netto degli interessi di 49.300 miliardi, e quello delle principali voci che la costituiscono.

Il miglioramento deriva da un aumento delle entrate finali per 27.750 miliardi; una riduzione delle spese finali, al netto degli interessi, per 20.550 miliardi; un miglioramento del saldo delle partite finanziarie per 1.000 miliardi.

Le componenti fondamentali della riduzione delle spese sono date: dai trasferimenti (– 11.000 miliardi); dal personale (– 5.400 miliardi); dall'acquisto di beni e servizi (– 4.150 miliardi).

La quota assolutamente preminente della minore spesa per trasferimenti è quella a favore delle famiglie, pari ad 8.100 miliardi (73,6 per cento del totale trasferimenti).

Il documento di programmazione non quantifica dettagliatamente il risparmio di spesa risultante dagli interventi settoriali descritti negli allegati.

Né è possibile risalire a tale composizione settoriale partendo dai dati presentati nelle tabelle, che riguardano la distribuzione degli interventi per categorie economiche, in assenza dei sottoconti del settore pubblico.

Le indicazioni di prima approssimazione che seguono costituiscono perciò soltanto un tentativo di individuazione della composizione degli interventi basato su talune indicazioni reperibili nel documento.

1. Spesa per trasferimenti alle famiglie.

È presumibile che il risparmio programmato nel quinquennio (8.100 miliardi) sia in larga misura ascrivibile agli interventi pro-

spettati in materia previdenziale, che costituiscono la voce più rilevante di tale aggregato.

Tali interventi, enunciati nell'allegato al documento, avranno peraltro attuazione scaglionata nel tempo — come affermato nello stesso documento — e quindi tale da incidere in modo difficilmente quantificabile negli anni considerati.

2. Spesa per acquisto di beni e servizi.

Il risultato prospettato in questo settore (4.150 mld. nel quinquennio) sembra attribuibile in larga misura agli interventi in materia sanitaria, che dovrebbero ridurre in particolare la spesa farmaceutica (modifiche ai *tickets* e revisione prontuario).

Si ricorda infatti che nella categoria « Acquisto di beni e servizi » sono inclusi gli interventi delle USL.

Considerata la difficoltà di individuare in modo più specifico la composizione della manovra, ritengo auspicabile che il Governo fornisca tutti gli elementi conoscitivi necessari sulla sua articolazione e sui relativi effetti.

TABELLA 4

SINTESI DELLA MANOVRA (miliardi di lire) 1992

	Tendenziale 1	Program. 2	2-1
Fabbisogno netto interessi	- 43.330	+ 5.970	49.300
Andamenti:			
entrate finali	592.450	620.200	27.750
spese finali:			
netto interessi	626.880	606.330	20.550
di cui correnti	539.850	519.300	20.550
saldo partite finanziarie	- 8.900	- 7.900	1.000
Totale			49.300

TABELLA 5

**MANOVRA SUI PAGAMENTI
CORRENTI**
(miliardi di lire)
1992

	Tendenziale 1	Program.. 2	2-1	%
Pagamenti correnti				
(netto int.)	539.850	519.300	- 20.500	100,0
personale	192.850	187.450	5.400	(26,3)
acquisto beni e servizi	105.350	101.200	4.150	(20,2)
trasferimenti	220.850	209.850	11.000	(53,5)
 di cui:				
a famiglie	186.050	177.950	8.100	
a imprese	18.150	16.850	1.300	
a estero	5.700	5.150	550	
a enti pubblici	10.900	9.900	1.000	

Come si è rilevato nelle tabelle, il 53,5 della correzione programmata avviene sui trasferimenti e quindi assumono una importanza rilevante e fondamentale i provvedimenti di accompagnamento alla legge finanziaria che il Governo dovrà presentare. Dagli allegati A (prestazioni previdenziali), B (prestazioni sanitarie), C (finanza locale), D (trasferimenti alle imprese), E (produttività della pubblica amministrazione) è possibile ricavare indirizzi di massima, su alcuni dei quali occorrerà fare qualche approfondito esame nel corso della discussione, ma generalmente non emergono proposte definite e — quando ci sono — non è possibile accertare conseguenti quantificazioni programmatiche. Ritengo importante tuttavia sottolineare la volontà di procedere alla riforma del sistema pensionistico e alla razionalizzazione dell'intera materia, sulle prestazioni assistenziali, anche se non possiamo non rilevare che alcuni degli indirizzi proposti sono anacronistici, altri nettamente da respingere.

A quest'ultimo riguardo, ci riferiamo, ad esempio, al passo del documento che, trattando di integrazioni assistenziali, parla di limiti di reddito « elevati ». Se si considera che il limite di reddito individuale annuo per aver diritto alla pensione sociale (si tratta di ultrasessantacinquenni) è di lire 3.253.000, per la maggiorazione della pensione sociale di lire 3.266.000, per l'assegno di invalidità di lire 6.533.300, per l'integrazione al minimo INPS di lire 10.877.000,

c'è da immaginare che se si volesse eliminare — come viene proposto — la diversità dei limiti di reddito, non ci potrebbero essere certamente risparmi, ma ulteriori spese.

Né credo che ci si possa riferire, per limiti troppo elevati, ai ciechi ventesimisti e sordomuti che hanno, ai fini del diritto alle prestazioni, il limite annuo di reddito più alto di lire 13.449.000.

* * *

A documento programmatico già presentato, è stato definito l'accordo contrattuale per il comparto scuola, che conclude una vertenza sindacale difficile e travagliata, che risente delle conseguenze di un trattamento economico e giuridico, protrattosi per anni, a livelli non rispondenti al ruolo e alla professionalità di tale personale.

Le risultanze del recente contratto, sotto il profilo degli oneri, evidenziano che non è stato possibile attenersi alle regole prefissate dal Governo con riferimento al tasso programmato, determinando così, agli effetti della manovra, conseguenze che possono essere corrette con maggiori entrate o con riduzioni di altre spese.

Dai dati del Ministero della Funzione Pubblica, che non si diversificano in modo significativo da quelli elaborati dal Servizio studi della Camera dei Deputati, gli oneri aggiuntivi rispetto alla disciplina vigente al 30 giugno 1988, risultano così suddivisi fino al 1991, anno a regime pieno:

Anni	Al netto degli oneri riflessi (mld)	Al lordo degli oneri riflessi (mld)
—	—	—
1988	842	971
1989	4.337	4.999
1990	5.600	6.455
1991	6.443	7.248
	<u>17.222</u>	<u>19.673</u>

Considerando che se fosse stato possibile osservare il quadro delle compatibilità finanziarie in relazione ai tassi programmati di inflazione, i maggiori costi avrebbero dovuto essere di 46 miliardi per il 1988, 1132 miliardi per il 1989, 2190 miliardi per il 1990, 3.050 miliardi per il 1991, pur valutando e detraendo dagli oneri maggiori alcuni crescenti significativi risparmi per gli anni 1989, 1990, 1991, si pone il problema di finanziare i nuovi maggiori costi rispetto a quelli programmati. Tra l'altro occorre osservare che le risorse complessive programmate per tutta la maggior spesa di personale (quello della scuola è calcolabile in 1.145.000 unità ed il restante personale in 2.255.000 unità) è accertabile in 5.773 miliardi per il 1989, 11.277 miliardi per il 1990, 15.976 miliardi per il 1991.

Ci è parso pertanto opportuno inquadrare l'intera questione del personale con alcune considerazioni.

Il documento di programmazione, nel presupposto di una invarianza della distribuzione del reddito, ha previsto per il periodo 1988-1992 un aumento tendenziale della spesa complessiva del personale entro il tasso di crescita del prodotto lordo: tra il 1987 e il 1992, infatti, la spesa per il personale è stimata crescere del 38,5 per cento a fronte di un aumento del PIL del 38,6 per cento. Diverso è, invece, l'andamento nel corso degli anni; il tasso di crescita delle retribuzioni risulta maggiore di quello del PIL nel 1989-1990 (rispettivamente 7,3 per cento e 6,7 per cento contro il 6,8 per cento e il 6,3 per cento) e minore negli anni successivi.

Gli andamenti indicati trovano una correzione negli interventi previsti dal programma di rientro. Nell'ambito di una più generale politica dei redditi volta a distribuire solo la metà del previsto aumento delle produttività, alla crescita delle retribuzioni *pro-capite* del settore pubblico è stato posto un tetto di circa l'1 per cento reale annuo (al quale si affianca un limite dell'occupazione pari mediamente allo 0,5 per cento).

In base a tale regola la spesa complessiva per il personale dovrebbe aumentare nel triennio 1989-1991 (il 1988 risente delle code relative al precedente contratto) del 18,6 per cento cumulativo. Prescindendo dall'aumento dell'occupazione dell'1,5 per cento complessivo l'aumento cumulativo della spesa *pro-capite* risulta del 16,9 per cento.

Calcolando che mediamente l'adeguamento ai prezzi delle retribuzioni *pro-capite* avviene, in base all'attuale meccanismo della contingenza, con una elasticità inferiore all'unità (circa 0,4), e considerando l'andamento dell'inflazione (deflatore del PIL), pari al 4,7 nel 1988, del 4,2 nel 1989 e al 3,7 per cento negli anni successivi, la crescita delle retribuzioni *pro-capite*, al netto della contingenza, risulterebbe dell'11,9 per cento cumulato nel 1991.

Con analogo procedimento è possibile determinare nell'8,4 per cento cumulato la crescita delle retribuzioni al 1990 e nel 4,3 per cento la crescita nel 1989.

Per ottenere le risorse disponibili per la crescita delle retribuzioni del pubblico impiego è necessario applicare tali percentuali al valore 1988 della spesa per retribuzioni del quadro programmatico. Nell'aggregato « settore pubblico » utilizzato nel documento non sono inclusi taluni enti pubblici minori, in particolare facenti capo alle Amministrazioni locali a favore delle quali figurano peraltro, nel documento, spese per trasferimenti. Si è ipotizzato che 2/3 di queste erogazioni siano imputabili a spesa per il personale.

Pertanto le percentuali sopra indicate devono essere applicate al valore 1988 di 134.250 miliardi, pari a 128.820 miliardi più 5.430 miliardi (2/3 dei trasferimenti programmati agli enti minori per lo stesso anno).

Lo spazio disponibile annuo così ottenuto riguarda però non solo gli aumenti contrattuali (salario base, indennità accessorie, salario di anzianità per quei comparti che ancora ne prevedono un aumento, passaggi di livello) ma anche gli eventuali aumenti degli assegni

familiari, del monte ore straordinari o delle spese per missioni la cui dinamica è largamente indipendente da quella dei contratti.

Considerati, perciò l'entità delle risorse programmate disponibili, nel documento, per il personale pubblico, l'onere valutato per il comparto della scuola e la dimensione dei contratti da concludere, risulta fin troppo evidente che l'obiettivo finale al 1992 di una minore spesa rispetto al tendenziale di 5.400 miliardi, non è conseguibile nel contesto presentatoci.

Gli obiettivi del documento di programmazione economico-finanziaria, in particolare in ordine all'andamento del tasso di inflazione e alla discesa del tasso d'interesse reale dipendono sia dagli andamenti internazionali, sia da quelli interni e, sotto questo profilo, dalla manovra di finanza pubblica.

Il verosimile sfondamento del *plafond* disponibile per le spese per il personale, le recenti notizie sul maggior fabbisogno della sanità, stimato in 7.000 miliardi, ulteriori elementi non confortanti sulla dinamica della domanda interna e dei conti con l'estero rendono ineludibile la necessità di adottare subito, prima di por mano alla manovra autunnale, interventi di correzione dell'andamento della finanza pubblica, operando sia — per quanto realisticamente possibile — sul versante delle spese che — in modo deciso — su quello delle entrate, al fine di consegnare al 1989 una situazione meno affannosa dei conti finanziari, tale da consentire interventi più strutturali di riequilibrio.

* * *

Sia consentito ora al relatore di ripercorrere rapidamente il dibattito svoltosi in Commissione che è stato intenso e ricco di spunti e considerazioni utili.

Ho già ricordato come, salvo rare eccezioni, anche rappresentanti dell'opposizione abbiano sostanzialmente convenuto sulla centralità degli obiettivi di rientro indicati dal Governo, manifestando per altro perplessità sugli strumenti prefigurati per il loro perseguimento. Concordo con l'onorevole Taddei nella sua sollecitazione al Governo affinché ponga mano agli interventi necessari a combattere le forme di evasione, di elusione e di erosione fiscale, e condivido anche i richiami, ribaditi con efficacia dall'onorevole Valensise, circa il carattere di priorità da dare, ai fini del recupero di imposte dovute, agli interventi volti a garantire la massima efficacia all'Amministrazione tributaria.

Non sono invece del parere che sia possibile ridefinire, almeno nei tempi brevi richiesti dalla situazione, i caratteri dell'intero sistema tributario italiano.

Certo, come sottolineava del resto anche l'onorevole Ferdinando Russo, esiste un problema di inadeguatezza di un ordinamento che consente la non onnicomprensività delle imposte sul reddito e quindi la sottrazione in tutto o in parte di cespiti rilevanti alla base imponibile.

Altri deputati della maggioranza hanno soffermato la loro analisi sulle problematiche della spesa: sono da condividere tutte le preoc-

cupazioni, così ben rese, ad esempio, con la consueta competenza dall'onorevole De Lorenzo, a proposito della Sanità, per la quale occorre una profonda riforma strutturale. La riforma dei meccanismi di spesa è essenziale, ed è essenziale porvi mano al più presto; gli interventi sulle spese non sono però alternativi a quelli sull'entrata, come alcuni, anche all'interno della maggioranza, sembrano ritenere. Salvo che non si individuino spese il cui taglio sia immediatamente operativo è giocoforza ricordare che gli interventi sulla previdenza e sulla sanità, almeno sul versante delle spese, producono effetti con il passare del tempo.

In questa posizione sono confortato dalle dichiarazioni rese nelle recenti audizioni congiunte svolte con la Commissione bilancio del Senato dai principali centri di ricerca ed improntate alla massima franchezza.

Ineludibile ed urgente appare — come sottolineato con forza dagli onorevoli Nonne e Noci e, tra i gruppi di opposizione, dall'onorevole Castagnola — conseguire, con i necessari interventi, un soddisfacente livello di efficienza dei servizi pubblici e qualche confortante aumento della produttività e dell'efficienza della pubblica amministrazione nel suo complesso.

Venendo alle critiche più radicali, vorrei osservare all'onorevole Cipriani che il documento non sembra imputabile di scaricare sui lavoratori il costo del rientro della finanza pubblica, visto che, almeno sul piano delle retribuzioni, se non su quello dell'occupazione, destina loro risorse aggiuntive (ipotizzando una crescita media annua delle retribuzioni dell'1 per cento in termini reali) e sconta una manovra di revisione del carico IRPEF.

Ritengo anzi si debba dare atto al documento di compiere uno sforzo positivo nel senso di distribuire i sacrifici fra le varie categorie economiche di percettori di reddito.

Qualche parola va infine spesa, perché il quadro nel quale iscrivere il dibattito in Assemblea sia esauriente, sulle posizioni espresse da alcuni autorevoli interlocutori delle audizioni congiunte svoltesi presso il Senato nelle scorse settimane e dimostrate di grande utilità.

Va detto innanzitutto che la Banca d'Italia ha espresso nel complesso apprezzamento per il piano del Governo, manifestando però preoccupazioni sull'andamento della spesa per il personale, soprattutto se il contratto-scuola innescherà rincorse contrattuali degli altri comparti.

L'ISCO ritiene che l'andamento del tasso d'inflazione sarà superiore a quello previsto dal Governo raggiungendo il 4,8 per cento nel 1988, il 5,7 per cento nel 1989 e il 6 per cento nel 1990, mentre il tasso di disoccupazione, malgrado l'incremento dell'occupazione, continuerà a salire (12,4 per cento nel 1988, 12,6 per cento nel 1989). Ha anch'esso espresso preoccupazione sulla dinamica della spesa per il personale dopo la conclusione del contratto della scuola.

CER e PROMETEIA hanno dal canto loro sottolineato come la manovra dovrà, nel breve termine, concernere soprattutto le entrate.

Hanno inoltre sottolineato la centralità del problema del debito pubblico, insistendo sulla necessità di una manovra specifica sui tassi di interesse, in assenza della quale è difficile ipotizzare un rientro spontaneo anche in presenza di migliori situazioni di finanza pubblica.

Di rilievo, infine, il contributo dato dalla SVIMEZ che ha sottolineato come gli obiettivi di crescita reale perseguiti dal documento non siano compatibili con il riequilibrio Nord-Sud. Salvo che non si liberino risorse aggiuntive dal risanamento della finanza pubblica, o che non si persegua con vigore una politica di redistribuzione di risorse al Mezzogiorno, il divario fra le due aree del Paese è destinato ad aumentare nell'ipotesi di una crescita del PIL del 2,5-3 per cento annuo, così come sono destinati a divenire sempre più drammatici nelle aree meridionali i problemi occupazionali ormai ricondotti invece entro limiti fisiologici nel Centro-Nord (salvo alcune zone nelle quali i tassi di disoccupazione sono assimilabili a quelli del Sud).

Onorevoli colleghi,

avviandomi alle conclusioni, credo di poter affermare che il quadro complessivo tendenziale che ci ha presentato il Governo, assolutamente realistico, evidenzia la gravità della nostra situazione che potrebbe sfociare in fenomeni preoccupanti. Il piano di rientro dal disavanzo pubblico è divenuto un dovere rispetto all'interesse generale del Paese e ha necessità di essere messo in atto da subito considerando che, allo stato delle cose, se non ci saranno interventi adeguati urgenti, si rischia già di compromettere i risultati apprezzabili programmati per il 1989.

Quando parlo di interventi urgenti, mi riferisco alla necessità di un disegno complessivo ed organico le cui componenti più immediate siano di fatto coordinate e armoniche con i provvedimenti di accompagnamento alla legge finanziaria, augurandomi che il Governo possa fornirci ulteriori e chiarificatori elementi sulla qualità e dimensione.

Infine, riprendendo già quanto ho avuto occasione di dire all'inizio di questa mia relazione, esprimo l'opinione con riferimento alle riflessioni del Governo contenute nell'allegato G del documento di programmazione sulla esigenza di produrre un quadro istituzionale che obiettivamente consenta la realizzazione del rientro dal disavanzo accumulato, che, al di là delle contingenze, il processo di rinnovamento coincide con una domanda generalizzata che viene dal Paese ed essa deve essere assecondata con l'introduzione di novità idonee a rafforzare il sistema democratico, ad assicurare il governo dell'economia, a rendere trasparente l'intero nostro sistema di finanza pubblica razionalizzandone i processi decisionali, a garantire tempestività ed efficienza agli organi legislativi.

Dentro a questo irreversibile cammino, va compreso come sforzo di primaria rilevanza quanto si sta facendo in Parlamento ai fini della modifica della legge n. 468 e dei conseguenti regolamenti parlamentari in tempi tali da consentire l'applicazione della nuova procedura sin nella prossima sessione di bilancio per il 1989.

Scusandomi per le non involontarie omissioni — data l'ampiezza della materia — spero che questo mio contributo possa rappresentare una base sufficiente per la discussione che ci apprestiamo ad iniziare.

NINO CRISTOFORI, *Relatore.*