

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. **LXXXIV**
N. 3/A

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

(Relatore: D'ACQUISTO)

SUL

**DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA
RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA
PER GLI ANNI 1991-1993**

*(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito
dall'articolo 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

Trasmesso alla Presidenza il 21 maggio 1990

**DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(ANDREOTTI)**

**DAL MINISTRO DEL TESORO
(CARLI)**

**DAL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(CIRINO POMICINO)**

**E DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(FORMICA)**

Presentata alla Presidenza il 19 giugno 1990

PAGINA BIANCA

INDICE

RELAZIONE DI MAGGIORANZA	Pag.	5
PARERI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-BIS DEL REGOLAMENTO, DELLE COMMISSIONI PERMANENTI E DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI:		
I COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)</i>	»	21
II COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Giustizia)</i>	»	24
III COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Affari esteri e comunitari)</i>	»	26
IV COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Difesa)</i>	»	27
VI COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Finanze)</i>	»	28
VII COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Cultura, scienza e istruzione)</i>	»	29
VIII COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Ambiente, territorio e lavori pubblici)</i>	»	30
IX COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Trasporti, poste e telecomunicazioni)</i>	»	31
X COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Attività produttive, commercio e turismo)</i>	»	34
XI COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Lavoro pubblico e privato)</i>	»	35
XII COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Affari sociali)</i>	»	36
XIII COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Agricoltura)</i>	»	38
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI	»	39

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DI MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Per la prima volta l'esame parlamentare del Documento di programmazione economico-finanziaria può avvenire, a norma delle novelle regolamentari della Camera approvate nel luglio 1989, secondo i tempi delineati dalla legge n. 362 del 1988. Lo scorso anno infatti la deliberazione sul Documento di programmazione economico-finanziaria avvenne all'inizio di agosto anche per la crisi di Governo che portò alla redazione, da parte del nuovo esecutivo, di una nota di aggiornamento del documento.

Il complesso sistema di decisione di bilancio messo a punto dalla legge n. 362 non riesce ancora ad esplicitare in pieno i suoi effetti: certo, anche a causa dei tempi politico istituzionali esterni alla procedura; ma sicuramente perché il disegno, nella sua articolazione, contempla snodi oggettivamente critici quali quelli inerenti alla deliberazione della normativa settoriale che sostanzia poi la manovra. L'eccessiva quantità degli interventi previsti dal Governo, la moltiplicazione delle sedi istruttorie e, talvolta, deliberanti dovuta alla necessaria e giusta obbedienza al principio della competenza di merito il cui rispetto, peraltro, comporta talvolta il rischio di frantumare l'organicità della manovra; infine, la non sufficiente tenuta della maggioranza, ha fatto sì che alla deprecata « finanziaria *omnibus* » si sia spesso sostituito un vuoto decisionale e, per la parte relativa alle entrate — che ha finito per essere il versante prevalente della manovra — interventi attuati attraverso un certo numero di decreti-legge spesso disomogenei e di incerta sorte parlamentare.

Lo stesso meccanismo dei fondi negativi, concepito per collegare i provvedimenti settoriali alla finanziaria, ha finito fino ad ora per giocare un ruolo distorto, di mero congelamento di risorse che certo non può sostituire la manovra.

Inoltre, almeno per come è stato interpretato, porta a confondere la natura degli addendi della manovra, visto che si sono computati accantonamenti relativi a maggiori entrate a diminuzione dell'importo degli accantonamenti di spese. Il meccanismo dei fondi negativi, insomma, pensato come sprone alla realizzazione di interventi di risanamento di alcuni fondamentali comparti di spesa, ha finito con il diventare, preso in se stesso, un elemento meramente contabile.

Il nuovo disegno stenta dunque a raggiungere la piena operatività: ne è riprova la presentazione di un disegno di legge del Governo a completamento della manovra 1990 che ha una triplice natura: quella di una sorta di « finanziaria-bis », quella di un provvedimento collegato, quella infine di una parziale riforma del sistema della legge n. 468.

In proposito sono stati sollevati dubbi e perplessità — su cui anche la Commissione bilancio della Camera dovrà svolgere una attenta riflessione — non tanto sul contenuto del provvedimento volto ad ottenere un cospicuo rientro in termini di competenza, quanto sullo strumento scelto che introduce una modifica, senza dubbio significativa, al sistema di decisione di bilancio previsto dalla legge n. 468.

L'auspicio è che le riforme regolamentari, in particolare quelle sui tempi di approvazione dei provvedimenti calendarizzati e sul trattamento d'urgenza che può essere riservato ai disegni di legge collegati, consentano la piena applicazione del nuovo procedimento di decisione di bilancio che mantiene comunque tutta intera una sua logicità. Ciò soprattutto se il numero dei provvedimenti collegati alla manovra 1991 sarà limitato a quelli effettivamente essenziali, come appare nelle linee del Documento di programmazione 1991-1993 e se la loro presentazione sarà effettivamente anticipata rispetto alla finanziaria come è nell'intenzione del Governo.

Il Documento di programmazione in esame assume anche, rispetto ai precedenti, una particolare rilevanza per il fatto che, il periodo triennale da esso contemplato, si conclude nel 1993, anno previsto per la realizzazione del mercato unico comunitario. Inoltre, la manovra di finanza pubblica prospettata dovrà svilupparsi mentre è in corso il processo di unificazione monetaria europea.

L'azione di riequilibrio dei conti pubblici — è questo il principale messaggio del documento — dovrà avere un contenuto quantitativo di grande impegno e dovrà svolgersi in tempi accelerati, rispetto a quanto previsto negli anni scorsi.

I principali obiettivi programmatici sono infatti:

l'anticipo del conseguimento dell'avanzo primario al 1991 e l'aumento costante dell'avanzo stesso a un tasso dell'1 per cento annuo;

la decisa aggressione del disavanzo corrente (comprensivo degli interessi). resa possibile dal consolidamento dell'avanzo primario; il rientro di questo importante saldo negativo potrà essere concretamente perseguito sia pure in tempi diluiti (dovrebbe arrivare all'1,3 per cento del PIL nel 1993);

la più decisa riduzione dell'incidenza del fabbisogno sul PIL che, a partire dal 1993, dovrebbe consentire l'inversione della tendenza ascendente del peso del debito pubblico sul prodotto.

La manovra che dovrebbe consentire il conseguimento degli obiettivi, rispetto al quadro tendenziale quale individuato nel documento, ammonta cumulativamente a circa 82.000 miliardi, da realizzarsi con interventi di maggiore entrata, minore spesa e con dismissioni di beni patrimoniali.

Da un punto di vista formale il Documento di programmazione in esame appare più rispettoso dei requisiti della legge n. 362 rispetto ai precedenti documenti, sia per quanto concerne l'informazione sui parametri utilizzati per la costruzione del quadro tendenziale, sia per quanto concerne l'indicazione dei criteri e dei parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale. Mancano ancora invece (salvo nel caso della sanità) elementi quantitativi separati circa l'impatto economico finanziario di ciascun intervento settoriale: ne consegue che l'entità della manovra di rientro non appare articolata, con innegabili effetti d'immagine. Mancano inoltre indicazioni su come le regole di variazione del bilancio dello Stato in termini di competenza si raccordino agli obiettivi di fabbisogno espressi in termini di cassa e relativi al settore pubblico ed al settore statale.

Entrando ora nel merito delle considerazioni del documento, esso, dopo aver prospettato l'evoluzione economico finanziaria europea ed internazionale attesa per il 1990 e per gli anni successivi (crescita media del prodotto attorno al 3 per cento, tasso di inflazione per il 1990 del 4-4,5 per cento, leggera flessione del tasso di disoccupazione e presumibili pressioni sulla domanda, sull'inflazione, sui tassi di interesse e sui cambi negli anni a venire a causa della situazione dell'Est Europa), si sofferma sull'andamento dell'economia italiana nell'anno in corso tracciando gli obiettivi programmatici per il triennio 1991-1993. Ci si attende per il 1990 una crescita ancora sostenuta dell'economia, mentre l'inflazione dopo la relativa impennata del 1989 dovrebbe gradualmente rientrare: l'obiettivo, che sembra francamente molto ambizioso, è di ricondurla al di sotto del 5 per cento entro fine anno.

Gli obiettivi macroeconomici 1991-1993 sono i seguenti:

	1991	1992	1993
	—	—	—
PIL in termini reali	3,0	3,2	3,5
Prezzi al consumo	4,5	3,9	3,5
Occupazione	0,9	1,0	1,2
Tasso di disoccupazione	11,5	11,1	10,4

Su questi obiettivi, nel corso delle audizioni congiunte appena svolte e nei documenti di corredo prodotti si è espressa generale convinzione (con la sola eccezione della Banca d'Italia) che i tassi di inflazione si collocheranno, per effetto almeno del trascinarsi di un anno sul successivo, su valori superiori a quelli programmati. L'ISCO ad esempio prevede un tasso del 5,8 per cento sia per il 1990 e 1991.

Tra le altre osservazioni sollevate, è interessante quella del presidente dell'ISTAT, il quale ha espresso perplessità sull'obiettivo di crescita della produttività che (sottraendo l'aumento dell'occupazione da quello del PIL) risulterebbe pari a solo il 2 per cento annuo. Un tale obiettivo non consentirebbe di sostenere la competizione internazionale.

I risultati della finanza pubblica per il 1989 non presentano segnali confortanti nella riduzione del fabbisogno al netto degli

interessi (-1,5 per cento in termini di PIL), abbastanza positivi anche se inferiori alle attese per il fabbisogno complessivo (-0,4 per cento in termini di PIL), negativi per la forte crescita della spesa per interessi (+0,8 per cento sempre in riferimento al PIL) e per l'evoluzione del debito pubblico giunto ormai al 98 per cento del prodotto. Per il 1990 ci si propone un ulteriore contenimento nel fabbisogno (la cui incidenza sul PIL arriverebbe al 10,6 per cento) grazie ad un nuovo consistente intervento sul disavanzo primario che dovrebbe arrivare a poco più dell'1 per cento del prodotto. Rispetto al fabbisogno tendenziale (comprensivo della manovra autunnale) è necessario reperire altri 11.700 miliardi circa ai quali si dovrebbe far fronte con il decreto-legge n. 120 del 1990 già emanato e con il disegno di legge recante misure di contenimento in materia di finanza pubblica. Nell'audizione dei giorni scorsi il Direttore generale della Banca d'Italia, Dini, ha sostenuto che l'attuale tendenza calante dei tassi di interesse potrebbe rendere non impossibile il conseguimento di « risultati migliori di quelli ipotizzati nel documento del Governo ».

Il documento fornisce quindi utili elementi conoscitivi sulle modalità con le quali è stato costruito l'andamento tendenziale. Da più parti è stato osservato come l'utilizzo delle stesse grandezze macroeconomiche di riferimento per la costruzione dello scenario tendenziale e di quello programmatico rappresenti una semplificazione che trascura gli effetti che gli interventi di politica economica avranno sull'evoluzione del quadro macro. Perplessità sono state manifestate sull'andamento tendenziale (e poi di conseguenza sull'andamento programmatico) delle spese di personale. L'andamento dell'ultima tornata contrattuale getta indubbiamente ombre sulla tenuta delle grandezze prospettate. Bisognerà pensare a strumenti che consentano al Parlamento di mantenere il controllo sull'effettiva evoluzione di questa fondamentale voce di spesa, come pure sull'andamento della spesa sanitaria.

Gli obiettivi dell'azione di finanza pubblica per il 1991-1993 sono:

il conseguimento dell'avanzo primario già nel 1991 e la crescita dello stesso a un tasso annuo dell'1 per cento;

la contrazione del fabbisogno pubblico di oltre 4 punti percentuali di PIL entro il 1993;

la contrazione di circa 3 punti del disavanzo corrente entro lo stesso anno;

l'inversione della tendenza alla crescita del rapporto debito-PIL entro il 1993.

Si tratta di obiettivi analoghi a quelli dei precedenti documenti, il cui conseguimento è però accelerato.

Gli obiettivi dovranno essere raggiunti attraverso:

un aumento di 2,6 punti percentuali di PIL della pressione tributaria tra il 1990 ed il 1993 con un aumento medio annuo di 0,7 punti a partire dal 1991;

un taglio di spesa corrente pari a 1,4 punti di prodotto sul triennio ed una diminuzione nell'evoluzione dell'aggregato dell'1 per cento annuo in termini reali;

un taglio nella spesa di investimenti pari a 0,7 punti di PIL nel triennio.

Le conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese in termini di competenza per il bilancio dello Stato (non si fa cenno agli altri soggetti del settore pubblico) sono:

crescita della pressione tributaria del 2,1 per cento nel triennio e dello 0,7 per cento annuo;

crescita sia delle spese correnti che di conto capitale a un tasso analogo a quello programmato per l'inflazione.

Passando agli interventi di settore, il documento ne stila un elenco piuttosto minuzioso e abbastanza ricco di elementi informativi per il Parlamento soprattutto sul versante delle spese. Purtroppo la mancata indicazione dell'impatto economico-finanziario attribuito a ciascuno di essi (con l'esclusione di 5.000 miliardi di risparmi di spesa nella sanità), rende di difficile percezione l'impatto della manovra alla quale viene attribuito complessivamente un valore cumulato nel triennio di 82.000 miliardi circa pari ad un rientro di oltre 5 punti in termini di PIL. La indeterminatezza degli effetti dei singoli interventi ha portato osservatori avvertiti ad attribuire in realtà buona parte del rientro ad una buona previsione sull'andamento dei tassi d'interesse reale.

Gli interventi sulle entrate dovrebbero essere volti al recupero di base imponibile evasa o elusa soprattutto nel comparto della imposizione diretta sui redditi da lavoro autonomo e da fabbricati, attraverso un migliore utilizzo dei meccanismi di accertamento presuntivo e l'aggiornamento del catasto. Le aliquote delle imposte indirette dovrebbero essere invece aggiornate, con maggiore frequenza, all'evoluzione dei prezzi. L'autonomia impositiva degli enti regionali e locali sarà ampliata (e ciò è reso concretamente possibile dall'approvazione definitiva del relativo disegno di legge delega avvenuta la scorsa settimana).

Rileva quindi che il documento fa riferimento solo incidentalmente, come è stato giustamente osservato, alle necessità di adeguamento della nostra normativa tributaria in vista dell'unione europea né di ipotesi di complessiva riforma fiscale di cui pure si è parlato. È comunque un fatto che l'abbassamento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sugli interessi bancari alla quale bisognerà porre mano, recherà un consistente minor gettito.

Per quanto concerne le spese, le intenzioni di contenimento riguardano settori tradizionali, quali la previdenza, la sanità, il pubblico impiego, la finanza decentrata, e (di più recente tradizione) i trasferimenti alle imprese.

Per la previdenza la riforma dovrebbe essere svolta in più fasi: dovrebbero introdursi norme più rigorose per la concessione delle integrazioni assistenziali agli aventi effettivo bisogno, per la revisione dei cumuli di pensioni e fra pensioni e retribuzioni, per

un maggiore raccordo fra contribuzioni e prestazioni, per l'elevazione dell'età pensionabile.

Per la sanità, oltre agli interventi previsti nel disegno di legge collegato alla manovra 1990 si prospettano interventi volti a ridurre la platea degli esenti dai *ticket* e a contenere il prezzo dei farmaci.

I trasferimenti alle imprese dovranno essere sottoposti a complessiva revisione, sulla base di criteri quali la verifica delle condizioni che hanno richiesto l'intervento dello Stato; il divieto di cumuli per incentivi, salvo deroghe per finalizzazioni occupazionali o territoriali; una maggiore certezza sull'entità dei contributi e sui tempi di riconoscimento dei benefici.

In tema di pubblico impiego si tratta di dar più efficiente applicazione a norme già definite per la regolazione del *turn over* e il collegamento degli aumenti al raggiungimento di concreti traguardi di produttività ed efficacia dei servizi resi.

Norme in materia di finanza regionale e locale volte a contenere i trasferimenti dello Stato e la domanda di finanziamenti degli enti decentrati sono già state previste nel disegno di legge già presentato al Senato noto come « finanziaria-bis ». Il provvedimento contiene anche misure volte a render più stringente il sistema della tesoreria unica.

Sui criteri e parametri per la formazione del bilancio il documento manifesta l'intenzione di superare il principio della spesa storica per riconsiderare annualmente gli interventi in funzione degli obiettivi e ridurre, ove possibile, le erogazioni in ordine agli oneri non determinati legislativamente.

Le categorie di spesa sottoposte a più stringente verifica sono l'acquisto di beni e servizi, la costituzione di capitali fissi, i trasferimenti, per le quali, in termini di competenza ci si propone di seguire il criterio dell'invarianza nominale per il 1991 rispetto all'assestamento 1990 e dell'espansione non superiore ai tassi di inflazione programmati per il 1992 ed il 1993.

Per il 1990 il progetto di « finanziaria-bis » prevede già norme di contenimento dei fondi speciali e di rimodulazione di spese pluriennali tali da consentire un taglio di competenza di circa 6.800 miliardi.

I disegni di legge collegati alla manovra, per la parte relativa al 1991, elencati nel documento sono (relativamente alla spesa e senza pregiudicare provvedimenti di entrata che potrebbero sempre essere adottati con decretazione d'urgenza):

un disegno di legge di revisione del sistema previdenziale recante in particolare: l'evoluzione graduale dell'età di pensionamento e del periodo contributivo utile a conseguire la pensione di anzianità e l'innalzamento del periodo di contribuzione; la revisione della normativa attinente alla concessione dei trattamenti assistenziali e ai tempi di adeguamento delle pensioni alla dinamica dei salari reali;

misure per stringere la normativa sulle esenzioni dai *tickets* sanitari, per razionalizzare la disciplina dei prezzi dei farmaci e quella sulla fruizione dei servizi sanitari: esse potrebbero essere adottate sia attraverso un apposito provvedimento, sia attraverso

emendamenti al disegno di legge di riforma già collegato alla precedente manovra e ancora in corso d'iter in Parlamento (alla Camera, in prima lettura AC 4227), del quale si ribadisce il collegamento anche alla manovra 1991;

un disegno di legge di revisione dei meccanismi, delle condizioni e delle procedure inerenti le erogazioni statali alle imprese.

Mentre per i primi due provvedimenti collegati vi sono sufficienti elementi, per ultimo i connotati sono ancora indeterminati.

Oltre al disegno di legge di riforma sanitaria viene chiesto il collegamento anche del provvedimento AS 1895 già collegato alla precedente manovra, ancora in corso d'iter in prima lettura al Senato e concernente norme di delega in materia di autonomia impositiva degli enti locali.

L'altro provvedimento di cui si chiede il collegamento, recante norme di delega in materia di autonomia impositiva delle regioni e di rapporti finanziari fra Stato e regioni è stato definitivamente approvato dalla Camera la scorsa settimana.

Si tratta dunque di cinque disegni di legge che potrebbero ridursi a quattro in caso di accorpamento delle misure sanitarie: due provvedimenti sono nuovi, due già in corso d'esame. Il Governo ha manifestato l'intenzione di presentare i nuovi provvedimenti collegati a ridosso dell'esame del documento programmatico per favorirne una più sollecita approvazione. E ha presentato già due provvedimenti per rafforzare la manovra 1990 i cui effetti dovrebbero però riverberarsi anche sul 1991: si tratta, come già detto, del decreto-legge di aumento di entrate (n. 120 del 1990) e la cosiddetta « finanziaria-bis ».

Bisogna aggiungere che i disegni di legge in materia di trasferimenti alle imprese e di previdenza erano già stati annunciati (e poi non presentati) nel documento programmatico dello scorso anno. Le linee di intervento sono state dunque individuate da tempo e le difficoltà a perseguirle non inficiano la giustezza delle scelte.

Per quel che concerne in particolare la previdenza, vi è la consapevolezza che la riforma ha di per sé rilievo centrale per il risanamento della finanza pubblica; anche i punti critici sui quali incidere sono stati ormai da tempo messi a fuoco. La complessità della materia e degli interessi sociali in gioco consiglia però forse un approccio graduale del resto secondo quanto affermato nello stesso documento: ciò anche ai fini di una rapida approvazione delle misure e di una loro pronta traduzione in termini di benefici finanziari.

Il documento nulla dice circa gli altri disegni di legge collegati alla manovra 1990, tuttora in corso d'esame. Va da sé peraltro che il disegno di legge in materia di « gestione produttiva dei beni immobili dello Stato » mantiene uno specifico rilievo anche per la manovra 1991. Inoltre appare urgente porre mano a interventi in materia di trasporti anche ferroviari, come è testimoniato da recenti decisioni del Consiglio dei Ministri. Bisognerà valutare se allo scopo potrà essere utilizzato in modo più opportuno e produttivo il vecchio disegno di legge collegato (n. 4229) in corso d'esame presso la Commissione trasporti della Camera.

Una riflessione particolare viene dedicata, come già detto, dal documento ai criteri e parametri per la formazione del bilancio. È già il secondo anno che si dichiara di voler superare la spesa storica per riesaminare esigenze ed obiettivi al fine di contenere le dotazioni di quei capitoli non predeterminati legislativamente. Quest'anno però il Parlamento e il Governo stanno lavorando a ipotesi concrete di riforma del bilancio. La Commissione della Camera ha già iniziato dalla scorsa sessione un'indagine sul bilancio a legislazione vigente che ha consentito alcune prime valutazioni su possibili settori di intervento ai fini di un ridimensionamento di alcune dotazioni.

Entro il 31 luglio sarà inoltre presentato dal Governo un primo bilancio sperimentale con un minor numero di capitoli e che dovrebbe prestarsi a una più agevole lettura soprattutto per quanto concerne le funzioni di spesa. Potrebbe essere un primo passo verso la realizzazione del bilancio per programmi e progetti chiesto, finora inutilmente, dalla legge n. 468 del 1978. Con il nuovo strumento contabile sarà probabilmente più semplice individuare le spese discrezionali rispetto a quelle obbligatorie e quindi intervenire sulle prime parametrando le dotazioni per i servizi in relazione al diverso grado di necessità dei bisogni e sulle seconde rivedendo ove possibile con gli appositi strumenti normativi le autorizzazioni disposte per legge.

Sono da prospettare infine alcuni problemi in ordine all'applicazione della legge n. 362 del 1988, da risolvere durante l'esame del documento e le cui soluzioni dovranno essere sottoposte all'Assemblea e da questa deliberate, in modo da poter condizionare la decisione di bilancio 1991-1993: a tale riguardo ricordo come lo scorso anno tra i problemi principali posti dal documento di programmazione e non pienamente risolti nel corso della sessione autunnale vi furono quelli della triennializzazione dei saldi recati dalla legge finanziaria e delle modalità di rispetto delle norme della legge n. 362 del 1988 relative alle regole di copertura.

Nella risoluzione approvata dalla Camera il 3 agosto 1989 si impegnava il Governo a indicare nella finanziaria saldi triennali che traducessero integralmente, attraverso il meccanismo dei fondi speciali, la manovra triennale volta al conseguimento degli obiettivi programmatici.

Ciò anche ai fini della corretta applicazione dei commi 5 e 6 dell'articolo 11 del testo modificato dalla legge 468 del 1978 relativi alle regole di copertura.

La risposta data dalla legge finanziaria 1990 dopo un confronto non semplice con il Governo, anche se migliorativa rispetto alla stesura originaria del disegno di legge, appare sicuramente perfetta.

Come si ricorderà il rispetto delle regole di copertura e l'appostazione dei saldi sono stati resi possibili dall'introduzione di una serie di fondi negativi che hanno abbassato il livello delle spese pur riferendosi per lo più a provvedimenti di maggiore entrata.

Se la regola di variazione di cui al comma 6 dell'articolo 11 della citata legge deve riguardare separatamente le entrate e le spese bisognerà riferire i fondi negativi di maggiore entrata alle entrate e non alle spese.

Sembra dunque necessario che il Governo predisponga un bilancio programmatico e un disegno di legge finanziaria che contengano nei fondi speciali gli accantonamenti negativi di maggiore entrata e minor spesa, correttamente riferiti, che consentano il rispetto delle regole di copertura e l'appostazione di saldi triennali effettivamente rappresentativi dell'intera manovra programmatica.

Per quanto concerne l'applicazione del comma quinto dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, e cioè la necessità che la finanziaria copra le maggiori spese correnti attraverso risorse da essa stessa recate avvalendosi in aggiunta soltanto dell'eventuale miglioramento del risparmio pubblico, occorre fare alcune osservazioni.

Innanzitutto circa la base di riferimento che negli anni scorsi è stato il disegno di legge di assestamento del bilancio dell'anno precedente. C'è peraltro il rischio che l'assestamento venga utilizzato in modo da elevare la base di riferimento cui applicare le regole.

Per il resto sembra potersi confermare l'interpretazione data negli scorsi due anni, secondo la quale non dovranno essere considerate nuove o maggiori spese gli incrementi dovuti a stime di spese obbligatorie, né quelle previste per il 1991 dal disegno di legge finanziaria sulla base della legislazione vigente ed iscritta, allo stesso titolo, nel bilancio pluriennale a legislazione vigente negli anni 1992 e 1993. In particolare non necessitano perciò di copertura finanziaria, ai sensi del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, i contributi a carico del bilancio dello Stato sostitutivi di anticipazioni di tesoreria a favore dell'INPS, nonché i contributi al fondo nazionale trasporti e all'Ente ferrovie, nella misura iscritta nel bilancio del presente esercizio. Dovranno invece essere assoggettati a copertura finanziaria, in quanto considerate decisioni di spesa adottate con la legge finanziaria in alternativa all'aumento delle entrate proprie dei corrispondenti settori, gli incrementi dei sopraindicati trasferimenti stabiliti per l'anno 1991 e seguenti.

Il dibattito in Commissione è stato concentrato quanto ai tempi, ma ugualmente approfondito, ed ha offerto notevoli spunti di riflessione, che in parte riprendono, sviluppandole, considerazioni problematiche già contenute nella relazione che ho avuto modo di proporre in quella sede. È stata espressa da più parti, in particolare di opposizione, preoccupazione circa l'andamento della spesa in settori cruciali per la finanza pubblica, quali la sanità e il pubblico impiego. Anche sfrondando i rilievi di quanto può essere attribuito al gioco delle parti, resta la sensazione che il documento di programmazione non chiarisca sufficientemente i meccanismi attraverso i quali si è giunti alla costruzione del quadro tendenziale per quanto attiene ai due settori in questione.

A prescindere comunque dalla specificità dei rilievi, a proposito dei quali non si può che ribadire l'esigenza di un controllo costante sul loro andamento, resta forse il problema non risolto del tutto nemmeno da questo documento programmatico, che pure segna innegabilmente progressi in questa direzione, di una costruzione del quadro tendenziale pienamente soddisfacente.

Sono stati mossi altresì rilievi sulla qualità della manovra, che sacrificerebbe bisogni essenziali senza porre mano a riforme strutturali, quali quella della pubblica amministrazione, e che non si preoccuperebbe a sufficienza di esigenze primarie quali lo sviluppo del Mezzogiorno e la lotta alla criminalità diffusa. Non mi sento di condividere questi rilievi, innanzitutto perché è nella logica delle cose che una manovra di tipo congiunturale non debba e non possa farsi carico di interventi strutturali di riforma che vanno invece perseguiti con i tempi e la organicità necessari, ma soprattutto perché è lo stesso Governo a farsi carico delle medesime esigenze nel Piano a medio termine, presentato contestualmente al Documento di cui è in corso l'esame, e che ha il giusto respiro per evidenziare i problemi e prospettare soluzioni che danno una positiva risposta anche alle esigenze di preservare e migliorare la qualità della vita.

L'ampio e approfondito dibattito svoltosi in Commissione ha, in conclusione, confermato alcune valutazioni di fondo che il relatore intende qui sintetizzare:

i positivi sviluppi registrati soprattutto per quanto riguarda l'andamento del disavanzo primario in rapporto al PIL non sono stati comunque tali da ridurre il divario che tuttora caratterizza negativamente lo stato della finanza pubblica italiana rispetto a quella degli altri paesi industrializzati e che tale divario, in assenza di ulteriori incisivi interventi, tenderebbe ad ampliarsi rendendo oltremodo problematico l'inserimento della nostra economia nel prossimo contesto di piena integrazione economica e monetaria europea;

la fragilità della situazione della finanza pubblica italiana deriva in via prioritaria dal volume dello *stock* del debito pregresso e dei flussi di interessi che esso genera, che devono ormai essere gestiti dalle autorità monetarie in una situazione di piena integrazione e libertà dei mercati, nonché dalla non controllabilità delle spese in alcuni settori bene individuati (previdenza, sanità, aziende autonome dello Stato);

le recenti norme sulla contabilità pubblica e sul bilancio dello Stato, nonché le conseguenti modifiche introdotte nei regolamenti parlamentari in ordine al sistema di decisione del bilancio, rappresentano la linea guida entro la quale collocare la programmazione degli atti della finanza pubblica, in coerenza con le scelte e le priorità deliberate dal Parlamento;

proprio i confronti internazionali — che divengono ora il parametro fondamentale a cui riferire gli indirizzi e le scelte di politica di bilancio — pongono in assoluta evidenza la necessità di uno sforzo convergente e sostanziale per avvicinare decisamente la nostra economia a quella dei principali paesi comunitari, soprattutto dal punto di vista degli equilibri della finanza pubblica e della efficienza ed efficacia dei servizi resi alla collettività attraverso il sistema delle pubbliche amministrazioni.

Sulla base di tali considerazioni sono pertanto da condividere i principali obiettivi indicati nel Documento ed in particolare:

l'anticipo al 1991 (in precedenza previsto per il 1992) del conseguimento di un avanzo primario pari allo 0,6 per cento del

prodotto interno, con un *trend* che dovrà consentire la realizzazione di un avanzo dell'1 per cento nel 1992 e del 2,55 per cento nel 1993;

la riduzione del peso del fabbisogno del settore pubblico sul prodotto interno lordo e la conseguente riduzione del peso del disavanzo corrente tra il 1990 e il 1993, secondo gli andamenti indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria;

l'inversione della tendenza ascendente del peso del debito pubblico sul PIL a partire dal 1993;

è inoltre da condividere l'indirizzo espresso dal Governo di bloccare ai valori monetari del bilancio 1990 tutte le voci di trasferimento per le quali non siano indicati legislativamente specifici meccanismi di revisione e di fissare obiettivi di progressivo adeguamento delle tariffe, della produttività, del numero dei dipendenti alle condizioni prevalenti negli altri Paesi europei per i grandi servizi pubblici gestiti sotto forma di aziende autonome o di enti pubblici.

A tal fine sarà necessario:

1) operare per ricondurre il tasso di inflazione per il 1991 al livello indicato dal Documento, riducendo progressivamente il divario tra il tasso di inflazione tendenziale italiano e quello europeo, entro la fine del 1993, secondo le previsioni macroeconomiche proposte nella tabella 1 del Documento medesimo;

2) provvedere affinché il fabbisogno del settore statale, al lordo ed al netto degli interessi, per il triennio 1991-1993, si mantenga entro gli obiettivi indicati nel Documento di programmazione;

3) impostare il disegno di legge di bilancio per l'anno 1991, il correlativo disegno di legge finanziaria ed i provvedimenti collegati, nonché per gli anni 1992-1993, il bilancio programmatico in modo da garantire il conseguimento degli obiettivi indicati nei precedenti punti 1) e 2), nel rispetto delle regole e dei vincoli seguenti:

il saldo netto da finanziare del bilancio programmatico di competenza dello Stato dovrà presentare valori non superiori, per ciascuno degli anni del triennio, a 115.350 miliardi; 90.100 miliardi; 59.800 miliardi; il saldo al netto degli interessi dovrà presentare un attivo non inferiore, per ciascuno degli anni del triennio, a 16.650 miliardi; 44.900 miliardi; 75.200 miliardi;

dal lato delle uscite, una crescita delle spese finali non superiore, in ciascun anno, all'evoluzione programmata per i prezzi al consumo (4,7 per cento nel 1991; 3,9 per cento per il 1992 e 3,5 per cento per il 1993); ove fosse necessario provvedere ad ulteriori spese non in linea con tale regola, le relative coperture andranno ricercate in primo luogo attraverso un ampliamento dell'arca delle dismissioni di beni patrimoniali dello Stato; solo ove tali dismissioni non risultassero sufficienti si procederà, sul lato delle entrate, in modo da realizzare una crescita della pressione tributaria erariale, aggiuntiva rispetto all'evoluzione programmata secondo la quale la predetta pressione dovrà crescere, rispetto all'evoluzione tendenziale, di non meno di 0,7 punti l'anno in ciascuno dei tre anni considerati, in modo da realizzare a fine periodo un incremento del 2,1 per cento; tali valori, in quanto già incorporanti le regole di variazioni delle entrate e delle spese per l'impostazione dei bilanci di competenza dello Stato per il triennio 1991-1993, costituiscono i limiti ed i

vincoli per la discussione e la deliberazione del bilancio relativo all'anno 1991 che il Governo presenterà al Parlamento, nonché gli obiettivi programmatici per gli anni 1992 e 1993;

sempre con riferimento alla spesa è da sottolineare la necessità, per rendere confrontabili gli obiettivi e le tendenze storiche, di mantenere le tecniche di finanziamento degli investimenti, dei trasferimenti a pareggio di bilancio e di quelli a favore degli altri enti pubblici già adottate nei bilanci degli anni precedenti; in particolare di evitare nuove sostituzioni di limiti di impegno per il pareggio dei debiti contratti da tali enti quando, in precedenza, si operava mediante trasferimenti diretti;

4) costruire i fondi speciali in maniera da escludere tassativamente le previsioni di nuove finalizzazioni di spesa; ove fosse necessario prevedere coperture per nuovi interventi esse saranno preordinate solo a fronte di contestuali azioni volte a cancellare o a razionalizzare, con effetti di contenimento, interventi già in atto; inoltre le proiezioni dei fondi speciali per il triennio 1991-1993 dovranno risultare coerenti con i valori di riferimento indicati nel bilancio pluriennale programmatico;

5) destinare esclusivamente a sollievo del disavanzo eventuali nuove o maggiori entrate che si producessero in corso d'anno in connessione con nuovi provvedimenti legislativi o amministrativi: tali entrate potranno fornire mezzi di copertura per nuove iniziative legislative solo ove si tratti di interventi urgenti per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del paese o situazioni di emergenza economico-finanziarie;

6) fare in modo che il prossimo documento di programmazione economico-finanziaria contenga elementi di classificazione funzionale della spesa nonché informazioni sui disavanzi di gestione dei principali operatori del settore pubblico, tenendo anche conto della fase sperimentale di classificazione del bilancio dello Stato che, secondo le indicazioni fornite al Governo dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, si svilupperà a partire dalla prossima presentazione del progetto di bilancio a legislazione vigente 1991-1993.

Quanto ai provvedimenti collegati, nel condividere l'esigenza fortemente sottolineata dal Governo, di introdurre strumenti regolamentari che consentano una tempestiva attuazione di tutti i segmenti della manovra di finanza pubblica, unitamente al disegno di legge finanziaria dovranno essere presentati i seguenti disegni di legge collegati, i cui effetti dovranno prodursi nel triennio 1991-1993:

— misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di invalidità civile;

— misure di revisione del sistema previdenziale;

— misure organizzative e contabili in materia di finanza pubblica: si tratterà di prevedere interventi correttivi, di immediata efficacia, nei settori cruciali della spesa pubblica, in attesa del perfezionamento dei singoli provvedimenti di riforma;

— revisione dei trasferimenti alle imprese nell'ambito dei criteri relativi individuati nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

Infine occorrerà operare coerentemente per pervenire alla più sollecita approvazione parlamentare dei testi normativi già presentati alle Camere in connessione con la legge finanziaria per il 1990, in particolare con riferimento specifico:

alla revisione organizzativa e gestionale del sistema sanitario;
al riconoscimento dell'autonomia impositiva degli enti locali;
alla dismissione ed allo smobilizzo dei beni patrimoniali dello Stato: al riguardo, partendo dal disegno di legge già in esame presso il Senato (S. 1896-bis) occorrerà allargarne l'ambito normativo allo smobilizzo di proprietà mobiliari, attribuendo al Governo una delega intesa a trasformare enti ed aziende pubbliche in società per azioni ed a definire i principi per una corretta alienazione dei predetti beni pubblici attraverso le tecniche più efficaci, allo scopo di diffondere ampiamente tra i risparmiatori la proprietà delle relative azioni.

In conclusione, mi sia consentito sottolineare come la manovra proposta dal Governo inverte decisamente la rotta e la inverte in termini cospicui.

La preoccupazione, dunque anzi, non è tanto quella di una presunta debolezza della manovra quanto di una sua eccessiva rigidità ed incisività i cui effetti — è facile prevederlo — ricadranno in primo luogo sul frangiflutti della Commissione Bilancio; la quale, tuttavia, non si sottrarrà alle proprie, pur onerose responsabilità. Tuttavia l'impegno della manovra è una prima, forte risposta alle critiche che, soprattutto all'estero, vengono rivolte al nostro sistema economico e che non possono non destare preoccupazioni.

Si tratta, peraltro, di un percorso obbligato che imporrà a ciascuno una rigorosa coerenza di comportamenti.

Nell'affidare la presente relazione all'Assemblea, mi auguro che essa possa costituire una utile base di confronto e di coerenti determinazioni per la programmazione economico-finanziaria per il triennio 1991-1993.

Relatore: Mario D'ACQUISTO.

PAGINA BIANCA

PARERI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-BIS DEL REGOLAMENTO, DELLE COMMISSIONI PERMANENTI E DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

PAGINA BIANCA

I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore: Pietro SODDU)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993 (Doc. LXXXIV, n. 3)

La I Commissione affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni, nell'esprimere

PARERE FAVOREVOLE

sul documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993, trasmesso dal Governo in data 21 maggio 1990,

premesso che considera parti integranti ed essenziali della manovra le indicazioni contenute nel documento sulle linee di politica economica a medio termine trasmesso in data 31 maggio,

condividendo in particolare che:

a) l'accelerazione del processo di integrazione europea, i rivolgimenti politici prodottisi nei Paesi dell'est e la conseguente apertura delle loro economie pur segnalando l'affermarsi, a livello interna-

zionale, delle regole del mercato e dischiudendo al nostro paese notevoli opportunità non potrebbero avviare a soluzione i nodi strutturali del Mezzogiorno e della disoccupazione, senza interventi di politica economica e comportamenti delle parti sociali coerenti con l'inasprirsi del grado di concorrenza su tutti i mercati;

b) che ciò comporti innanzitutto l'impegno del Governo:

a rafforzare l'azione diretta al recupero di efficienza della pubblica amministrazione già avviata con la presentazione di alcuni importanti provvedimenti all'esame del Parlamento, anche attraverso la ridefinizione dei ruoli tra « pubblico e privato »;

a introdurre regole di funzionamento dei mercati volte a garantire condizioni di concorrenza e di trasparenza in linea con gli orientamenti prevalenti a livello europeo;

a indirizzare la politica degli investimenti pubblici verso la realizzazione di opere infrastrutturali nei settori prioritari, contribuendo all'innalzamento della produttività dell'intera economia;

ad assumere come indirizzo della politica industriale l'orientamento delle risorse disponibili verso i settori in grado di contribuire al riequilibrio dei conti con l'estero;

a rilanciare il ruolo dell'istruzione e promuovere la formazione a tutti i livelli, al fine di valorizzare le risorse umane;

c) che nell'ambito di queste linee di intervento, debbano essere ritenute prioritarie l'azione volta a rimuovere i fattori di ritardo presenti nel Mezzogiorno, che condizionano le potenzialità complessive della nostra economia e quella diretta a realizzare gli investimenti indispensabili per garantire il completamento del mercato unico e la progressiva realizzazione delle successive fasi dell'integrazione europea;

d) che il Governo debba perseguire gli obiettivi indicati attraverso idonei interventi di politica dei redditi, anche con misure volte al riequilibrio del carico fiscale, nonché con una pluralità di azioni tese a incidere direttamente sulla produttività sia del settore pubblico sia di quello privato, anche attraverso una riforma del "Welfare State", tesa a rafforzare i benefici diretti verso le aree di "povertà", che spesso fruiscono in misura assai limitata dell'intervento pubblico, e se necessario arrestando l'espansione delle prestazioni assistenziali in favore dei soggetti che non si trovino in effettive condizioni di bisogno con riferimento soprattutto agli interventi nel settore previdenziale e in quello sanitario;

e) che all'ampliarsi della gamma e della complessità dei bisogni da soddisfare, la pubblica amministrazione non ha fatto fronte con avanzamenti significativi sul piano delle procedure e dei sistemi manageriali perché la normativa, tesa a garantire adempimenti in gran parte solo formali, si è estesa ed è divenuta sempre più intricata e pertanto an-

cor più inadeguata a far fronte alle nuove esigenze, tanto che spesso il settore privato si è sviluppato a causa delle carenze di quello pubblico, duplicando, di fatto, attività che avrebbero dovuto essere esplicitate da quest'ultimo;

che la scarsa efficienza della pubblica amministrazione ha finito per condizionare negativamente la produttività dell'intero sistema economico sia perché i servizi pubblici rappresentano parte dei consumi finali, sia perché sono *input* dei processi di produzione delle imprese;

che una prima importante risposta alle problematiche sopra indicate sia costituita dalla riforma della dirigenza nella pubblica amministrazione, attualmente all'esame del Parlamento;

che un ulteriore contributo nella direzione indicata deriverà dall'attuazione delle disposizioni del disegno di legge in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Tutto ciò premesso:

La Commissione affari costituzionali, consapevole che la situazione della finanza pubblica e l'indebitamento sono insieme causa ed effetto del cattivo funzionamento complessivo delle strutture dello Stato, richiama l'esigenza che le politiche generali relative ai problemi istituzionali, della pubblica amministrazione e alle regole fondamentali del *Welfare State* debbano essere assunte esplicitamente e non semplicemente dedotte o derivate dalle esigenze e dalle scelte della programmazione economico-finanziaria e pertanto

impegna il Governo:

a) a procedere senza ulteriori ritardi all'ammodernamento del sistema amministrativo anche attraverso una più chiara attribuzione di compiti e responsabilità agli enti locali, alle regioni e alle strutture del parastato superando l'attuale situazione che genera incertezza e rigidità senza per altro garantire la continuità e il buon funzionamento dei servizi e delle prestazioni;

b) a dare completa attuazione delle disposizioni della legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri, condizione indispensabile per rendere effettivamente operanti i poteri di indirizzo e di coordinamento del Capo del Governo, nonché per garantire la correttezza e la linearità dei comportamenti dei singoli ministeri, la collegialità della compagine ministeriale e la organicità delle azioni politico-amministrative enunciate dal Governo e approvate dal Parlamento;

c) a completare le linee di politica economica a medio termine — enunciate nel documento e largamente condivise — con urgenti iniziative e idonei stanziamenti per combattere i fenomeni della criminalità organizzata, di quella tradizionale e di quella nuova legata al mercato degli stupefacenti, la cui crescente presenza nel campo economico-finanziario e degli appalti costituisce non solo una grave turbativa delle regole del mercato ma anche e soprattutto una grave minaccia per lo svolgersi della vita democratica, un grave impedimento allo sviluppo di larghe zone del Paese ed una causa

non marginale del venir meno degli ideali di solidarietà e di unità nazionale;

d) a procedere con decisione al riordino ed alla redistribuzione dei poteri e delle competenze tra Stato centrale ed autonomie, per rendere più efficiente e responsabile il sistema politico amministrativo e per non vanificare l'azione di risanamento e rientro dall'indebitamento;

e) a definire rapidamente la riforma delle regioni, dei Ministeri, della finanza regionale e locale, e delle strutture del *Welfare State* con particolare riferimento al Servizio sanitario nazionale, onde conferirgli efficacia e corrispondenza con le norme ordinamentali degli enti locali;

f) a sostenere con adeguata copertura finanziaria una incisiva riforma della dirigenza pubblica, condizione essenziale per ammodernare la pubblica amministrazione;

g) a impostare politiche contrattuali per il pubblico impiego caratterizzate dalla trasparenza e congruità di costi e coperture e dalla capacità effettiva di promuovere professionalità, produttività e mobilità.

II COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(Relatore: Vincenzo CICONTE)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)

La II Commissione giustizia,

valutato il documento di programmazione economico-finanziaria 1991-1993 presentato dal Governo,

rilevato che

1) il documento non contiene alcuna indicazione dei criteri per la formulazione delle previsioni di cui all'articolo 2, comma 4, della legge n. 468 del 1978;

2) le previsioni di riduzione del finanziamento della Cassa depositi e prestiti avranno come conseguenza il blocco di tutti i finanziamenti destinati all'edilizia penitenziaria e giudiziaria;

3) è del tutto assente una politica di settore e conseguentemente non sono individuabili scelte e impegni finanziari per il settore della giustizia;

4) il contenimento della spesa, finalizzato alla riduzione del disavanzo primario, appare complessivamente inad-

guato rispetto alla necessità di operare per una profonda riforma della pubblica amministrazione;

considerato che

una corretta e inderogabile politica della giustizia, volta al rinnovamento di questo settore fondamentale della vita democratica dello Stato, richiederebbe un piano straordinario al fine di fare fronte al problema del personale, delle strutture, dei mezzi necessari a riaffermare in tutte le aree del paese i principi di legalità nei rapporti di convivenza sociale e civile;

sottolineato che

particolare urgenza rivestono interventi volti a garantire il funzionamento del sistema penitenziario, le cui carenze di mezzi e di personale (circa 3000 unità in meno, su una previsione di organici di 9000) pesano sulle condizioni di vita, pro-

fessionali e di sicurezza degli operatori e determinano un progressivo svuotamento dello spirito e delle finalità della riforma penitenziaria;

tutto ciò premesso delibera di esprimere

PARERE CONTRARIO.

III COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

(Relatore: Adolfo SARTI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)

La III Commissione affari esteri e comunitari,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1991-1993, esprime:

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) ritiene pertinenti e corrette le valutazioni in esso contenute sul quadro internazionale e comunitario in cui si colloca la manovra di risanamento finanziario proposto dal Governo;

b) impegna in modo prioritario il Governo nell'imminenza del semestre di

Presidenza italiana della CEE, a perseguire i traguardi dell'integrazione politica che consentiranno largamente il conseguimento degli obiettivi di unione monetaria, di assorbimento del debito pubblico nazionale;

c) ricorda in particolare l'indirizzo anticipato dal Vice Presidente del Consiglio in ordine all'aumento della percentuale del PIL per il fondo di cooperazione allo sviluppo, osservando che tale indirizzo comporterà, concretandosi, modifiche conseguenti nelle impostazioni delle voci del bilancio preventivo dello Stato, secondo le indicazioni postulate dall'articolo 3 del disegno di legge in discussione al Senato (disegno di legge n. 2293).

IV COMMISSIONE PERMANENTE
(DIFESA)

(Relatore: Gaetano GORGONI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)

La IV Commissione difesa,
ha deliberato di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

VI COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE)

(Relatore: Pietro SERRENTINO)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)

La VI Commissione finanze,
esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993, esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) a seguito di precedenti impegni assunti dal Governo in sede di conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, al fine di recuperare il *fiscal drag* sulla fascia di esenzione di imposizione ILOR per il reddito agrario e per il reddito di impresa delle persone fisiche, all'articolo 120, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni, le parole: « non inferiore a

7 né superiore a 14 milioni » siano sostituite con le seguenti: « non inferiore a 8 né superiore a 16 milioni ».

b) si proceda nel corrente anno 1990 all'armonizzazione della tassazione delle rendite finanziarie e in particolare degli interessi sui depositi postali e bancari con riferimento alla media della imposizione dei paesi CEE;

c) si faccia ricorso, per quanto riguarda le entrate, esclusivamente alla legislazione ordinaria, per la introduzione di norme che modificano l'ordinamento tributario, con effetto dall'anno seguente a quello di approvazione, al fine di assicurare il necessario termine ai contribuenti e alla pubblica amministrazione, limitando in ogni caso il ricorso alla decretazione d'urgenza alla variazione di aliquote e di parametri di quantificazione dei tributi.

VII COMMISSIONE PERMANENTE
(CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE)

(Relatore: Vincenzo BUONOCORE)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)

La VII Commissione cultura, scienza e
istruzione
ha adottato la seguente decisione:

PARERE FAVOREVOLE

VIII COMMISSIONE PERMANENTE
(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

(Relatore: Giuseppe BOTTA)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)

La VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici

ha espresso il seguente parere:

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) la Commissione sollecita il Governo ad approfondire le cause dei ritardi che si verificano nell'attuazione dei programmi di investimento disposti con legge ed a proporre al Parlamento gli opportuni correttivi per i settori prioritari nei quali si registra maggior ritardo nell'attuazione degli interventi: emergenza rifiuti, difesa del suolo, emergenza Adriatico;

2) la Commissione sollecita il Governo a porre in essere una politica tariffaria che sia sostegno per gli investimenti

atti a migliorare i servizi e che non si traduca in mero risparmio per la spesa corrente dello Stato;

3) la Commissione sollecita il Governo ad una riorganizzazione funzionale del sistema dei pareri attraverso la messa a regime della Conferenza dei servizi introdotta dal decreto-legge sui campionati mondiali di calcio 1990, allo scopo di aumentare l'operatività dell'amministrazione pubblica;

4) la Commissione sollecita che sia costituito un fondo per la programmazione e la progettazione degli interventi, al fine di evitare la formazione di residui;

5) la Commissione sollecita l'utilizzazione del patrimonio immobiliare pubblico per il rinnovo delle città e non soltanto a puro scopo di contenimento di deficit.

IX COMMISSIONE PERMANENTE
(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

(Relatore: Cesare CURSI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)

La IX Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni

rilevato che:

dalla lettura del documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1991-93 e del documento sulle linee di politica economica a medio termine si può trarre il convincimento circa una riduzione sostanziale del sostegno alle imprese. A questo proposito si deve premettere l'opportunità di sganciarsi dal monotono criterio dei trasferimenti statali al mondo produttivo per agire con nuove procedure più moderne ed efficaci. Ci si deve rendere conto, cioè, della necessità di maggiore accortezza e quindi di un sostegno più adeguato alle attività connesse alla espansione dei settori più innovativi. È noto a tutti che in Italia gli investimenti statali destinati alla ricerca ed allo sviluppo sono inferiori a quelli degli altri *partners* europei. Non è allora solo una questione di finanzia-

menti da tagliare, quanto piuttosto un problema di distribuzione più mirata degli stessi finanziamenti tra i settori e le aree oggi in espansione. Un'ulteriore riflessione va rivolta nei confronti delle piccole imprese, dovendosi adoperare ogni strumento per facilitare forme di associazionismo economico tali da ottimizzare sinergicamente la produzione, così da abbattere gli oneri di ciascuna impresa. I documenti del Governo non specificano sufficientemente, però, in che termini debba tradursi il previsto contenimento dei trasferimenti alle imprese. E questo è vero anche se, a titolo di esempio, si è indicata in modo avveduto una priorità di interventi nel campo dei servizi pubblici, il cui miglioramento non può che apportare indubbiamente convenienze agli operatori economici italiani, riducendo una serie attualmente pesantissima di costi aggiuntivi e di diseconomie;

sul fronte della spesa è da apprezzare l'obiettivo, posto nei documenti del Governo, di conseguire un avanzo primario ed una sua crescita nel successivo biennio;

per quanto attiene invece alle entrate, è stata disegnata una manovra fiscale che insiste soprattutto sull'incremento della imposizione indiretta. Si tratta, peraltro, di misure che possono di fatto portare ad una penalizzazione delle imprese più in difficoltà, quelle cioè del nostro Mezzogiorno;

ritenuto che:

anche in considerazione del contenuto del disegno di legge recante « misure urgenti in materia di finanza pubblica » si possa intraprendere un'azione più puntuale e strategicamente più funzionale di quella, pur significativa, espressa dal documento del Governo. Maggiori sforzi ed approfondite elaborazioni possono esplicarsi riguardo alle esigenze delle piccole e medie imprese, della ricerca e della innovazione, ed infine riguardo alla creazione di nuove imprese innovative. Ulteriore sostegno dovrebbe poi essere prestato ai settori tecnologicamente avanzati. Infine, per conseguire i successi sperati, occorrerà snellire tutte le procedure burocratiche, con il proposito di rendere effettivamente spendibili le somme stanziare;

debba essere comunque valutata positivamente la volontà del Governo di puntare ad una crescita della produttività, in particolare nelle aree meridionali, mediante infrastrutture che possano valorizzare le risorse già presenti nel territorio;

debba essere inoltre espresso un giudizio lusinghiero per l'attenzione dedicata al tema dei trasporti e delle telecomunicazioni, i cui investimenti possono portare concreto contributo alla produttività generale dell'intera economia nazionale. In particolare l'analisi condotta dai documenti del Governo indica una situazione di forte concorrenzialità per il tra-

sporto merci, mentre il restante trasporto è prevalentemente pubblico. Allo stato attuale la qualità dei servizi è insufficiente e non all'altezza degli altri Paesi europei. Tra i provvedimenti più urgenti per porre freno allo stato delle cose il Governo sta comunque lavorando ad una riforma del settore ferroviario, che decongestionerà il traffico su strada ed avrà positivi effetti su tutti gli altri problemi ad esso riconducibili;

una più accurata riflessione avrebbe potuto essere condotta, nel documento del Governo, rispetto al settore del trasporto urbano, aereo e marittimo. Per questi ultimi due settori si accenna soltanto al fenomeno della *deregulation* ed alla necessità di sollecitare gli imprenditori nel senso di una più qualificata professionalità. In particolare, anche per l'orientamento espresso dal piano generale dei trasporti, improntato soprattutto alla realizzazione di manovre tese al riequilibrio modale tra strada, cabotaggio e ferrovia, si sono individuate sei distinte aree strategiche di investimento, che si riferiscono peraltro a leggi di spesa già approvate o in corso di approvazione. Nelle ferrovie, in vista di una maggiore competitività a livello europeo, si prevedono interventi nella misura del 40 per cento solo per il Mezzogiorno. Per i trasporti si prospettano finanziamenti collegati ai risultati di esercizio. Infine, per le strade, il trasporto marittimo ed idroviario e l'autotrasporto non ci sono elementi di particolare novità, se non la conferma dell'intendimento di proseguire sulle scelte già avviate. Si rileva poi che complessivamente gli investimenti per il Mezzogiorno sono pari al 30 per cento;

sottolineato che:

il documento del Governo promuove e propone anche l'intervento dei soggetti economici privati in ordine a tre progetti strategici. Il primo è relativo ad un aggiornato trasporto merci, con i privati coinvolti o nella gestione o nell'allestimento dei terminali, portuali e stradali; il secondo concerne forme di cofi-

nanziamento pubblico e si rivolge al settore delle metropolitane urbane; il terzo, si riferisce alla realizzazione di stazioni ferroviarie con potenziata accessività e redditività;

quanto alle telecomunicazioni il documento del Governo rileva come il programma degli investimenti per il triennio '91-93 si aggiri intorno ai trentamila miliardi, in vista di un miglioramento della qualità del servizio in termini di traffico e di riduzione dei tempi di collegamento. Analogamente, il documento auspica l'incremento della produttività dei gestori, che permetterà la crescita del tasso di autofinanziamento degli investimenti. La crescita tecnologica delle

reti consentirà poi di far fronte alla concorrenza estera comunitaria nel settore dell'industria manifatturiera nazionale;

per ridurre il divario del Mezzogiorno rispetto al resto d'Europa si dovrà invertire la tendenza degli attuali investimenti collocati ai minimi della riserva di legge;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

sul documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993.

X COMMISSIONE PERMANENTE
(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

(Relatore: Alberto PROVANTINI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)

La X Commissione attività produttive,
valutato il documento di program-
mazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli
anni 1991-1993, esprime

PARERE CONTRARIO

XI COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

(Relatore: Luciano AZZOLINI)

PARERE SUL

**Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)**

La XI Commissione lavoro pubblico e privato,

considerato il quadro macro-economico generale nel quale interviene la manovra economica che presenta caratteristiche di sostanziale equilibrio;

considerata la manovra di politica dei redditi che il Governo intende adottare per accrescere la produttività del sistema economico;

considerato in particolare l'intervento nel sistema pensionistico e previdenziale, nonché la politica retributiva nel settore del pubblico impiego, esprime

PARERE FAVOREVOLE

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI SOCIALI)

(Relatore: Mario PERANI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)

La XII Commissione affari sociali, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria 1991-1993 (Doc. LXXXIV, n. 3) per la parte di competenza, rileva che la manovra in materia di sanità prevista nel documento non appare in grado di raggiungere gli obiettivi di recupero di efficienza del Servizio sanitario nazionale, né di contenimento della spesa.

In particolare nel documento di programmazione economico-finanziaria 1991-1993 non compaiono elementi, suffragati da una precisa documentazione, che rendano credibile il conseguimento dell'obiettivo di risparmi per almeno 5.000 miliardi, mentre il complesso di risorse, destinato al Servizio sanitario nazionale dalla legge finanziaria per il 1990, sembra sempre meno sufficiente ad assicurare i servizi necessari, così come, peraltro, era stato già evidenziato dalla Commissione Affari sociali in sede di esame della stessa legge.

Infatti nel corso di tale dibattito era emersa chiaramente una prevedibile carenza di finanziamento del Fondo sanitario nazionale, di circa 8.000 miliardi per il 1990. Detta carenza, nelle dimensioni ora ricordate, viene in concreto oggi confermata dai consuntivi per il 1989. Per giunta, l'insufficienza delle risorse rischia di risultare ancor più aggravata dopo l'esito dei recenti accordi con i medici convenzionati e con il personale dipendente del Servizio sanitario nazionale.

Gli interventi delineati si sostanziano in una manovra di carattere prevalentemente contingente che, in parte ripetuta negli anni passati, non assicura benefici durevoli e si pone, per altri aspetti, in contraddizione con i contenuti che va assumendo il disegno di legge n. 4227 di riforma organica.

Nell'ambito di tale impostazione anche la proposta di attivare forme di assistenza indiretta non può essere condivisa,

in quanto risulta del tutto slegata rispetto al contesto complessivo del Servizio sanitario nazionale, non essendo fra l'altro precisata nei suoi termini applicativi. Inoltre appare altrettanto contraddittoria l'impostazione della politica ospedaliera rispetto al disegno di legge n. 4227 di riforma del Servizio sanitario nazionale.

Nel mentre si ribadisce la necessità di giungere rapidamente alla fiscalizzazione degli oneri, sul piano della spesa, fra l'altro si nota che l'attuale incontrollata espansione dell'esenzione pone l'esigenza di una rimeditazione sulla definizione dell'area dell'esenzione stessa e sulla individuazione dell'autorità periferica preposta ai controlli che dovrebbe, comunque, essere corresponsabilizzata nella gestione sia dell'entrata che della spesa.

Vanno comunque salvaguardate le fasce « socialmente deboli » ed i malati cronici.

La Commissione stigmatizza il fatto che non vi sia alcuna indicazione in ordine a provvedimenti relativi alla politica sociale ed alla riforma dell'assistenza.

La Commissione rileva che ogni manovra intesa a contenere e a razionalizzare la spesa sanitaria non può prescindere in primo luogo dalla nuova normativa di riforma del Servizio sanitario nazionale e da una adeguata valutazione di ogni forma di finanziamento, nonché della destinazione delle adeguate, necessarie e urgenti risorse in relazione anche al Piano Sanitario Nazionale, documento fondamentale di programmazione finanziaria.

La XII Commissione affari sociali esprime quindi

PARERE CONTRARIO

XIII COMMISSIONE PERMANENTE
(AGRICOLTURA)

(Relatore: Mario BIASCI)

PARERE SUL

**Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)**

La XIII Commissione agricoltura
ha adottato la seguente decisione:

PARERE FAVOREVOLE

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le questioni regionali

(Relatore: Sen. Marino CORTESE)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993
(Doc. LXXXIV, n. 3)

« La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1991-1993 ed il Documento sulle linee di politica economica a medio termine,

premesso che sono da valutare positivamente sia gli obiettivi di natura macroeconomica che le linee di politica finanziaria che sono alla base dei due documenti in esame, in quanto appaiono congrui rispetto alla esigenza fondamentale di conseguire il riequilibrio della finanza pubblica in termini compatibili con il mantenimento di ritmi sostenuti di sviluppo del paese, specie nell'attuale fase di integrazione europea, nella considerazione che solo in questa prospettiva è immaginabile un processo di crescita in

termini non meramente formali del sistema delle autonomie, esprime,

PARERE FAVOREVOLE

sui documenti in esame, segnalando peraltro la propria preoccupazione riguardo ad alcuni aspetti particolari, che più direttamente interessano la competenza della Commissione stessa e precisamente:

1) l'autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali, oggetto di un apposito provvedimento di accompagnamento al disegno di legge finanziaria per il 1990, appare garantita in misura assolutamente insufficiente e, pur richiamata dai documenti in esame, viene da questi sviluppata in modo non convincente;

2) la drastica riduzione della operatività della Cassa depositi e prestiti, prevista dal disegno di legge sulla finanza

pubblica, già all'esame del Parlamento, viene confermata dalla manovra 1991-1993, secondo modalità che ripartiscono gli oneri del riequilibrio finanziario in modo assolutamente iniquo, tutto a danno della finanza locale;

3) l'articolazione delle politiche volte a conseguire gli obiettivi prescelti sembra tutta confinata nell'ambito del bilancio dello Stato, con scarsi riferimenti al più generale quadro del settore pubblico allargato e, segnatamente, non ci si preoccupa di garantire realistiche condizioni di equilibrio per la finanza regionale e locale;

4) la perdurante confusione esistente in tema di finanza sanitaria, con la sistematica sottostima del fondo sanitario nazionale, rischia di costituire un elemento di precarietà in ordine al conseguimento degli obiettivi della manovra e rappresenta la causa non ultima delle disfunzioni di un essenziale servizio pubblico affidato alla competenza regionale: i documenti in esame prevedono una riduzione del fabbisogno finanziario al riguardo dell'ordine di 5.000 miliardi, senza una seria base contabile che consenta di operare stime attendibili;

5) pur esprimendo un positivo apprezzamento per l'orientamento manifestato di avviare una organica revisione del sistema di trasferimenti alle imprese, che consenta una razionalizzazione ed un aggiornamento delle politiche di sostegno dei settori produttivi, si deve nel contempo sottolineare con forza l'esigenza di non smobilizzare il sistema delle incentivazioni esistenti a favore delle regioni a minore livello di sviluppo. La Commissione, anzi, raccomanda l'integrazione e l'intensificazione delle politiche meridionalistiche, secondo una linea più volte, per altro, ribadita nei documenti, anche mediante la fornitura di servizi reali alle imprese e garantendo alla pubblica amministrazione centrale e periferica una maggiore capacità progettuale e realizzativa, in modo che agli stanziamenti di bilancio corrispondano effettivi investimenti;

6) si deve tener conto che la genericità di talune indicazioni programmatiche contenute nei documenti in esame mal si presta ad una puntualità di proposte emendative, così come richiesto dalle norme dei regolamenti parlamentari in ordine ai documenti inerenti alla manovra economica e di bilancio ».