

**V COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)**

**V COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA  
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

3.

**SEDUTA CONGIUNTA DI MARTEDÌ 11 OTTOBRE 1988**

*(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera  
e dell'articolo 125-bis del Regolamento del Senato della Repubblica)*

**AUDIZIONE DEL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA,  
SENATORE AMINTORE FANFANI, E DEI RAPPRESENTANTI DELL'ISPE E DELL'ISCO SUI  
CRITERI DI IMPOSTAZIONE DEI BILANCI DI PREVISIONE A LEGISLAZIONE VIGENTE**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NINO CRISTOFORI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Audizione del ministro del bilancio e della programmazione economica, senatore Amintore Fanfani:</b>		Sannella Benedetto .....	16
Cristofori Nino, <i>Presidente</i> .....	3, 9, 13, 14, 25	Valensise Raffaele .....	14
Castagnola Luigi .....	9, 14	<b>Audizione dei rappresentanti dell'ISPE e del- l'ISCO:</b>	
Cipriani Luigi .....	17	Cristofori Nino, <i>Presidente</i> .....	25, 34, 38, 39
Fanfani Amintore, <i>Ministro del bilancio e della programmazione economica</i> .....	3, 11 14, 17	Bollini Rodolfo Pietro .....	37
Geremicca Andrea .....	16	De Cinghio Giovanni, <i>Rappresentante del- l'ISCO</i> .....	29
Guarino Giuseppe .....	11	Macciotta Giorgio .....	36, 38, 39
Russo Vincenzo .....	12	Nonne Giovanni, <i>Relatore</i> .....	35, 39
		Salvemini Maria Teresa, <i>Presidente dell'ISPE</i> .....	25 37, 38, 39
		Zanghi Paolo, <i>Rappresentante dell'Isco</i> .....	31, 38, 39

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10.**

*(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).*

**Audizione del ministro del bilancio e della programmazione economica, senatore Amintore Fanfani.**

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la seduta congiunta.

L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 125-bis del regolamento del Senato, del ministro del bilancio e della programmazione economica, sui criteri di impostazione dei bilanci di previsione a legislazione vigente.

Prima di cedere la parola al presidente Fanfani, desidero porgergli, a nome delle Commissioni, un cordiale saluto.

**AMINTORE FANFANI, Ministro del bilancio e della programmazione economica.** Grazie, onorevole presidente. Per una imprevista coincidenza di impegni, non mi è stato possibile aprire la serie di audizioni connessa all'esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1989. La mia presenza all'incontro svoltosi a Budapest tra i ministri del bilancio dei paesi dell'est e dell'ovest europeo, ha impedito di premettere, come era nella logica delle convocazioni di queste Commissioni, una succinta esposizione dei compiti svolti dal Ministero del bilancio, i cui documenti sono stati presentati il 30 settembre.

La convergenza, nella preparazione annuale della relazione economico-finanziaria, di due Ministeri (quello del bilancio e quello del tesoro) sottolinea — per decisioni legislative prese in tempi passati —

l'attesa che il dicastero responsabile della programmazione predisponga una ricognizione della situazione economica, sociale e finanziaria in atto, spiegando la serie degli eventi interni ed internazionali che l'hanno determinata e procedendo alla previsione dell'evoluzione economica dei mesi successivi.

Le suddette ricognizioni e previsioni sono richieste per avere un panorama della situazione economico-finanziaria che ponga il Governo in condizione di definire le politiche da adottare. La ricognizione è, in pratica, la visione, la constatazione, l'identificazione della situazione contingente, per mettere in grado i ministri responsabili di definire gli interventi e le politiche da adottare per concorrere a dare un ulteriore impulso allo sviluppo dell'economia nazionale, in tal modo soddisfacendo le attese dei cittadini e delle comunità (territoriali, sociali e politiche) in cui i cittadini stessi si consociano.

A tal fine, al ministro del bilancio e della programmazione economica è richiesto dalla legge (e questo si accinge a fare) di esporre, in sintesi, i risultati di precedenti fasi dello sviluppo prodotto sia da fatti interni, sia da ripercussioni di eventi esterni al paese, dal momento che viviamo in un mercato mondiale.

Dalla sintesi suddetta viene richiesto agli organi previsionali di dedurre, dagli avvenimenti accertati e dalle « spinte » in corso, una previsione dei possibili mutamenti economico-sociali ed i problemi che possono presentarsi al Governo, investito anche del compito di soddisfare le attese più o meno intense, sotto vari aspetti, della compagine nazionale.

Ad altri organi di Governo spetta il compito di dedurre, dalle previsioni formulate anche dal Ministero del bilancio, quali costi si debbano sostenere per prov-

vedere all'ulteriore sviluppo dell'economia e della società nazionale, risolvendo i problemi più urgenti o almeno riducendone la gravità.

La differenza tra la somma dei costi accertati e l'entità dei mezzi disponibili indicherà la quantità di fondi da reperire, le fonti cui attingere e le misure da adottare per evitare, oltre certi limiti, di porre spese presenti a carico di future generazioni — e ciò che rappresenta una delle lamentele fondate che ricorrono in presenza di certi traguardi ormai raggiunti —.

Le ricordate ricognizioni impegnano in modo preminente più che il ministro della previsione, cioè del bilancio, i ministri della spesa e dell'entrata, vale a dire i responsabili del tesoro e delle finanze.

Nell'aprile scorso il nuovo Governo si è trovato di fronte ad una situazione generale che presentava due particolari caratteristiche: quella di un sistema economico scampato alla temuta crisi borsistica dell'autunno 1987, e quella di una situazione finanziaria in condizioni sempre più preoccupanti. Furono proprio queste constatazioni ad indurre i ministri finanziari a predisporre sollecitamente una serie di interventi peculiari (mi sembra una decina) « coronati », da maggio in poi, dalla proposta di rientro triennale del deficit di bilancio, approvata dalla Camera e dal Senato nel luglio scorso con distinti documenti. La suddetta iniziativa governativa ha dato modo al Parlamento di considerare, con particolare attenzione, gli aggiornamenti necessari — ed il Governo, in questo, è stato stimolato — al fine di predisporre procedure parlamentari e proposte governative volte a rendere meno arduo e più produttivo il dialogo tra Camere e ministri. Questa fase, però, deve essere conclusa in tempi brevi in modo da non concorrere — com'è avvenuto in anni precedenti — ad aggravare la situazione, proprio dopo l'approvazione della legge finanziaria. A tale proposito, potrei portare come esempio un discreto numero di anni, mi limiterò invece a citare il 1987, a conclusione del quale ci siamo trovati nelle condizioni che persistono tuttora.

Per rispetto di un ordine non cerimoniale, era stato previsto che le audizioni dei ministri Amato e Colombo fossero precedute dall'esposizione svolta dal ministro del bilancio relativamente al quadro della situazione. La coincidenza della vostra convocazione con un impegno già assunto in campo internazionale, mi ha impedito però di essere presente all'apertura della serie di audizioni, come avrei desiderato.

Rimediando a quell'assenza, mi scuso se la mia esposizione (oggetto di un rinvio) apparirà in ritardo rispetto a quelle degli altri ministri, del governatore della Banca d'Italia e dei rappresentanti della Corte dei conti, o ripeterà osservazioni già formulate dai competentissimi colleghi. Spero, comunque, che dall'odierno incontro emerga la constatazione che non era sbagliata la pubblica richiesta, da me avanzata nel maggio del 1947 ad Alcide De Gasperi, di istituire, nel giugno di quell'anno, in occasione della formazione di un nuovo Ministero, un particolare dicastero per la difesa economica. Fui interpellato da De Gasperi, il quale forse dubitava che aspirassi a tale incarico, ma ero troppo giovane ed esperto della materia economica per non indicare Luigi Einaudi, che poi divenne il primo titolare. Egli accettò, ma chiese di modificare la dizione in Ministero del bilancio. Ecco di che cosa stiamo parlando con 41 anni di ritardo. Trattando tale argomento, avremo modo di vedere cosa sia successo nel frattempo, quali fatti richiedano di rivedere le pietre basilari ed anche l'uso o il consumo che di esse, lungo l'annoso quarantennio, si è fatto.

Non avrei mai immaginato che, dopo tanti anni, toccasse proprio all'evocatore, allora, di un fantasma — e non mi riferisco al titolare, ma alle strutture — di venire in questa sede a verificare la validità dell'innovazione. L'insieme dei ritocchi alle varie norme ha, in parte, mutato le strutture originarie rendendo più concentrato nei tempi e più delicato nello svolgimento il lavoro dell'attuale Governo nel settore di competenza dei tre ministri finanziari. I colleghi del Ministero del te-

soro e delle finanze hanno già esposto in quali termini il Governo ha definito la legge finanziaria ed i provvedimenti che l'accompagnano. Ci troviamo di fronte ad un'esperienza interessante la cui validità, finora supposta, dovrà essere verificata. Si tratta delle proposte presentate il 30 settembre al Parlamento per affrontare problemi complessi tra i quali, preminenti, quello del miglioramento dello sviluppo economico-produttivo italiano e quello dell'avvio del riassorbimento di parte cospicua dell'enorme *deficit* prescindendo, in questo momento (ma non bisogna pensare che non se ne debba parlare più), dagli interessi per i debiti già contratti.

Il trascorrere del tempo, l'evoluzione della società mondiale, con ripercussioni su quella italiana, nel complesso invitano ad un aggiornamento delle norme in vigore, anche se più volte ritoccate, relative all'esercizio delle funzioni previsionali e programmatiche degli organi di Governo.

Anche questa esperienza in corso mi consente di contribuire ad arricchire il dialogo tra Parlamento e Governo sulle leggi finanziarie, osando affermare che tra le innovazioni da introdurre, vi è anche quella di disporre — compito che trasferisco anche a queste Commissioni — che la *Relazione previsionale e programmatica* non sia più presentata al Parlamento, come recita la legge del 1967, « entro il mese di settembre », bensì in un periodo precedente.

Sono a conoscenza del fatto che questo era anche uno dei vostri propositi e ricordo che al Senato ciò era richiesto, con voce accorata, dall'allora presidente: parlo di sette anni fa! Tale anticipazione, consentirebbe al Parlamento di integrare ricognizioni e previsioni dei servizi governativi, permettendo ai redattori delle proposte del Governo, in materia finanziaria, di tener conto degli arricchimenti conseguenti al dibattito parlamentare.

Ho potuto constatare che l'aver affidato, negli anni passati, questo compito a tecnici esperti, ai ragionieri — non uso il termine nell'accezione volgare, in parte denigratoria, utilizzata nelle piazze — non

è stato sufficiente, dal momento che si è dimenticato che non si tratta di un'operazione tecnica, ma di una fondamentale azione politica del Governo. Quindi, i principali interlocutori e revisori delle indicazioni provenienti originariamente dai tecnici, devono essere i politici: non mi riferisco a quelli che siedono al Governo, ma a chi sta in Parlamento, a chi è stato eletto dal popolo sovrano ed ha ricevuto la delega di trasferire in sede parlamentare, dove si prendono decisioni, le attese degli elettori. Ebbene, spetta al Governo dare ad esse una risposta, che sarà successivamente convalidata dal Parlamento.

Mi scuso con le Commissioni se ho allargato la mia riflessione oltre le questioni del momento. Mi pare, però, indispensabile comprendere le ragioni dei problemi che si sono prodotti o non sono stati ben risolti; se non troviamo un rimedio, probabilmente, gli inconvenienti di fronte ai quali ci troviamo cambieranno il nome, e forse il campo, ma persisteranno nella loro gravità.

L'esperienza in corso comprova che Senato e Camera avevano ragione quando, nelle rispettive Commissioni, sostenevano questa tesi (personalmente provai una delusione quando constatai che essa non aveva avuto buon accoglimento).

Dopo questa premessa circa il ricorso ad una legislativa rideterminazione dei tempi cui attenersi almeno dall'anno prossimo — per quest'anno ormai è fatta! — accompagnata da miglioramenti delle strutture con compiti previsionali e programmatici, si può passare ad illustrare in sintesi — posso farlo solo in sintesi — le ricognizioni fatte e le previsioni formulate nella parte preliminare della *Relazione previsionale e programmatica* per il 1989, presentata dal ministro del bilancio alla approvazione del CIPE e del Governo.

Nel 1988 il quadro economico internazionale è risultato molto più soddisfacente di quanto fosse stato previsto nell'autunno precedente, soprattutto in coincidenza con l'imprevista crisi borsistica di ottobre.

Gli attesi effetti destabilizzanti non si sono verificati: qualcuno temeva un ritorno agli anni venti, ma — per fortuna — questo non c'è stato, grazie alla politica economica dei paesi industriali che ha potuto accogliere l'invito ad una migliore cooperazione internazionale promosso dal vertice dei sette svoltosi a Venezia nel giugno 1987, invito convalidato dal vertice svoltosi quest'anno a Toledo nel mese di giugno.

Il clima di fiducia, anziché peggiorare, come si era temuto nell'autunno 1987, seguì invece a migliorare nettamente nell'insieme dei paesi industriali ed in taluni di quelli in via di sviluppo: l'aumento di investimenti e di consumi ha rafforzato la crescita reale del reddito.

Proseguendo il vigoroso sviluppo del secondo trimestre del 1987, si è potuto constatare che nell'anno in corso il volume del commercio mondiale è aumentato di circa il 7,5 per cento. Si è trattato di una sorpresa per molti. Nell'insieme dei paesi industriali la crescita reale del prodotto lordo si avvia al 4 per cento, mentre per l'Europa il tasso di crescita dovrebbe essere nel 1988 pari almeno al 3 per cento. Nel complesso dei principali paesi industriali l'incremento degli investimenti fissi lordi, insieme ad una moderata progressione dei costi interni, può contribuire a mantenere per il 1988 la crescita dei prezzi al consumo ad un tasso poco superiore al 3 per cento.

Tuttavia, l'insufficiente situazione del mercato del lavoro sarà insoddisfacente per l'insieme dei paesi europei ed il livello della disoccupazione tenderà a stabilizzarsi intorno a tassi superiori al 10 per cento nella forza del lavoro disponibile.

L'economia italiana nel 1988 ha potuto ricevere, dallo sviluppo del commercio mondiale, spinte alla crescita più consistenti di quelle previste nel settembre scorso. L'incremento del prodotto interno può risultare maggiore di mezzo punto rispetto a quello del 3,1 per cento del 1987.

La fase espansiva ha ottenuto il beneficio, oltre che di una domanda estera

maggior del previsto, anche di una domanda interna superiore a quella media dei precedenti anni ottanta.

L'espansione dei consumi privati è stata incentivata dal maggiore reddito disponibile delle famiglie. Nel settore degli investimenti il miglioramento di aspettative delle imprese e l'accentuazione delle innovazioni tecnologiche hanno generato spese maggiori, specie in macchinari ed attrezzature. Nelle costruzioni, alla flessione del 1987 è succeduta invece una ripresa, specie nel campo delle opere pubbliche.

Non essendoci state particolari funzioni in materia di prezzi, un lieve incremento rispetto alle previsioni è stato conseguito per la crescita delle retribuzioni dei fattori interni e per la crescita di tariffe ed altri prezzi.

Nonostante l'interruzione del calo dei prezzi si è ridotta anche nell'anno in corso la differenza del tasso di inflazione dell'Italia rispetto a quello degli altri paesi industriali.

Come tutti ricorderanno, non appena furono rese note le previsioni della *Relazione previsionale*, esse furono convalidate dagli ultimi dati dell'istituto per la congiuntura, che rivelano come l'ipotesi che si potesse ridurre, di qualche leggera parte di punto, l'inflazione appare ormai più che fondata.

Ciò è vero, ma le sorprese sono sempre possibili, specie quando si interviene in materia di imposte e di tariffe con conseguenze che possono anche ripercuotersi nei prezzi e, quindi, nell'inflazione.

Per quanto concerne i conti con l'estero, si attende che il disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti possa risultare superiore di circa 3 mila miliardi rispetto al 1987. Si tratta di un peggioramento dovuto in parte all'esaurirsi delle ragioni di scambio e, soprattutto, ad andamenti peggiori del previsto delle partite invisibili.

Il maggior impatto esercitato sui prezzi all'importazione dal rafforzamento del dollaro è stato, per fortuna, praticamente neutralizzato dall'accentuata debolezza del prezzo del petrolio (una delle

tante fortune che in questo ultimo decennio, anzi ventennio, sono capitate più volte a favore dell'azione del Governo, oltre che la pazienza dei cittadini).

L'espansione economica ha migliorato il grado dell'occupazione: si prevede un aumento dell'1 per cento contro lo 0,2 del 1987, con estensione del miglioramento di occupazione — per la prima volta dopo diversi anni — anche nel settore dell'occupazione industriale.

Tuttavia, i conti della finanza pubblica non hanno visto ridursi sensibilmente i pesanti condizionamenti che il quadro finanziario tuttora esercita sul controllo della domanda e sulla gestione della politica monetaria.

Diversamente dal 1987, la copertura in titoli del fabbisogno ha incontrato difficoltà per le scadenze a medio e a lungo termine, difficoltà anche recenti. Il mutamento degli orientamenti degli investitori, unitamente alla pressante necessità di finanziamento, del disavanzo e del debito pubblico e all'andamento al rialzo dei tassi internazionali, ha rinnovato ostacoli alla politica di graduale riduzione dei tassi di interesse, di nuovo avviata dalle autorità monetarie all'inizio del 1988 e proseguita, con alterne vicende, fino a questi ultimi giorni.

La crescita della moneta dovrebbe mantenersi all'interno della fascia prefissata, mentre gli aggregati creditizi potrebbero registrare un incremento superiore a quanto inizialmente previsto, a causa di una forte accelerazione degli impieghi bancari nel primo semestre dell'anno.

In conclusione, il contesto internazionale nel quale si muoverà l'economia italiana nel prossimo come negli anni successivi si profila fortunatamente e complessivamente favorevole ad un ulteriore sviluppo, senza con ciò escludere rischi di tensione finanziaria o di sfavorevole evoluzione nella economia reale.

L'incertezza delle prospettive a cui accennavo è accresciuta da eventi politici incombenti, quali i risultati delle elezioni presidenziali negli Stati Uniti d'America nel prossimo novembre, lo svolgimento

delle riforme in corso nell'Unione Sovietica, le vicende in atto nel Medio Oriente e le improvvise inquietudini diffuse in questi giorni in diversi paesi rivieraschi del Mediterraneo.

La ricerca di previsioni non può, tuttavia, farci dimenticare l'approssimarsi dell'importante impegno del 1992, anno in cui si darà luogo all'unificazione del mercato europeo. Si tratta di eventi di natura politica che, tuttavia, verificandosi in paesi che hanno intense relazioni economiche con l'Italia, potrebbero provocare un effetto di rallentamento sul nostro sviluppo economico.

Al fine di impostare una manovra a più alto raggio, il Governo predispose un documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra della finanza pubblica per gli anni compresi tra il 1988 e il 1992. Su tale documento la Camera e il Senato espressero il proprio consenso, rispettivamente con una risoluzione del 21 luglio 1988 e con un ordine del giorno del 28 luglio 1988. Tra gli obiettivi prescelti, assumeva un particolare rilievo la progressiva riduzione, da perseguire nel corso del triennio, del fabbisogno del settore pubblico al netto degli interessi, il cui ammontare è già stato precisato dai ministri Colombo e Amato. Si sarebbe dovuto, inoltre, realizzare, al termine della manovra, un certo avanzo ed avviare contestualmente la progressiva riduzione degli interessi relativi al debito pubblico. Si trattava, com'è evidente, di un'operazione piuttosto considerevole, dal momento che il debito del settore statale aveva raggiunto, alla fine del 1987, l'imponente ammontare di 883.491 miliardi di lire a fronte dei quali si era reso necessario un esborso di 76.282 miliardi di lire. Conseguentemente, se non si fosse intrapresa un'azione di contenimento del debito pubblico, quest'ultimo avrebbe ben presto superato l'ammontare del prodotto interno lordo, come ebbi modo di affermare il 3 ottobre scorso illustrando alla Camera la *Relazione previsionale e programmatica*. Inoltre, il governatore della Banca d'Italia ha documentato l'avverarsi di tale grave previsione già alla fine del

mese scorso, dimostrando così che le nostre previsioni non erano purtroppo avvenute.

La conoscenza realistica di una simile situazione imponeva che entità, modi e tempi della manovra finanziaria non pregiudicassero gli obiettivi di stabilità democratica e di crescita economica, richiedendo pertanto un opportuno coordinamento del risanamento del bilancio con tutti gli aspetti correlativi della politica.

L'importanza del risultato da perseguire, la delicatezza delle varie fasi da attraversare per raggiungerlo e l'universalità dello sforzo necessario hanno finora richiesto, e richiederanno ancora con insistenza, al Governo ferme decisioni e preveggenti impegni volti a ricercare, in ogni settore sociale e in ogni area politica, i consensi necessari per individuare correttamente gli obiettivi da perseguire e per fornire un utile apporto alle azioni conseguenti.

L'approfondimento della previsione dei rischi e l'attenzione rivolta agli obiettivi prescelti hanno indotto taluni a confondere la raccolta dei dati relativi alla situazione attuale con la preparazione tecnica e l'applicazione della legge finanziaria; contemporaneamente, si è temuto, in alcuni settori, che potesse essere rifiutato un dialogo chiarificatore tra il Governo ed i rappresentanti delle varie organizzazioni sociali, nonché la possibile individuazione di miglioramenti nell'ambito delle decisioni profilate in sede parlamentare.

Una volta evidenziati i persistenti dubbi sulla gravità dei pericoli da prevenire e sulla convenienza dei sacrifici da affrontare nel rispetto di doverose, giuste e diffuse solidarietà, è opportuno ripetere che non tutti i segnali di ripresa sono già soddisfacenti. Si tratta di individuare non solo le difficoltà e le misure per superarle, ma anche di adottare comportamenti idonei a ridurre le resistenze. Inoltre, non si può dimenticare che tendenze e difficoltà che la nostra economia dovrà affrontare nel breve e nel medio termine concorrono a segnalare i cardini dei programmi e a prevedere le conseguenti modificazioni del quadro evolutivo.

Per la maggiore competitività del sistema, premessa necessaria dell'espansione dell'occupazione, si richiederà maggiore efficienza anche per il grande comparto dei servizi pubblici. Non si tratta tanto di ridurre quantitativamente l'entità delle risorse assorbite per conseguire le rese identificabili agli attuali livelli, quanto piuttosto di migliorare gli *standard* e, a parità di risorse impiegate, di accrescere il volume e la qualità delle rese. Tale linea è particolarmente necessaria nel settore dei pubblici servizi sociali, dal momento che un'insufficiente soddisfazione dei bisogni sociali trasferisce — in via diretta o indiretta — al settore privato il relativo onere, peggiorando l'efficienza complessiva del sistema, rallentandone la crescita e diffondendo una riduzione di credibilità e di autorevolezza delle istituzioni politico-sociali.

Un più efficiente impiego delle risorse ed un miglior controllo della finanza pubblica richiederanno l'adozione di coerenti comportamenti democratico-partecipativi, da parte dei diversi attuatori delle decisioni già prese o ancora da prendere. Tutto ciò induce a rivolgere l'attenzione anche all'attuale stato della finanza locale, non sempre capace di utilizzare in modo efficiente le risorse messe a sua disposizione. Tale situazione deve, inoltre, far riflettere sull'esigenza di restituire un'appropriata e consistente autonomia agli enti locali, ponendoli in grado di commisurare le spese disposte alla produzione di servizi localmente richiesti dai cittadini delle singole comunità; gli enti locali, pertanto, dovrebbero valutare attentamente, in sede rivendicativa e decisionale, il merito delle nuove imposizioni e i limiti sopportabili di esse.

Diverse ed anche forti reazioni sono riscontrabili in particolari categorie di cittadini chiamati a sopportare gli effetti diretti e indiretti di specifiche modifiche delle imposizioni in atto. Ciò dimostra come non sia sufficiente comprovare che gli aumenti preannunziati o disposti possono fronteggiare una situazione ormai pericolosissima; infatti, a tale giustificazione è necessario accompagnare l'incon-

futabile prova che le previste innovazioni, se modificano il quadro delle contribuzioni e l'aggregato dei contribuenti, cercano anche di rispettare meglio la giustizia contributiva, colpendo non chi già paga, ma chi persiste ad evadere il fisco.

Gli interventi svolti in questa sede dai colleghi del tesoro e delle finanze hanno sicuramente prospettato il senso, la portata e la validità delle proposte affidate alla legge finanziaria e a quelle di accompagnamento. Per rispetto verso la specifica competenza di esperti, quali i colleghi Amato e Colombo, e dell'immediata valutazione di quanto da loro esposto, non mi accingo ad assolvere il compito di ripetitore di cose qui già prospettate ed udite.

Riferendomi ad alcune diffuse attese, a richieste di misure rinnovatrici di alcune strutture essenziali, per adeguare la Repubblica italiana alle esigenze create dai tempi, mi limiterò a sottolineare, ancora una volta, l'importanza e la delicatezza dei compiti che il Governo ha creduto di dover assumere in questa delicata fase dell'economia e della finanza italiane, lasciando, bene inteso, che in altra più ampia sede Parlamento e Governo provvedano all'aggiornamento della Costituzione; in altra sede, in altri tempi, con altre procedure.

Gli estensori della *Relazione previsionale e programmatica* non avevano il compito di anticipare la riforma dello Stato; essi si sono dedicati ad accertare ritardi, errori, carenze, possibilità per nuove spinte allo sviluppo dell'economia; ma, incoraggiando il risanamento di una grave situazione finanziaria hanno indicato le vie di necessari progressi, censurando pratiche e norme inadeguate, sollecitando riforme funzionali di indispensabili servizi ed hanno, così, inteso concorrere a preparare terreno, atmosfera, mezzi, visioni quali premesse indispensabili e facilitatrici proprio dell'attesa riforma dello Stato.

Crediamo, così, di aver concorso (lo dice il ministro insieme con i suoi servizi) all'arricchimento della libera democrazia politica, con l'accentuazione della finisomia di una moderna, partecipativa

democrazia economica, del resto profilata in non pochi articoli della nostra Costituzione.

Ringrazio nuovamente il presidente della Commissione per l'invito rivoltomi ed i colleghi per l'attenzione prestata a questa mia succinta esposizione.

**PRESIDENTE.** Ritengo che la relazione del ministro del bilancio, il quale ha affrontato i problemi economici nel loro complesso, darà ora la possibilità a noi (come già è avvenuto in occasione delle audizioni degli altri due ministri finanziari) di porre una serie di domande, per ottenere chiarimenti in merito alla sua esposizione.

Vorrei raccomandare di mantenere gli stessi criteri seguiti nelle precedenti riunioni: non si tratta, cioè, di svolgere un dibattito, ma di dare ai vari gruppi rappresentati nelle Commissioni la possibilità di ottenere le delucidazioni che riteranno necessarie.

**LUIGI CASTAGNOLA.** Ritengo innanzitutto necessario sottolineare l'utilità di una discussione nel merito delle notizie recate dalla relazione del ministro del bilancio, di cui abbiamo avuto una succinta esposizione.

Voglio premettere di essere d'accordo con il ministro Fanfani sulla questione del significato politico assunto sia dal taglio dato alla relazione, sia dalla quantificazione e dalla scelta stessa del quantificare. Onestamente, sarei interessato ad una valutazione schietta, anche spregiudicata, sulla corrispondenza effettiva fra ciò che ci viene consegnato ed il criterio indicato.

Intendo dire che secondo il mio parere (come ho avuto occasione di sostenere altre volte, e in epoca recente ne ho parlato con l'onorevole Rubbi), costituisce ancora un problema il modo in cui la relazione è stata redatta. In essa sono contenute molte informazioni, ma mentre in alcuni casi esse sono sovrabbondanti, in altri risultano scarse. Per quanto riguarda la questione dei « ragionieri », mi domando quanti errori vi siano nelle cifre

riportate. Ho dato una rapida scorsa al primo volume della relazione di quest'anno ed ho trovato che a pagina 43 le unità di lavoro totali vengono indicate in 22.859.000, mentre nella relazione sulla situazione economica del paese vengono indicate, per lo stesso anno, 22.895.000 unità di lavoro. È chiaro che due numeri sono stati scambiati. Mi domando, quindi, quanti altri numeri potrebbero risultare sbagliati, se una casuale osservazione è già sufficiente a rilevare un errore.

La questione centrale, comunque, riguarda il rapporto tra i valori fondamentali ed i dati dell'economia.

Naturalmente, siamo sempre grati per tutto ciò che ci viene riferito, attraverso la relazione, in merito alle unità di lavoro ed agli occupati, ma la questione su cui la relazione dovrebbe maggiormente soffermarsi (è questo il problema che pongo al ministro) è relativa al rapporto tra il reddito e l'occupazione. È chiaro che i dati dell'ISTAT servono a dimostrare che si è registrato un miglioramento in termini di occupazione, però, a mio avviso, è ancora più importante il rapporto tra la crescita del prodotto interno lordo e l'aumento dell'occupazione in un determinato arco di tempo — per esempio otto anni —, in riferimento ad ogni punto di crescita del prodotto interno lordo.

In proposito ho eseguito alcuni calcoli, sui quali chiederei al ministro del bilancio ed ai suoi uffici di operare gli opportuni controlli, per verificare se ho commesso qualche errore. Dal 1980 al 1988 il prodotto interno lordo è aumentato di circa 20 punti; l'aumento dell'occupazione registrato dall'ISTAT (comprendendo, naturalmente, sempre il 1988 come preconsuntivo), se considerato in rapporto a ciascun punto del prodotto interno lordo dà luogo (secondo i miei calcoli) ad un risultato pari allo 0,13.

Se tale dato viene confermato, la domanda che pongo è questa: è immaginabile che quanto è accaduto nell'ultimo anno possa essere considerato una controtendenza? E in tal caso, perché sarebbe

considerata tale rispetto alla tendenza rilevata in otto anni, che mi sembra significativa, poiché inizia dopo il secondo choc petrolifero? E ancora, mi domando come sia possibile che nella relazione presentata non si operi una stima di ciò che ha significato per l'economia italiana il « regalo » di oltre 100 mila miliardi, rappresentato dalla diminuzione nel quadriennio — calcolata in lire 1988 — della bolletta energetica. La diminuzione del costo del barile e del valore del dollaro in lire 1988 (secondo un calcolo manuale, che meriterebbe di essere verificato) nel secondo quadriennio degli otto anni indicati, dà come risultato una cifra dell'ordine di grandezza di quella da me citata. Ma noi non abbiamo alcun segno di ciò che effettivamente è accaduto, sia in termini di occupazione, sia in rapporto a tutti gli altri aspetti affrontati dalla relazione.

Vorrei porre un'ulteriore questione, riguardante le esportazioni. L'andamento delle esportazioni, di cui dà conto anche la relazione, è a mio giudizio rappresentato troppo euforicamente. Mi limito ad osservare che negli allegati alla relazione del governatore della Banca d'Italia del 30 maggio ultimo scorso vi è un'ampia analisi, che condivido, a proposito della debolezza crescente del modello esportativo italiano (e delle sue cause sulle quali non mi soffermo) in rapporto con i modelli esportativi degli altri paesi. Naturalmente, l'intera problematica assume notevole importanza in vista del 1992; è necessario infatti valutare la capacità dell'Italia di presentarsi a quella fase della storia economica del continente con « le carte in regola » per affrontare la sfida che, appunto, quella data rappresenterà. Si tratta, allora, di capire se il modello esportativo italiano (che pure nel 1988 ha dato e nel 1989 darà risultati superiori alle aspettative) sia in grado, per la sua intrinseca struttura, di resistere alla competitività internazionale, che già oggi è forte e lo sarà ancora di più in futuro.

In sostanza, per riassumere le mie osservazioni sul modo in cui la relazione è stata redatta, trovo che essa abbia un

carattere un po' troppo descrittivo, di elencazione di notizie, e sia invece piuttosto carente di valutazioni critiche.

Per quanto concerne la finanza pubblica, sarebbe opportuno che nella prossima relazione il Governo fornisse dati circostanziati (cioè numeri, oltre che percentuali) su ognuna delle manovre proposte negli ultimi anni, compresa quella illustrata, in questa sede, due mesi fa dal ministro del tesoro e sulla quale abbiamo discusso. Mi limito semplicemente ad osservare che il ministro del tesoro, in queste Commissioni e successivamente in Assemblea, ha negato che le spese per il « settore scuola » comportassero un'alterazione del fabbisogno; naturalmente, ora ha invece ammesso il contrario (si tratta, per altro, di una constatazione ovvia).

La questione che pongo è la seguente: mi chiedo se sia necessario redigere manualmente, da parte nostra, le tabelle contenenti le cifre relative a tutto ciò che il Governo prospetta o decide di modificare. A me, infatti, non risulta (può darsi che risulti al Governo) che in tutto il materiale pervenutoci vi sia una tabella nella quale il confronto tra i contenuti del documento presentato a luglio e quelli dei documenti ora al nostro esame avvenga sulla base di cifre comparabili ed omogenee.

AMINTORE FANFANI, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Desidero subito far presente al vicepresidente Castagnola che sarò sempre a sua disposizione per approfondire, in un colloquio anche personale, i vari punti di grande interesse da lui affrontati.

GIUSEPPE GUARINO. Signor ministro, lei ha ricordato che nello scorso anno le previsioni si sono modificate in senso favorevole, anzi, hanno avuto un riscontro molto più favorevole nella realtà grazie all'incremento del commercio internazionale, a sua volta determinato da due cause concorrenti: il prezzo del dollaro e, soprattutto, quello delle materie prime.

Per quanto concerne quest'ultimo, ci riferiamo in modo particolare — ma non

esclusivamente — al prezzo del petrolio, che in Italia produce effetti molto più vasti rispetto alla generalità dei paesi; il prezzo del petrolio, infatti, oltre ad influire sui prezzi internazionali e, conseguentemente, sulle importazioni e sull'IVA, in Italia si ripercuote anche su una fonte di entrata tutta particolare, ossia sull'imposta di fabbricazione.

A mio avviso, sarebbe interessante che i documenti programmatici e le deliberazioni che ci vengono sottoposti facessero intendere quali siano le previsioni degli organi governativi competenti in ordine a questi elementi, proprio per consentire l'effettuazione di valutazioni sul prossimo e soprattutto sugli anni a venire. Dobbiamo, cioè, cercare di capire per quale motivo il 1° gennaio dello scorso anno nessuno immaginava che questi fenomeni si sarebbero prodotti in senso favorevole. Oggi dovremmo essere in grado non solo di constatare che l'andamento è stato più favorevole, ma anche di comprendere le ragioni di tali accadimenti, per trarne indicazioni future e per effettuare di conseguenza previsioni corrette. In caso diverso, dovremmo avere un'impostazione con variabili aperte, perché a seconda che il prezzo del petrolio aumenti o diminuisca e che il prezzo del dollaro si mantenga stabile o — come hanno previsto taluni — debba cadere dopo le elezioni, avremo variazioni molto sensibili nelle nostre impostazioni di programma.

Vorrei inoltre un chiarimento. A partire dalla pagina 21 del disegno di legge « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) » troviamo l'indicazione di una serie di voci per le quali si realizzeranno importanti economie, pari ad un importo complessivo di 25.500 miliardi: mi riferisco al Mezzogiorno, all'edilizia penitenziaria, all'Arma dei carabinieri, alla Guardia di finanza, al settore della viabilità, agli interventi di ricostruzione nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata, al programma abitativo nell'area metropolitana di Napoli. Tale risparmio, concernente per gran parte il Mezzogiorno, viene giu-

stificato mediante la complessità delle procedure, che è tale da impedire una spendita sollecita.

A pagina 26 dello stesso documento vengono illustrati taluni obiettivi, quelli cioè della qualificazione dell'apparato infrastrutturale e produttivo del paese e dell'avvio di una politica di investimenti diretti a sviluppare l'occupazione e la competitività delle imprese.

In proposito, vorrei far rilevare che, mentre nella parte relativa alla riduzione di spesa è contenuta un'indicazione analitica, non ho trovato invece una giustificazione positiva dei maggiori investimenti; viene fatto un riferimento alle tabelle, le quali però non trovano sufficiente spiegazione nel documento.

A questo punto, vorrei avanzare un'osservazione, in ordine alla quale chiedo un chiarimento al ministro. L'indicazione delle minori spese è accompagnata non da un giudizio di merito, ma da un giudizio relativo alle procedure, che sono tali da non consentire l'effettuazione di una spesa nei tempi brevi che erano stati previsti. Questa a me non sembra una giustificazione idonea, tanto più che nello stesso documento si fa continuo riferimento all'opportunità di modificare le leggi sostanziali. Pertanto, se le procedure in vigore non consentono la spesa, ma quest'ultima viene ugualmente ritenuta utile, sarebbe stato più semplice modificare le procedure stesse. Ritengo, invece, che una riduzione così rilevante della spesa sia dovuta non alle procedure, ma alla volontà di sostituire talune voci con altre. Si tratta, quindi, di una valutazione politica che a mio parere avrebbe richiesto un'indicazione più esplicita e l'adozione di una proposta più specifica da parte degli organi competenti.

Pertanto, si è ritenuto di spendere meno per il Mezzogiorno, per la grande viabilità e per il sistema ferroviario, mentre si è considerato più opportuno erogare maggiori stanziamenti a favore di altri settori.

VINCENZO RUSSO. Desidero ringraziare il ministro per la sua organica illustra-

zione che ci offre l'opportunità di conoscere la situazione economica e le possibili proiezioni.

Non v'è dubbio che speravamo che, attraverso l'abbattimento del livello della bolletta petrolifera e del dollaro, si determinasse in Italia uno sviluppo dell'occupazione. Al contrario, soprattutto nell'Italia meridionale, per quanto riguarda le nuove generazioni, si registra un preoccupante abbassamento dell'indice di circa il 20 per cento. Dobbiamo, quindi, porci questo problema, così urgente e drammatico in particolare in alcune zone del nostro paese.

Ricordo di aver letto anch'io nel 1947 su alcune pagine di *Cronaca sociale* — di ciò devo dare atto al ministro — la proposta avanzata da un giovane parlamentare, Fanfani, intesa a dar vita ad un nuovo Ministero dalle cui connotazioni nessuno riusciva a ricavare le funzioni. Oggi, la presenza del ministro ci induce a riscoprire la validità di tale proposta forse accompagnata, per il ministro stesso, dal rincrescimento di non aver presieduto, fin dal primo momento, alla sua attuazione, perché ne sarebbe derivata una struttura di tipo diverso con una funzione coordinatrice più pregnante e rispondente alle esigenze riscontrate.

Personalmente non mi rendo conto per quale motivo si voglia ridurre di 300 miliardi il fondo del FIO; mi chiedo se veramente si influisca sull'occupazione e sui finanziamenti, se è vero — come è vero — che il nucleo di valutazione esamina ed approva programmi riguardanti finanziamenti per opere immediatamente eseguibili. Non voglio assumere posizioni astratte, perché mi rendo conto che in Italia il nucleo di valutazione è stato concepito con una caratterizzazione impropria in quanto basata sul manuale della Banca mondiale degli investimenti (da cui derivano metodologie e criteri di attuazione) relativo ai paesi sottosviluppati. L'Italia non è una nazione sottosviluppata, anche se in essa sono presenti aree poco privilegiate. Per tale motivo la proporzione ed i parametri assunti hanno comportato un duplice risvolto: le zone

più sviluppate sono state privilegiate, mentre sono state penalizzate quelle più arretrate.

Quindi, ridurre il FIO di altri 300 miliardi destinati ad opere dichiarate di immediata eseguibilità, è un atto di omogeneizzazione rispetto alla corresponsabilità generale che il Governo ha imposto a tutti i dicasteri. Però, in alcuni casi, in relazione a quanto si deve compiere per mandare avanti tutti i programmi del fondo stesso, dobbiamo opporci a provvedimenti iniqui ed impropri.

Queste sono le osservazioni che intendo svolgere. Sono sicuro che il ministro, in virtù della sua esperienza e della sua saggezza, sarà disposto a prenderle in considerazione ed a collaborare con noi proprio perché — come egli ha detto — siamo i protagonisti della definizione della piattaforma complessiva del bilancio.

**PRESIDENTE.** Vorrei rivolgere, a mia volta, alcune domande al ministro in ordine a temi che forse sono alla base di una serie di preoccupazioni dei parlamentari, in parte manifestate dall'onorevole Castagnola: tali preoccupazioni riguardano il fondamento delle cifre alle quali dobbiamo fare riferimento.

Signor ministro, il 21 luglio di quest'anno l'Assemblea ha approvato una risoluzione, sul documento programmatico elaborato sulla base di dati fornitici dal Governo, nella quale risultava un fabbisogno tendenziale pari a 131.300 miliardi. Di conseguenza, le indicazioni espresse dalla Camera tenevano conto di questo dato.

Quaranta giorni dopo — ma forse anche prima, giacché il Governo ha puntualmente presentato entro il 30 settembre la legge finanziaria ed i documenti contabili — il fabbisogno tendenziale è salito a 147 mila miliardi, facendo registrare un incremento di circa 16 mila miliardi. Dunque, a distanza di un mese da una votazione e da una dichiarazione resa dal Governo in Assemblea, assistiamo non ad una variazione normale (ci

rendiamo, infatti, conto delle trasformazioni che possono intervenire e che richiedono aggiustamenti ed approfondimenti di alcune stime), ma ad un aumento di ben 16 mila miliardi del fabbisogno tendenziale accertato dal Governo.

Al di là di questo elemento ciò che si chiede non solo il Parlamento, ma anche l'opinione pubblica è quale sia il dato reale. Infatti, un fabbisogno tendenziale che subisce una variazione percentuale superiore al 10 per cento nel giro di poche settimane suscita dubbi e perplessità sulla validità dell'intera manovra prospettata, soprattutto se si tiene conto del fatto che abbiamo di recente approvato una modifica della legge n. 468, alla luce della quale — a partire dal prossimo anno — il documento programmatico dovrebbe costituire il presupposto fondamentale al quale fare riferimento.

Un'ulteriore sfasatura si verifica rispetto al documento programmatico, perché in ordine all'obiettivo posto da tale documento ci troviamo con un totale di incassi — tributari e non — pari a 750 miliardi in più rispetto a quanto previsto un mese prima; con un aumento dei pagamenti correnti di 10.600 miliardi e con un totale dei pagamenti, sia correnti sia in conto capitale, di 9.350 miliardi.

I riferimenti ed i dati emergenti, accompagnati da un'ulteriore nuova quantificazione del PIL (nonostante quest'ultima sia credibile per noi che viviamo in Italia e assistiamo ad un'economia trainante e benché la manovra economica sia stata congegnata in modo tale da rendere ugualmente possibile il raggiungimento dell'obiettivo finale) possono suscitare talvolta l'impressione, all'esterno, che tutte le percentuali si formino abbastanza facilmente. Infatti, in sostanza, è sufficiente modificare il fabbisogno aumentando il PIL perché procedendo alla divisione, si ottenga una percentuale sempre costante.

La mia non vuole essere una critica, ma una riflessione che deve essere fatta, perché da essa dipende anche la credibilità delle operazioni che siamo chiamati a svolgere.

Sappiamo che il Parlamento viene sottoposto ad accuse perché, se assumiamo come esempio la spesa sanitaria, vediamo che in un mese essa ammonta ad una determinata cifra, mentre in quello successivo registra una diminuzione di 3 o 4 mila miliardi, quando poi constatiamo, sulla base dei consolidati degli anni precedenti, che alla fine essa è sempre molto maggiore del previsto.

AMINTORE FANFANI, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Deve sapere, presidente, che ci siamo trovati di fronte a cifre che credevamo accertamenti, mentre in realtà erano prudenziali previsioni!

PRESIDENTE. Allora domando a lei, signor ministro, che ha avuto il positivo — a mio giudizio — intuito di immaginare un Ministero del bilancio che rappresentasse un punto di riferimento, se gli strumenti oggi a disposizione del Governo siano tali da consentire di operare non dico con una certezza assoluta, perché certezze di questo tipo non esistono, ma con un minimo di approssimazione per rendere credibile la manovra che ci accingiamo ad elaborare.

LUIGI CASTAGNOLA. E che dia anche un senso alla polemica sugli sfondamenti che sarebbero operati dal Parlamento. È una colossale mistificazione!

RAFFAELE VALENSISE. Avrei voluto rivolgere al ministro Fanfani una domanda che, essendo già stata posta dal presidente Cristofori, riproporrò in termini estremamente sintetici. Il gruppo del movimento sociale italiano-destra nazionale si batte ostinatamente da anni perché si proceda ad una concreta ristrutturazione del Ministero del bilancio e programmazione economica, affinché lo stesso sia messo in condizione di operare in modo più efficace e funzionale. Vorrei sapere se tale riforma sia allo studio degli organi competenti e se le prospettive di una sua celere realizzazione siano concrete.

Ricordo che, in sede di discussione della legge di riforma n. 362, il mio gruppo aveva avanzato la proposta di istituire una « sessione di programma » che precedesse la presentazione della *Relazione previsionale e programmatica*. In tal modo si sarebbe aperto un varco nella « giungla » delle imprecisioni e delle prudenziali previsioni che costituiscono, in definitiva, i presupposti dai quali deriva l'indicazione di cifre e dati non corrispondenti alla realtà.

La « sessione di programma », insomma, avrebbe potuto costituire un momento rilevante di controllo e di previsione, dal momento che qualsiasi decisione riguardante il futuro non può prescindere dalla ricognizione dell'esistente. In tale quadro, far iniziare la discussione sui documenti contabili dal momento della presentazione della *Relazione previsionale e programmatica* rappresenta, a nostro avviso, una scelta estremamente riduttiva.

Gli eventi che si sono succeduti dall'epoca di quella discussione non ci hanno dato torto (non voglio dire che ci hanno dato ragione perché la ragione, molto spesso, è dei matti).

Ciò premesso, vorrei porre due domande specifiche attinenti a situazioni patologiche e strutturali che influiscono sul bilancio dello Stato e sull'intera manovra economica avente ad oggetto la finanza pubblica. Nella *Relazione previsionale e programmatica* è contenuto un dato estremamente rilevante relativamente alle amministrazioni locali che, sulla base della delega di funzioni espressamente prevista a loro favore, « coprono », in materia di investimenti, una percentuale pari al 66 per cento. Al riguardo, deve purtroppo considerarsi che un cospicuo numero di amministrazioni locali non sono in grado di procedere a tali investimenti e, pertanto, risultano penalizzate. In particolare, la penalizzazione riguarda il Mezzogiorno in cui all'alto tasso di necessità, non corrisponde un eguale livello di efficienza delle amministrazioni locali.

Nel Mezzogiorno, dunque, la possibilità di realizzare investimenti necessari

ad avviare un auspicabile processo di sviluppo è preclusa e paralizzata dall'inefficienza delle amministrazioni locali (in particolare, si pensi allo stato di attuazione della legge n. 64 per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno).

La domanda che vorrei porre in questa sede (che mi sembra la più opportuna, in considerazione della presenza del ministro Fanfani, titolare di un dicastero cui sono riconducibili competenze di direzione e di coordinamento) è volta a conoscere se il Governo abbia allo studio un provvedimento che consenta di superare, o di avviare a superamento, lo « iato » esistente, nell'ambito degli strumenti di investimento rappresentati dalle amministrazioni locali, tra il nord e il sud, riformando il sistema delle deleghe.

Le valutazioni che ho formulato assumono particolare rilevanza nel settore sanitario. Noi riteniamo che la spesa sanitaria abbia acquisito un carattere patologico per colpa degli enti delegati a gestirla. A tale gestione concorrono, infatti, le regioni e le unità sanitarie locali che, soprattutto nel Mezzogiorno, non soltanto sono prive di capacità di investimento, ma, soprattutto, ispirano la loro condotta a criteri clientelari. Per questo motivo non ci meraviglia il dato, contenuto nella *Relazione previsionale e programmatica*, in base al quale i pagamenti per le unità sanitarie locali nell'area centro-settentrionale investono una quota pari all'80 per cento delle erogazioni statali.

Tale situazione si scontra con quella patologicamente connessa alle strutture sanitarie meridionali in cui i letti dei degenti, in moltissimi casi, sono ancora sistemati nei corridoi. Questa è la realtà che emerge dietro le cifre!

Ribadisco, dunque, l'intenzione di conoscere dal ministro del bilancio se il Governo intenda affrontare tale questione, soprattutto considerando che, a prescindere dalle somme che possono annualmente essere stanziare dal fondo sanitario nazionale, l'ammontare dei residui passivi è pari a 2.637 miliardi alla fine del 1987, come si può evincere dalla *Relazione previsionale e programmatica*.

Nell'epoca storica e politica che stiamo vivendo — caratterizzata da frequenti interventi e proponenti connessi a « tagli » e « scuri » — il Presidente del Consiglio, ed i ministri competenti, si stanno preoccupando di intervenire per modificare queste patologiche situazioni strutturali caratterizzate dall'adozione di criteri clientelari?

La seconda questione che vorrei affrontare riguarda tutta l'Italia e, in particolare, il Mezzogiorno. Intendo riferirmi all'industria edilizia che rappresenta un settore capace di garantire un notevole assorbimento di forza-lavoro, considerata la possibilità di operare sulla base di investimenti fissi di valore relativamente modesto. Nella *Relazione previsionale e programmatica* è contenuto un dato che indica una preoccupante diminuzione di spesa nel settore dell'edilizia pubblica. Alla pagina 172, infatti si legge: « Solo 400 miliardi, infatti, sono stati spesi nella prima parte dell'anno. Tale flessione che dovrebbe contenere gli investimenti annuali a circa 900 miliardi di lire e riportare quindi i valori finanziari a quelli registrati nei primi anni ottanta, si inserisce in un *trend* del settore che a partire dal 1985 è stato sempre costantemente negativo ».

È superfluo sottolineare la forza traente che può essere espressa dal settore edilizio ai fini di una rilevante ripresa economica. Non può ignorarsi, tuttavia, che nel campo dell'edilizia pubblica la *Relazione previsionale e programmatica* ha dovuto evidenziare le distrazioni ed i tagli registrati a proposito dei fondi GESCAL, il cui valore è stato ridotto della metà. La stessa *Relazione previsionale e programmatica* contiene un riferimento al piano decennale 1978-1987, i cui proponenti sono rimasti assolutamente inattuati.

Vorrei chiedere al ministro Fanfani — che in un'epoca diversa da quella attuale aveva già intuito il valore traente del settore dell'edilizia pubblica ed il ruolo fondamentale che esso svolge, soprattutto rispetto alla realtà meridionale — se il

Governo ritenga opportuno valorizzare i pochi investimenti ai quali si è già proceduto, dal momento che si ha l'impressione che l'unico intervento al quale il Governo abbia ritenuto di procedere sia consistito nel taglio dei fondi GESCAL, come se il problema della casa fosse stato definitivamente risolto.

La situazione, invece, è drammatica, soprattutto nei grossi centri dove si registra una tensione dovuta alle pessime condizioni di vita in cui versano numerosissime famiglie italiane.

BENEDETTO SANNELLA. Vorrei rivolgere due domande al ministro del bilancio.

Dalla lettura dei documenti e dalle stesse dichiarazioni rese poco fa dal ministro, si registra la soddisfazione per l'aumento della ricchezza del paese in termini di prodotto interno lordo. Tuttavia, se si seleziona questo dato globale, ci si accorge che la pubblica amministrazione, in maniera particolare, ancora non ha raggiunto quei coefficienti di produttività propri di un paese avanzato, così come spesso la pubblicistica sostiene. Ricordo che qualche anno fa, credo nel 1985, alcuni economisti calcolarono che l'aumento dell'1 per cento della produttività della pubblica amministrazione avrebbe potuto far risparmiare alla finanza nazionale all'incirca 10 mila miliardi.

Nella manovra di bilancio non è contenuto, se non a grandi linee, alcun cenno su un aumento di produttività della pubblica amministrazione, mentre occorrerebbero obiettivi specifici concreti. Vorrei, quindi, conoscere le opinioni del ministro sul problema.

La seconda domanda attiene ad un aspetto che è stato toccato in maniera puntuale dall'onorevole Guarino. Tutta la manovra, nella sostanza, si traduce in una riduzione degli investimenti nel Mezzogiorno; anzi, qualcuno sta pensando addirittura di utilizzare i fondi della legge n. 64 per gli interventi nelle aree produttive in crisi del centro-nord.

Arriveremo alla famosa data del 1992, quando sarà realizzata la liberalizzazione dei mercati, con tutti i dati economici che registrano un continuo peggioramento per il Mezzogiorno: dalla disoccupazione, ai servizi, alla ricchezza prodotta in quella parte del paese.

Quando pensa il ministro che si dovrà realizzare un'opportuna inversione di tendenza ed attraverso quali strumenti essa si dovrà manifestare?

ANDREA GEREMICCA. Vorrei tornare su una questione, che sta diventando noiosa oltre che scomoda, ripresa in quasi tutti gli interventi: vorrei conoscere, cioè, l'opinione del ministro sui problemi del Mezzogiorno.

Sono rimasto colpito dall'intervento del professor Guarino il quale ha detto che se si propongono tagli in rapporto a residui di bilancio e ad una scarsa capacità di spesa della pubblica amministrazione nel Mezzogiorno e, se non si propongono rimedi a tale disfunzione, tanto vale affermare che quella di voler tagliare in alcuni settori, come il Mezzogiorno o i trasporti, è una scelta.

Anche l'onorevole Valensise ha riproposto la questione dell'efficienza della pubblica amministrazione nel Mezzogiorno.

Vorrei avere una valutazione del ministro, in termini di politica economica generale, su questo problema. Davvero la questione del Mezzogiorno e dell'incapacità di spesa è legata ad un'inefficienza della pubblica amministrazione? Non vi sono per caso problemi più generali di politica economica che portano a questo risultato? In particolare, non esiste il pericolo che, affidando la spesa nel Mezzogiorno all'intervento straordinario, ci si stia avvitando in un circolo vizioso?

Sappiamo bene che, anche con la rimodulazione che taglia nel 1989 fino a 12 mila miliardi, se si andrà avanti con il trend di spesa del 1988 si potrebbero accumulare ulteriori residui passivi.

La soluzione non consiste solamente nella riforma della pubblica amministrazione per farla funzionare meglio: il pro-

blema che intendo porre è un altro. Se l'intervento straordinario diventa sostitutivo di quello ordinario, e quest'ultimo è considerato integrativo di quello straordinario, registreremo sempre un calo di spesa nel Mezzogiorno. La filosofia dell'impostazione economica generale non ha mai affidato — ed è inimmaginabile che affidi — all'intervento straordinario la capacità di superare un determinato *trend*. Cosa c'entra con l'incapacità di spendere della pubblica amministrazione nel Mezzogiorno (e parlo delle autonomie locali) il fatto che le Partecipazioni statali abbiano investito nel Mezzogiorno solamente il 50 per cento di quello che era previsto. Cosa c'entra con l'incapacità della pubblica amministrazione nel Mezzogiorno il fatto che le amministrazioni statali, per quanto concerne il FIO, si fermano a Roma!

Vorrei, inoltre, conoscere la valutazione del ministro circa l'attuazione della norma che prevede la famosa quota di riserva per il Mezzogiorno, atteso che su tale problema abbiamo ricevuto risposte diverse da parte degli altri ministri finanziari.

Non voglio fare un calcolo di tipo ragionieristico, ma di politica economica generale. La legge che stabilisce la riserva al Mezzogiorno del 40 per cento degli investimenti pubblici, immagina tale riserva come integrativa degli interventi straordinari e speciali, oltre che delle leggi territoriali e locali. Ora, a noi sembra che, sul terreno della politica economica, ciò rappresenti il ribaltamento dell'impostazione che, invece, affida all'intervento straordinario un ruolo integrativo di quello ordinario.

Esiste, certamente, un problema di riforma della pubblica amministrazione e di misure rapide, in questo senso, soprattutto nel Mezzogiorno. Però, sul terreno della manovra generale di politica economica e finanziaria, per quanto concerne l'intervento nel Mezzogiorno, in che modo vengono motivate alcune scelte relative, per esempio, alla quota di riserva o agli interventi in alcuni settori fondamentali? Come si pensa di poterle superare in un

modo diverso dalla semplice constatazione dei residui passivi e dal loro taglio?

Infine, e ho concluso signor presidente, tra poco ascolteremo i rappresentanti dello SVIMEZ che alcuni mesi or sono, parlando di politica generale a proposito della manovra del Governo, sostennero che, con una previsione di sviluppo del PIL del 3,5 per cento (per altro differenziata sul territorio nazionale così com'è accaduto nel 1987 e nel 1988), lo squilibrio tra Nord e Sud è destinato ad aumentare.

Si tratta di un'affermazione precisa sulla quale gradirei conoscere l'opinione del ministro.

LUIGI CIPRIANI. Vorrei chiedere al ministro del bilancio se non consideri un poco miope e di corto respiro fondare la valutazione positiva del quadro generale semplicemente sul tasso di sviluppo dei paesi ricchi, sempre più circondati dall'impoverimento generale degli altri paesi. Si tratta di una situazione che sta diventando destabilizzante, come stiamo constatando in nord Africa ed in Jugoslavia.

Vorrei chiedere al ministro se non ritenga opportuna una progettazione di più ampio respiro per la quale l'Italia si impegni su un duplice fronte: da un lato, per « abbuonare » i debiti dei paesi del Terzo mondo e, dall'altro, per farsi promotrice, sul piano internazionale, della costituzione di un fondo di garanzia per le materie prime. Quello che veniva giudicato come un elemento estremamente positivo, cioè il crollo dei prezzi del petrolio e delle materie prime, ha come conseguenza l'impoverimento di molti paesi del Terzo mondo. Non ritiene che l'Italia debba partecipare alla costituzione di un fondo internazionale di sostegno ai prezzi delle materie prime, in modo da poter sganciare i paesi produttori di tali materie dalle manovre monetarie dei paesi più ricchi?

AMINTORE FANFANI, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. In primo luogo, ho piacere di constatare

come la mia osservazione, che era poi un invito a modificare la successione dei rapporti tra Parlamento e Governo nella preparazione della legge finanziaria, non fosse avventata, ma corrispondesse ad una preoccupazione degli stessi colleghi, comprovata con gli interventi oggi svolti. Infatti, se tali interventi fossero stati pronunciati in Aula ad esempio tre mesi fa, cioè con alcuni mesi di anticipo rispetto alla redazione e presentazione della legge finanziaria, nonché alla sua discussione da parte del Parlamento, ciò avrebbe consentito al Governo — è questa una mia valutazione — di presentare un testo diverso perché arricchito non soltanto delle previsioni — talora da voi giudicate, non a torto, sbagliate ed approssimative — dei cosiddetti esperti, bensì del giudizio dei politici che, vivendo in periferia (in senso appropriato e non diminutivo) e quindi a contatto con i problemi e le difficoltà della gente, si trovano ad essere i principali portavoce delle loro esigenze e delle loro aspettative. Questo, dunque, conferma che la mia prospettazione nel sollecitare una modifica delle scadenze preparatorie della legge finanziaria è più che mai attuale; infatti, dal colloquio di stamane risulta convalidata come indifferibile, almeno per il prossimo anno. Ciò anche per evitare che, all'ultimo momento, per effetto di clamorose iniziative delle Assemblee o per « esaurimento delle lacrime » dei governanti, si finisca con l'approvare provvedimenti che, anziché migliorare la situazione generale del paese, pur riaccendendo le speranze nei fatti, la rendano più debole. Il mio non è un giudizio negativo o malevolo, ma semplicemente il frutto di un'esperienza annosa, che invita i colleghi del Parlamento ad avere maggiore fiducia nella loro funzione di portatori non solo del potere delegato dal popolo, ma anche di una conoscenza della realtà maggiore di quella che possano avere i lettori di libri o di statistiche.

Ciò premesso, vengo alle singole questioni sollevate. Per primo l'onorevole Castagnola — ma poi molti altri, compreso il presidente Cristofori — si è domandato se

i documenti presentati meritino tutta l'attenzione che dovrebbero avere, aggiungendo che spesso tale attenzione è sviata dalla constatazione di trovarsi di fronte non a cifre realmente rispondenti alla situazione attuale, bensì a cifre redatte da chi non sa quale sia la situazione o le ha modificate per farla apparire migliore. Con questi brevi cenni credo di aver risposto a molti interventi, compreso quello, assai autorevole, del presidente.

Discutendo tra ministri, in una sede diversa da questa, ad esempio, abbiamo dovuto riconoscere che aveva ragione quel collega secondo il quale la fiscalizzazione di certi oneri delle imprese, che si dedicano soprattutto all'esportazione, sarebbe stata, in linea generale, benefica, purché si escludessero da queste imprese quelle di pompe funebri: io osservai che esportavano ormai soltanto merce in decomposizione per il paradiso! Questi sono fatti dei quali bisogna tenere conto. Ne vorrei citare altri (ma ne faccio a meno) che confermerebbero come l'ascolto della viva voce di chi, per buona parte dell'anno, vive a contatto con la gente che sopporta i nostri errori, o i nostri accreditamenti di cifre e documenti vari, sarebbe molto utile soprattutto ai governanti, per poter presentare con veste più immacolata e con maggiore credibilità al Parlamento i testi dei quali chiedono l'approvazione. Non è un intervento polemico il mio, ma un intervento *ad adiuvandum* nei confronti dell'azione del Governo, che ha bisogno di questo apporto diretto tanto quanto ha bisogno di quello dei tecnici e degli esperti.

Tutto ciò ci riporta ad una serie di altre domande che sono state, in questa sede, avanzate, cioè quelle relative ai servizi attualmente a disposizione del Ministero del bilancio.

Non intendo certo mettermi in competizione con il ministro delle finanze, che sta cercando di arrivare, con una revisione di parte delle strutture del suo dicastero, ad una più efficace lotta contro l'evasione, ma certo alcune considerazioni vanno fatte. Pochi giorni fa mi sono sentito domandare dal ministro del bilancio

di un paese la cui popolazione ammonta ad un quinto di quella italiana ed il cui Ministero del bilancio abbastanza efficiente ha compiti — va detto — anche decisionali e non solo previsionali, di quanto personale dispone complessivamente il nostro Ministero; alla mia risposta che si tratta di 300 dipendenti in tutto, compresi gli assenteisti — che dalle statistiche redatte in questi giorni risultano ammontare, come ho rilevato con molto dispiacere, al 10 per cento —, egli ha dichiarato con molto stupore che, nel suo paese, i dipendenti del Ministero del bilancio sono quasi 3 mila. L'ho esortato ad operare una riduzione di tale personale anche per incoraggiare noi ad aumentare il nostro! Scherzi a parte, non partendo da una richiesta di ampliamento delle strutture, ma piuttosto, da una valutazione delle strutture esistenti, degli obiettivi affidati e delle carenze manifestatesi, è necessario riesaminare con attenzione tutto il problema dell'attività previsionale che un Governo moderno deve compiere se vuole legiferare in aderenza alla reale condizione del paese.

L'onorevole Castagnola ha anche parlato di accelerare e rendere più accurati i documenti. Ha ragione! Non sa quante volte in questi pochi mesi ho dovuto fare la stessa constatazione: non già perché vi sia cattiva volontà, ma perché spesso vi è un difetto fin dall'origine, per così dire di statistica. Ciò senza riferirci all'Istituto, benché anche questo debba sottoporre i propri piani annuali di attività al CIPE; piani che, per la verità, sono stati approvati con una certa celerità, anche se non sempre questa è guida utile all'accuratezza, per cui bisognerebbe anche domandarsi se la rimessione al CIPE di tanti compiti sia soltanto protocollare o debba essere perfezionatrice di attività in precedenza svolte — considerazione che, ovviamente, vale per tutti e non solo per l'Istituto centrale di statistica —.

Ricordandomi che all'inizio degli anni venti, affrontando i problemi della programmazione della vita economica, i primi pianificatori del mondo, liberisti ed istituzionalisti americani, arrivarono alla

conclusione che la prima forma di pianificazione è la diffusione di notizie, nel corso di questi quaranta anni mi sono meravigliato tante volte osservando come, trascurando l'influenza che le notizie hanno nella determinazione di una certa pianificazione della vita economica, gli istituti di statistica del nostro paese (come anche di altri) abbiano anticipato le notizie credendo di dimostrare solerzia, ma in realtà contribuendo ad accrescere la confusione. Per esempio, il fatto di sapere ogni mattina di quanto siano aumentati i prezzi, possiamo dubitare che sempre offra contributi ai tentativi di frenare l'inflazione. Ricordo che nei giorni della grande crisi del marco, intorno alla metà degli anni venti, nei ristoranti di Berlino non si disponeva di un menu, poiché questo compariva su una grande tabella luminosa, che si rinnovava a distanza di minuti con il mutare dei prezzi.

Si tratta di ricordi ed avvenimenti anche di natura storica, atti a portare la nostra attenzione su quella che si può definire la prima forma di programmazione: il collegamento continuo fra le scelte ed i fatti che si susseguono, l'eco che ne perviene nel paese e l'impulso scaturente da quella eco negli operatori economici, non soltanto nei più importanti, ma soprattutto nei più piccoli, i quali — com'è stato detto — decidono di tante posizioni del mercato.

L'onorevole Castagnola ha giustamente manifestato l'esigenza che i documenti economici e finanziari siano arricchiti da una notevole quantità di dati statistici. Per la verità, ho provato un certo spavento vedendomi inviare, da parte degli uffici competenti, non soltanto lo schema di determinate scelte effettuate, ma anche il corredo delle tabelle. Alla domanda se fossero indirizzate unicamente a me, mi è stato risposto che sarebbero state inoltrate anche al Parlamento. Effettivamente non so con precisione se tali dati siano pervenuti o se si trovino allegati all'ultima relazione compilata; tuttavia, mi domando in ogni caso che fine faranno. Tutti i lettori di libri sanno che l'inseri-

mento di una tabella nel luogo giusto completa il testo, mentre incastonata meccanicamente fra vari fascicoli non sortisce effetti positivi e rischia di far saltare la lettura dei passi precedenti e seguenti.

Occorre essere consapevoli dei limiti temporali entro i quali sono costretti il Governo ed il Parlamento e della necessità, che quelli comportano, di rendere preciso e dosato il contenuto dei documenti in esame.

Per quanto riguarda i rapporti tra prodotto lordo e livello della disoccupazione, ho svolto qualche accenno nella mia relazione; più abbondante o, meglio, meno sintetico sono stato nella relazione che illustrai lo scorso 3 ottobre di fronte alla Camera dei deputati. Il problema esiste ed è molto importante; pertanto, merita di essere esaminato anche dal punto di vista statistico, al fine di individuare il *trend*, analizzandone le possibilità di sviluppo in senso ascendente o decrescente. Un confronto del genere può essere ricco di insegnamenti per il ministro della spesa e per quello dell'entrata, poiché le variazioni relative al prodotto interno lordo, considerate congiuntamente a quelle intervenute nelle percentuali di disoccupazione, possono indicare uno spiraglio in direzione di una riduzione della spesa, con collettivo profitto, e non quella di un aumento del disavanzo e della spesa inopinatamente conseguiti nella ricerca dell'interesse generale.

L'onorevole Castagnola ha posto un quesito intorno all'adeguatezza delle tabelle ed alla conoscenza del fenomeno che si dovrebbe studiare: su tale argomento credo di aver dato qualche delucidazione.

L'onorevole Guarino ha domandato se il Governo sia in grado di preannunciare o certificare sviluppi dell'evoluzione economica successivamente al 1988, in senso più favorevole di quanto nelle ultime settimane è stato previsto. Supponendo che la situazione continui ad evolvere in una « scatola di vetro », direi che le previsioni vanno in questo senso; tuttavia, non a caso ho ricordato eventi di politica internazionale di notevole imprevedibilità.

Per esempio, chi potrebbe scommettere circa la vittoria dell'uno o dell'altro candidato alla presidenza degli Stati Uniti? Da parte mia, non ho preferenze personali, ma intendo solo sottolineare che non si può considerare scontato l'esito di un accadimento, che tante conseguenze avrà sull'economia italiana. Molti hanno parlato dei problemi del dollaro e delle esportazioni, eppure non so quanti di loro — ed io mi metto fra essi — abbiano compreso le intenzioni in materia, non dico dei vicepresidenti, ma dei presidenti candidati.

Per quanto riguarda l'andamento dei prezzi del petrolio, desidero citare un fatto avvenuto nel 1973, quando si ebbe il primo grande scossone provocato dai paesi produttori di petrolio. In quell'epoca, non ricoprivo cariche di Governo ed un ministro di uno dei paesi produttori coinvolti negli avvenimenti di quei giorni, venne a Roma per una visita al segretario della democrazia cristiana. Egli domandò se il nostro partito fosse entusiasta dell'azione dei paesi che stavano « reagendo ai capitalisti ». Risposi che, se fosse stato per scarso amore dei capitalisti, avremmo dovuto partecipare all'entusiasmo dei paesi produttori di petrolio, ma che, per il grande amore che avevamo per questi ultimi, ci domandavamo se non fossero tutti ammattiti, nel non riflettere adeguatamente sulle reazioni che avrebbero finito per provocare, prima in campo scientifico e poi in campo economico. Infatti, essi decidevano di bloccare le risorse petrolifere, dimenticando che operazioni di questo tipo, relativamente, per esempio, agli acciai, nel 1914-1915 avevano provocato la prima guerra mondiale. Quell'esponente politico mi rispose che essi non credevano in una reazione di tipo scientifico. Sbagliava: basti pensare che cosa si è ottenuto in Gran Bretagna e in Messico, coltivando quelle ipotesi rispettivamente nel Mare del Nord e nel Mare dei Caraibi (per nostra sfortuna l'Italia non ha mai disposto di risorse del genere!).

Da questi ed altri fatti è discesa la confusione con conseguenze in tutti i set-

tori della vita umana; in altre parole, essa è dipesa da decisioni avventate, anche se legittime dal punto di vista dei paesi ricchi di risorse petrolifere.

Del resto, negli anni dal 1980 al 1983, l'economia italiana avrebbe segnato la ripresa conseguita in alcuni settori, in assenza del soccorso — certamente non desiderato — dei paesi produttori di petrolio?

L'onorevole Guarino ha detto che i documenti programmatici potrebbero prolungare oltre il primo anno le previsioni di cui trattano. Certamente, ma, lo ripeto, a condizione di chiuderci in una « scatola di vetro ». In caso contrario, dovremmo accontentarci delle previsioni possibili, preparandoci anche ad eventuali delusioni, da non attribuire all'incapacità di magiche previsioni da parte degli esperti, ma ad accadimenti e decisioni esterni al nostro paese.

Restando in argomento, occorre sottolineare che le previsioni in materia sono rese sempre più difficili da fenomeni di evoluzione tecnologica, che vanno incidendo nel mondo e nel suo assetto: la computistica, l'automatizzazione e l'informatica. Non mi riferisco alla quantità ed alla qualità di elaborazione, ma alla velocità. L'invenzione della stampa segnò un progresso sconvolgente, ma distese i propri effetti su tutta la cultura europea e mondiale nello spazio di decenni e talvolta di secoli, con la necessità di attivare scuole e trasmettere una grande quantità di conoscenze. Oggi, l'informatica, sviluppantesi a ritmi serrati, produce e getta istantaneamente il seme di sconvolgimenti inimmaginabili: così si spiegano le esplosioni avvenute in questi giorni in Algeria, in Armenia e i fatti accaduti in Libia.

Ricordo quando, il giorno dell'Epifania del 1959, al Cairo parlando con Nasser di questi problemi e della confusione che in politica internazionale alcune sue iniziative avevano provocato, egli mi disse: « la colpa non può essere attribuita a me, ma ai cinesi, i quali hanno inondato l'Africa di piccole radioline ». « Di conseguenza », continuò Nasser, « tutti sono in condizione di ascoltare i discorsi da me pronunciati, tant'è che il giorno dopo il mio

intervento, prima ancora che io o i miei avversari (ovverosia gli israeliani) assumiamo qualche decisione, quelli hanno già deciso come reagire ». Senza saperlo Nasser aveva aperto gli occhi a questo povero occidentale, il quale comprese quali nozioni produssero gli sconvolgimenti che la società stava subendo. Ciò, non deve essere perso di vista per la nostra attività previsionale, oltreché per l'azione politica che la deve fronteggiare.

L'onorevole Guarino si è soffermato su un problema che, in verità, anche altri colleghi hanno sottolineato, vale a dire quello relativo al rapporto tra l'Italia meridionale ed il resto della penisola.

Debbo smentire — credo che nessuno sia arrivato a supporre tale maligna tendenza — che il Governo abbia intenzione di trascurare il Mezzogiorno. Anzi, nell'esecutivo cresce quotidianamente la consapevolezza che non tutte le misure adottate, fin dall'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, abbiano prodotto i benefici effetti attesi. Tuttora (mi riferisco particolarmente agli ultimi tre-quattro anni) l'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno non ha reso evidente il raggiungimento di determinati obiettivi, tant'è che molti si chiedono se non sia un errore affidarle una quantità tale di mezzi che non riesce a spendere.

Il ministro del bilancio ha potuto constatare, in due diverse occasioni, che il problema sta assumendo un'importanza eccezionale. Sono d'accordo con chi l'ha riproposto in questa sede, anche se penso che avremmo ricavato più vantaggi qualora fosse stato sollevato prima della definizione della legge finanziaria, non dopo. Qualcuno potrà domandare quando mi sono accorto dell'importanza che sta assumendo tale problema: la risposta è semplice. Me ne sono accorto quando, dovendo esaminare la situazione del FIO, ho constatato che da circa tre anni su quei fondi, destinati allo sviluppo ed all'occupazione, non era stata assunta alcuna decisione, ripartendo la somma ammontante a 9 mila miliardi tra le domande di contributi pervenute. Come Dio ha voluto, tutto si era verificato non per l'ineffi-

cienza dei servizi, ma per il mancato accordo (più volte tentato, come hanno sostenuto i miei predecessori) tra gli interferenti poteri delle regioni, tanto per citare un esempio, e di altri interessi legittimi.

Ciò premesso ho proposto, ed il CIPE l'ha accolta, una ripartizione dei fondi più vantaggiosa per il Mezzogiorno arrivando ad una percentuale del 45-46 per cento; il che ha provocato le proteste dei rappresentanti delle regioni settentrionali, i quali ci hanno invitato ad attenerci alla legge, dimenticando però che quest'ultima usa l'espressione « almeno il 40 per cento ».

Inoltre, avendo constatato che spettava al CIPE la decisione circa l'utilizzazione dei fondi disponibili da parte dell'Agenzia per il Mezzogiorno, i quali ammontavano, per carenze accumulate nel corso degli anni (mi riferisco all'attuazione del secondo momento del piano triennale) a 13 mila miliardi, mi sono affrettato per pervenire ad una conclusione che — è doveroso riconoscerlo — si è ottenuta grazie all'attivismo del ministro Gaspari. Tra l'altro, mi sono anche permesso di formulare talune osservazioni circa il mancato accoglimento di determinate richieste prive di fondamento (le quali, anzi, potevano essere maliziose): non solo le mie riserve sono state accolte, ma si è anche accettato che non venissero riproposte talune questioni sfuggite attraverso il « tramestio » delle domande. Posso assicurare, quindi, che cerchiamo di tenere gli occhi aperti: credetemi, farlo, avendo di fronte una massa così imponente di decisioni da assumere, non è facile, nonostante vi siano numerose altre paia di occhi aperte insieme a quella del ministro.

In ordine alla valutazione dell'uso di questi fondi, debbo innanzitutto esprimere la mia gratitudine al ministro Amato il quale, nel corso degli incontri avuti per la redazione della relazione, ha sostenuto che il ministro del bilancio deve estendere il suo potere di valutazione all'utilizzazione dei fondi statali, anche esprimendo un giudizio sulle domande che pervengono dalla periferia alla

Cassa depositi e prestiti per particolari innovazioni. Nell'esprimere la mia gratitudine, ho però detto al ministro se si rendeva conto della quantità di domande esistenti da verificare. Non solo, ho anche aggiunto che al nucleo di valutazione del Ministero del bilancio, composto da trenta esperti, è attribuito dalla legge il potere di valutare i progetti presentati dai ministeri e dagli enti controllati dai ministeri medesimi. Pertanto, se oltre ai compiti che già svolge, gli attribuissimo anche la verifica delle oltre trentamila domande che pervengono alla Cassa depositi e prestiti, occorrerà mobilitare le truppe mandate in Aspromonte!

Voi avete perfettamente ragione quando sollevate questi problemi: tuttavia, se esiste in voi il dubbio che essi siano dovuti alle inadempienze volontarie, sbagliate, in quanto occorre imputarli a carenza di strumenti ed alla impossibilità di svolgere all'origine tempestive selezioni delle domande. Oggi, se non sbaglio, scade il termine dei 90 giorni entro i quali gli enti pubblici potevano inviare al Ministero del bilancio i progetti per la richiesta di contributi dai fondi FIO: non so ancora quale sia il numero delle domande pervenute. Ho notato, però, che sono giunte richieste per la proroga dei termini, perché ancora non si è trovato qualcuno che rediga i progetti: figuriamoci, bisognerà attendere qualche anno!

Sorge, comunque, un dubbio maligno e cioè che tali richieste dipendano dai ritardi del « treno » dei progettisti, che si offrono in periferia, per colmare — questo è un altro difetto che avete riscontrato — l'inadeguatezza dei servizi locali a fronteggiare le provvidenze preannunciate, che invitano ad inviare progetti a piccoli comuni, province o regioni privi di strutture idonee a predisporli nel limite dei 90 giorni.

Per quanto riguarda le domande dell'onorevole Russo circa l'oscillazione del dollaro e la disoccupazione ho già risposto.

Per quanto concerne l'utilizzazione dei fondi FIO, sono diminuite le disponibilità in seguito ad uno dei tagli più consistenti

operati dal Governo, che ha riguardato il Ministero del bilancio. Infatti, si è privato il dicastero di 3.180 miliardi di cui solo 300 riguardano il FIO, i rimanenti si riferiscono ad accantonamenti passati di somme per provvedere ai disastri provocati dai terremoti a cominciare da quello del 1981: vi chiedo se non sia legittimo domandarsi se, dopo tanti anni, si aspetti un altro cataclisma per vedere se vi siano altre rovine oltre a quelle cui si è posto rimedio. Giustamente il ministro del tesoro afferma che si deve procedere ad accertamenti, alcuni dei quali riguardano i fondi FIO: sono più di 2 mila miliardi oltre a quelli di competenza dell'Agenzia per il Mezzogiorno. Forse un piccolo taglio è necessario e per il ministro del bilancio era ed è molto difficile opporsi, considerato che egli era e rimane fermo sostenitore dell'opinione secondo la quale si può risparmiare senza produrre danni né allo sviluppo, né alle attività economiche.

Chi di voi ha competenza in questa materia che riguarda anche, ma non solo, i piccoli comuni, è in grado di dirmi se ha ragione chi sostiene che un'attenta revisione di tutte le richieste, le progettazioni e le attese può portare a ridurre ulteriormente la previsione di spesa rispetto a quanto si è fatto fino ad oggi. Il riferimento non è solo ai servizi — come in qualche caso si è tentato di fare — ma a tante previsioni progettuali che finiscono per essere soltanto promotrici di determinazioni di spesa, salvo poi dimenticarsene lungo la strada o dimostrarsi incapaci di utilizzarle.

Leggerò più attentamente il manuale del nucleo di valutazione per verificare se, effettivamente, si commette l'errore che è stato segnalato. Devo dire, però, che avevo avuto qualche campanello di allarme, e questa è la ragione per cui il 12 maggio, decidendo sui circa 8 mila miliardi del fondo FIO, chiesi il riesame dell'ordine delle priorità nell'approvazione dei progetti. Infatti, mi sembrava eccessivo continuare a privilegiare i progetti relativi all'attività culturale i quali, in alcuni casi, specie se riguardano la ricerca scientifica e zone adiacenti, pos-

sono avere un grande riflesso sullo sviluppo economico; in altri casi, possono arrivare persino a suscitare la speranza di incrementare il turismo, ma ciò dipende dall'entità dell'opera e dalla sua ubicazione: se si chiedono i fondi FIO per ricostruire un castello sito in una posizione il cui accesso può essere consentito solo con la costruzione di nuove strade — e forse non sarebbero sufficienti —, evidentemente si regalano risorse per destinazioni che stimolano l'amor proprio delle popolazioni, ma non servono a raggiungere l'obiettivo di un ulteriore appoggio allo sviluppo economico del nostro paese.

Tutto il problema riguarda, ancora una volta, la questione generale relativa alla revisione delle procedure, delle valutazioni, delle scelte e degli accertamenti susseguenti. Si è verificata una situazione che mi ha sbalordito: nel primo semestre di quest'anno, un servizio del nostro Ministero aveva eseguito venticinque ispezioni. Vi lascio immaginare non la mia reazione, ma il mio richiamo! Dopo pochi giorni, tale servizio mi ha presentato un progetto per il secondo semestre per far passare da venticinque a sessantacinque il numero delle ispezioni. Ciò significa che esistono potenzialità per incrementare la produttività dei servizi, ma si tratta di individuarne i tempi ed i modi.

Per quanto riguarda l'improprietà ed i difetti dei documenti presentati al Parlamento, devo sollevare un'obiezione in aggiunta ai rilievi mossi da alcuni colleghi e dal presidente. Avete mai fatto l'elenco dei documenti che ciascun ministero deve inviare al Parlamento? Vi invito a farlo e forse arriverete alla conclusione di aumentare il personale non solo di dattilografia, ma anche di ricerca, o di ridurre il numero delle richieste, oppure di trasformarle in esposizioni orali. Se penso al Ministero di cui sono titolare, a volte non mi rendo conto di come i pochi esperti riescano a sopperire a tutte le richieste e a tutte le necessità incombenti, non di amministrazione, ma di ricerca preliminare per redigere i documenti, di redazione e perfezionamento dei medesimi e,

dati i miei difetti, di lettura delle documentazioni. Vi assicuro che spesso 12 o 13 ore di lavoro al giorno sono insufficienti se non si vuole restare indietro nel lavoro. Con questo non voglio dire che dovete liberarci di ogni onere; cerchiamo, però, di selezionare meglio l'oggetto che richiede l'invio di documenti adeguati; altrimenti si moltiplicheranno le relazioni che meritano il giudizio severo, peraltro espresso con amabilità, in quest'aula da varie parti, compreso l'onorevole Sannella.

Il coefficiente di produttività della pubblica amministrazione è stato una delle ragioni — e devo dargliene atto — che ha spinto il ministro Amato ad attuare la disposizione che proposi al Consiglio dei Ministri, affinché fosse il ministro del tesoro personalmente, tramite colloqui individuali con i singoli ministri, ad individuare i servizi in cui dovessero essere introdotte modifiche di disponibilità ed accelerazioni di procedure. Non ho invidiato l'amico Amato per il compito che ha svolto, anzi mi sono permesso, in senso amichevole ed anche un po' ironico, di dire che aveva il torto — accingendosi ad una simile impresa — di conservare ancora il suo nome... « amato », si capisce, dai colleghi che erano sottoposti al torchio che, con fermezza, ha cercato di esercitare.

L'onorevole Geremicca si è soffermato ancora sulle relazioni e sulla spesa per il Mezzogiorno. Credo che la carenza non dipenda da errati giudizi fatti in seno all'Agenzia, ma dal variare dei giudizi, anche per il variare dei responsabili. Sappete meglio di me quanti mutamenti siano avvenuti all'interno dell'Agenzia ad alto, medio e basso livello in questi ultimi anni e mesi, il che ha provocato pause in attesa di individuare bene le cose da fare.

Sempre l'onorevole Geremicca ha chiesto se siano previsti aumenti del divario tra nord e sud. Se non ricorriamo alla rigida applicazione delle leggi esistenti, soprattutto se non provvediamo alle innovazioni necessarie, il divario certamente aumenterà. Ma poiché questo non è nei

propositi né del Parlamento né del Governo bisognerà darsi da fare — voi con le sollecitazioni che vi spettano e con le decisioni che dovrete prendere ed il Governo con la vigilanza che ha il dovere di esercitare — per prevenire questo che rappresenterebbe un vero disastro ed il fallimento non degli ultimi mesi o degli ultimi anni, ma di un quarantennio.

L'onorevole Cipriani ha toccato un altro punto interessante, quello relativo alla politica di sviluppo per i paesi terzi.

Il fatto che non si sia proceduto ad alcun taglio dei fondi stanziati per questa politica conferma l'attenzione rivolta dall'Italia a tali paesi.

Personalmente mi ritengo tra gli amici dei paesi terzi e tra quelli che comprendono bene la loro situazione, ma quando ho visto come ci si è lanciati a definire quante migliaia di miliardi si dovevano stanziare, senza previo accertamento degli obiettivi cui riferirsi e della capacità dei paesi beneficiari di utilizzarli per sviluppi desiderati, anziché per sciupii — sottolineo la frase — che anche in questi paesi avvengono, credo che abbiamo operato per non smentire la generosità ed il senso di solidarietà che ci deve legare a questi paesi.

Ma ciò non basta, occorre anche l'attività svolta in primo luogo dal Ministero degli esteri, soprattutto nell'ambito del CIPE, cui partecipa anche il Ministero del bilancio.

Da parte dell'onorevole Cipriani è stata invocata la riduzione a zero dei debiti che questi paesi hanno contratto. Di tale eventualità si è discusso anche nei recenti vertici dei sette a quello di Venezia, al quale partecipai per conto dell'Italia, e a quello di quest'anno svoltosi a Toronto. Ha prevalso l'idea di muoversi con cautela nel timore che l'annullamento dei debiti inviti i paesi ad una minore attenzione, ad essere più sbadati provocando debiti nuovi da parte di banche internazionali private e sapendo che poi i paesi, generosi o disattenti o politicamente maliziosi, applicherebbero il rimedio di questo momento anche a successive fasi.

Il problema esiste brutalmente in questi termini, ma credo che l'Italia abbia

fatto bene in parecchie circostanze, anche recenti, a tentare di ridurre l'entità di tali debiti e di ridurre quasi a simbolo l'entità degli interessi che su tali debiti devono essere pagati.

Ritengo — e mi rifaccio ad una proposta avanzata alle Nazioni Unite dopo il 1965 da un *ex* presidente del Messico — che i paesi del Terzo mondo debbano partecipare alla valutazione dei loro fabbisogni ed alle decisioni da adottare per soddisfarli, altrimenti i fondi che destineremo verranno considerati fin dal momento iniziale un dono di cui si può fare ciò che si vuole. Inoltre, non va dimenticato che, non essendo stati destinati a scopi specifici, spesso vengono considerati di una genericità veramente spaventosa, mentre è opportuno svolgere una politica che non sottoponga le risorse esportabili di alcuni dei paesi del Terzo mondo ad un deprezzamento internazionale che riduca a niente, anzi rende addirittura condannabile lo sforzo che essi fanno per valorizzare le disponibilità naturali che posseggono.

Chiedo scusa se non ho risposto esaurientemente alle domande rivoltemi; spero tuttavia di aver potuto dimostrare con quale attenzione dobbiamo perseguire lo scopo con cui ho partecipato ben volentieri a questo colloquio. Chiedo, infine, che esso sia anticipato negli anni prossimi per dar modo alle vostre rimostranze ed indicazioni di essere pienamente soddisfatte con decisioni appropriate.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro del bilancio perché la sua replica non poteva che essere circostanziata rispetto ai quesiti che gli sono stati rivolti. Essa può essere un motivo di forte riflessione per tutti i colleghi.

#### **Audizione dei rappresentanti dell'ISPE e dell'ISCO.**

**PRESIDENTE.** Procediamo ora all'audizione dei rappresentanti dell'ISPE e dell'ISCO.

*(Vengono introdotti in aula i rappresentanti dell'ISPE e dell'ISCO).*

**PRESIDENTE.** Do la parola alla professoressa Maria Teresa Salvemini, presidente dell'ISPE.

**MARIA TERESA SALVEMINI, Presidente dell'ISPE.** La discussione parlamentare sul bilancio dello Stato e sulla legge finanziaria quest'anno, per la prima volta, ha come punto di riferimento una decisione di natura programmatica: alla politica delle entrate e delle spese pubbliche sono stati posti, con il documento del 31 maggio scorso, obiettivi già precisati in termini quantitativi; in coerenza a questi, venivano proposte delle linee di azione nei vari settori che, poi, dovevano trovare espressione puntuale sia nel sistema di decisioni del bilancio dello Stato, sia in altri interventi legislativi di più ampio respiro riformatore.

Questo nuovo assetto del processo di bilancio in qualche misura anticipa la nuova legge n. 362 dell'agosto scorso: questa, infatti, ribadisce la separazione in due tempi della decisione, ed anzi, ulteriormente precisa un *iter* logico nel quale bilancio a legislazione vigente e legge finanziaria vengono presentati in momenti diversi, l'uno in luglio, l'altro a settembre; devono essere ambedue però legati, l'uno nei parametri che ne sostengono l'intelaiatura, l'altro negli spazi di manovra finanziaria disponibile, al documento di programmazione stesso.

L'ipotesi sottostante il nuovo processo di bilancio è che si tratti comunque di un'unica decisione, che procede — per così dire — dal generale al particolare, dalle grandi scelte (sul livello di pressione fiscale, sul percorso di rientro del fabbisogno primario, e così via) alle scelte particolari (le leggi di accompagnamento della finanziaria, il bilancio annuale dello Stato).

Appare logico, pertanto, che il Parlamento possa e voglia esaminare le coerenze tra il documento programmatico a lui proposto in primavera dal Governo, e da lui approvato, e i nuovi documenti.

Dal punto di vista degli obiettivi di carattere generale, può senz'altro affermarsi che la proposta di bilancio va nella direzione indicata dal documento; si prospetta un aumento delle entrate al fine di aumentare la pressione fiscale, e insieme uno spostamento di peso dalle imposte dirette alle indirette; la spesa complessiva è stata rapportata ai livelli programmati attraverso l'applicazione di un criterio di crescita uniforme; il fabbisogno in rapporto al prodotto interno lordo si trova esattamente al livello preconstituito dal piano di rientro.

Un più puntuale riscontro di cifre, a livello più analitico, non è tuttavia possibile; o almeno deve dirsi che quel puntuale riscontro quantitativo tra gli obiettivi del piano di rientro e le cifre del bilancio, che sembra implicito nel disegno della legge n. 362, è più difficile di quanto si pensi; innanzitutto perché tra gli aggregati del documento di programmazione e il bilancio non vi è rapporto di facile evidenza: il documento è costruito sulla base dei conti « istituzionali », tra i quali il bilancio dello Stato ma l'aggregazione, la definizione delle voci, il passaggio dalla competenza alla cassa e altri tecnicismi non sono così maneggevoli da consentire un immediato passaggio, una volta noti i dati del bilancio, alle ipotesi del documento. È vero che sia a maggio sia ora è disponibile un conto del settore statale, e che a questo si fa riferimento nel controllo del percorso di rientro. Tuttavia, come ricorda l'allegato del documento di programmazione, il conto del settore statale presente nel documento si costruisce consolidando le gestioni di cassa del bilancio statale, della tesoreria, dell'Agenzia per il Mezzogiorno, della Cassa depositi e prestiti e delle aziende autonome. Ogni voce del conto, ad esempio i pagamenti per il personale, somma perciò le relative spese dei vari bilanci. Questo è il conto che normalmente è contenuto nelle relazioni trimestrali di cassa.

Il conto del settore statale contenuto nella seconda parte della *Relazione previ-*

*sionale e programmatica*, invece, rileva i comportamenti delle aziende autonome, principalmente attraverso la variazione dei loro depositi in tesoreria. Di conseguenza, tra i due conti è confrontabile solo il saldo, non le singole voci tra cui, in particolare, non sono confrontabili gli interessi; infatti non è possibile ottenere dai 117.350 miliardi al netto di 87 mila miliardi di interessi, quel fabbisogno primario che la *Relazione previsionale e programmatica* indica in 21 mila miliardi di lire; eppure, si tratta di un valore estremamente importante, poiché dimostra che la manovra consente di rispettare, ed anzi superare, il corrispondente obiettivo del piano di rientro, che era di 23.900 miliardi. Tale cifra, però, non risulta di estrema evidenza.

Inoltre (e forse qui la carenza è più importante), il conto del settore statale presentato riguarda solo il 1989: nessun riscontro è pertanto possibile per il biennio successivo.

Non vorrei, tuttavia, che queste osservazioni suonassero come critica: a me sembra di doverle fare semplicemente per illustrare la novità sostanziale del nuovo processo di bilancio, ma, come tutte le cose nuove, esse non si improvvisano in un giorno e nemmeno in un mese. Lo sforzo del Governo di fornire dati sempre più ampi e dettagliati ritengo debba essere profondamente apprezzato dal Parlamento.

Si tratta, semplicemente, di capire in quale direzione andrebbero rivolti gli sforzi futuri: una direzione possibile a me sembra quella della costruzione di documenti che rendano il processo di bilancio interamente trasparente e leggibile.

Un'altra osservazione, di carattere generale, riguarda il bilancio pluriennale. La sensazione di maggiore difficoltà nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema mi sembra venga data proprio dalla già accennata carenza di un conto triennale del settore statale, nonché dalla presenza del bilancio pluriennale programmatico quasi come un'appendice (non del tutto indispensabile e messa lì, direi quasi, di nascosto) del processo di decisione.

Nel bilancio pluriennale dello Stato le politiche di programmazione — che nel documento di programmazione appaiono astratte determinazioni, prive di un soggetto chiamato ad eseguirle — si trasformano in un insieme di comportamenti dello Stato e degli enti decentrati. Le entrate tributarie, ad esempio, se trovano solo in parte allocazione nel bilancio dello Stato, implicano che, per la parte restante, siano l'espressione di un'autonoma capacità impositiva di altri soggetti. I trasferimenti agli altri enti pubblici rappresentano una voce nella quale si riflettono le principali politiche (previdenziale, sanitaria, dei trasporti), attraverso i pagamenti per operazioni finanziarie si attua la politica delle partecipazioni statali, e così via. Sono tutte politiche non immediatamente evidenti nei conti aggregati del settore pubblico e del settore statale; pertanto il bilancio pluriennale va costruito, a norma della legge n. 362, individuando i trasferimenti correnti e di conto capitale verso i principali settori di spesa decentrata.

Sulla base di un bilancio pluriennale si dovrebbe, poi, da una parte costruire il bilancio annuale, dall'altra impostare la legge finanziaria, i provvedimenti collegati e gli altri provvedimenti necessari per realizzare le politiche disegnate, gli uni e gli altri con evidenza del loro sviluppo pluriennale. Se non si fa così, si rischia di privilegiare, come nel passato, l'ottica del bilancio annuale, solo rispetto al quale si misurano le coperture della legge finanziaria, l'impatto dei provvedimenti collegati, le rimodulazioni delle leggi di spesa.

Di nuovo, è chiaro che non si può giudicare sulla base dell'anno in corso, poiché, certo, sarebbe ingiusto pretendere un processo di bilancio del tutto messo a fuoco. È bene, tuttavia, fare attenzione affinché alcune soluzioni, utilizzabili correttamente in mancanza di meglio, non divengano poi la regola. Penso, ad esempio, alla trasposizione di regole quantitative « semplici » dal documento di programmazione al bilancio: la regola del tetto del 14 per cento per la spesa dei

singoli ministeri, ad esempio, può essere utile in mancanza di regole meglio articolate, ma porta con sé la difficoltà del passaggio dalla cassa (contenuta nel documento di programmazione) alla competenza (il bilancio). Lo stesso potrebbe dirsi se si costruissero il secondo ed il terzo anno del bilancio pluriennale applicando ad un primo anno, costruito a sé, i tassi di incremento tratti dal documento di programmazione: se si realizzasse meccanicamente una trasposizione di questo genere, tale operazione potrebbe essere giustificata in una fase come l'attuale, ma a regime significherebbe semplicemente un depotenziamento del bilancio pluriennale programmatico. Già in altre occasioni, del resto, ho avuto modo di esprimere l'opinione che per dare piena rilevanza al bilancio pluriennale programmatico, esso dovrebbe essere presentato in una fase precedente: se non è possibile farlo contestualmente al documento di programmazione, forse sarebbe possibile, quanto meno, presentarlo in luglio, insieme al bilancio a legislazione vigente (come, d'altra parte, ha suggerito la stessa Corte dei conti).

In questo modo, la terza parte del processo di bilancio, quella di settembre, sarebbe dedicata solo agli interventi, ossia alle microdecisioni di politica di bilancio.

Lo scarso tempo a disposizione non ha permesso all'ISPE di svolgere alcun approfondimento sui contenuti delle politiche di bilancio proposte. Voglio ricordare che l'anno scorso, invece, l'istituto aveva effettuato una riclassificazione della spesa in conto capitale che può essere ripetuta per il bilancio di quest'anno: sulla base di tale riclassificazione è possibile fornire una valutazione dell'impatto della decisione di bilancio in materia di spesa in conto capitale per quanto riguarda la produzione e l'occupazione. Penso e spero che si potrà egualmente procedere in questa direzione in tempi utili, prima della conclusione della sessione di bilancio.

Vorrei ora fare alcune osservazioni su due punti che mi sembrano molto importanti: la spesa per il personale e la spesa per interessi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, secondo il documento di programmazione economico-finanziaria, le retribuzioni reali *pro capite* dei dipendenti del settore pubblico dovrebbero crescere, nell'ipotesi programmatica, con un tasso pari all'1 per cento. Dato il tasso di inflazione del 4,5-5 per cento, previsto per il 1989 (nella *Relazione previsionale e programmatica*, in verità, si parla del 4 per cento), le retribuzioni *pro capite* nominali dovrebbero crescere nello stesso anno del 5,5-6 per cento. Tale risultato è ottenibile a condizione che gli aumenti retributivi *pro capite* imputabili ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, escluso il comparto della scuola, risultino pari a circa il 2,5-3 per cento della retribuzione del 1988. Ciò implica un accantonamento che dovrebbe superare di qualche centinaio di miliardi (700-1000 miliardi) lo stanziamento fisso con la legge finanziaria.

Una considerazione più importante, però, ai fini del rispetto delle regole del piano di risanamento della finanza pubblica riguarda le piattaforme contrattuali del pubblico impiego.

Le uniche piattaforme sindacali unitarie, già approvate dagli organismi dirigenti, e ancora da sottoporre all'approvazione delle strutture di base, sono riferite al comparto dei ministeri e del parastato, in totale circa 470 mila addetti.

Per i due comparti la richiesta è di circa 350 mila lire in media al mese, alle quali occorrerebbe aggiungere 60 mila lire per l'innalzamento del fondo incentivazione dallo 0,8 al 3 per cento del monte salari.

Ipotizzando l'estensione di tale aumento agli altri comparti (anche se le prime ipotesi relative alla sanità collocano la richiesta base a lire 430 mila in media al mese), gli oneri complessivi, escluso il settore della scuola ed il personale non rientrante nella legge-quadro (dirigenti, eccetera), ammonterebbero ad almeno 11 mila miliardi a regime.

Per questa parte del personale, le richieste sindacali comporterebbero un aumento di oltre il 20 per cento sulla

retribuzione media del 1988, molto vicino all'aumento ottenuto dal comparto della scuola.

Anche ricorrendo ad una incisiva politica di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, come si sta facendo nel settore della scuola, ed anche manovrando sul lato dello scaglionamento degli aumenti contrattuali, appaiono oggi ancora troppo lontane le posizioni sindacali e quelle governative.

Per quanto riguarda la spesa per interessi, abbiamo osservato, seguendo il processo di formazione della previsione relativa alla spesa per interessi passivi, che le stime effettuate — pur dipendendo da ipotesi puntuali su tassi di interesse e modalità di copertura — di per sé contengono un elevato grado di incertezza e, quindi, un'elevata variabilità da un periodo all'altro. Ciò è dimostrato anche dal fatto che il Ministero del tesoro, nell'arco di soli tre mesi, ha modificato sostanzialmente la previsione della spesa per interessi, aumentandola sia per il 1988 sia, nella previsione, per il periodo fino al 1992.

La ragione dell'incertezza nella stima della spesa per interessi (che incide piuttosto seriamente sul raggiungimento degli obiettivi indicati nel piano a medio termine) dipende dalla sua sensibilità sia rispetto a variazioni dei rendimenti sia rispetto a variazioni della struttura della copertura.

Utilizzando una prima versione del modello interessi dell'ISPE, abbiamo simulato diverse ipotesi di variazione dei tassi di rendimento, ponendo come punto di riferimento le ipotesi contenute nell'ultima valutazione programmatica effettuata dal Ministero del tesoro. Si sono ipotizzati tre diversi andamenti del rendimento reale dei BOT (e, quindi, di quello dei titoli ad esso indicizzati) a parità del tasso di inflazione, dei differenziali di rendimento, del tasso di crescita del prodotto interno lordo reale, del disavanzo primario e delle modalità di copertura del fabbisogno.

Abbiamo compilato una tabella che dimostra come sia estremamente impor-

tante il profilo di discesa dei tassi di interesse. Se il profilo di discesa dei tassi di interesse è dell'1 per cento all'anno, ma regolare nei cinque anni del piano, si ha il massimo di risparmio di spesa degli interessi; se il profilo di discesa dei tassi di interesse è concentrato nel primo anno e poi non scende più, si ha il minimo di risparmio; una situazione intermedia si ottiene nel caso in cui la discesa dei tassi di interesse sia, come nel piano di rientro, meno forte nei primi anni e più forte negli ultimi anni del piano.

Da tale simulazione emerge chiaramente come l'innalzamento del livello dei tassi di interesse verificatosi quest'anno tra maggio (momento del piano di rientro) e settembre (momento della nuova previsione della spesa per interessi) giustifichi e spieghi una forte variazione nella previsione della spesa per interessi.

Nello stesso tempo, queste tre ipotesi comportano variazioni molto sensibili, che sono quantificabili in 56 mila miliardi nell'ipotesi di discesa fin dal primo anno di un punto, in 50 mila miliardi nell'ipotesi di discesa — come nel piano di rientro — progressivamente più incisiva via via che il mercato percepisce la credibilità del processo di rientro del disavanzo primario, mentre una variazione nel solo primo anno, in aumento o in diminuzione, porta un grossissimo effetto perché si ripercuote sugli anni successivi.

Anche la struttura della copertura ha un forte impatto sulla misura del fabbisogno, in quanto tale struttura deve tener conto della variazione della spesa dovuta alla contabilizzazione anticipata che caratterizza le modalità di erogazione degli interessi sui BOT. Questa contabilizzazione interagisce con l'effetto di discesa dei rendimenti, in quanto, a seconda che la struttura della copertura sia più o meno a breve termine, più anticipato o più ritardato risulta l'effetto sulla spesa per interessi della discesa dei tassi di interesse stesso.

Quella dell'elevata reattività è dunque una questione molto importante da tener presente per valutare la differenza tra le

ipotesi prospettate nei piani di rientro e le valutazioni effettuate nei documenti di bilancio.

Vorrei concludere questa esposizione con una riflessione: non è certamente possibile essere sicuri che, se anche le proposte del Governo venissero integralmente approvate, si realizzerà effettivamente il disegno di politica economica: vi sono troppi elementi di incertezza.

Per queste ragioni, mi sembra assuma importanza una fase primaverile di controllo e di verifica del percorso, strettamente collegata al nuovo documento di programmazione. In quella sede, cioè, il tendenziale a politiche invariate assumerà una valenza maggiore: non sarà soltanto il punto di partenza per una decisione programmatica, ma anche la sede per confrontare la decisione presa e la sua attuazione.

Poiché si tratta di un'operazione tecnicamente complessa (ho partecipato al lavoro di quest'anno e me ne sono resa conto) e poiché il documento è stato anticipato al 15 maggio, sarà importante vedere se i dati di chiusura del 1988 saranno effettivamente disponibili a fine febbraio, come sembra imporre — o supporre — l'articolo 10 della legge n. 362 quando prevede che, entro il mese di febbraio, il ministro del bilancio invii al Parlamento una relazione contenente i dati sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e l'aggiornamento delle previsioni per l'esercizio in corso.

Sarà necessario, infatti, disporre di questi dati per costruire il conto della pubblica amministrazione, conto necessario per verificare la coerenza tra dati finanziari e dati economici.

GIOVANNI DE CINGHIO, *Rappresentante dell'ISCO*. Le ultime previsioni macroeconomiche compiutamente elaborate dall'ISCO risalgono all'inizio dell'estate. Di esse è stata fatta un'ampia presentazione alle Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato nel corso della precedente audizione del 6 luglio. L'ISCO mise allora in evidenza, oltre alla buona evoluzione dell'attività produttiva, due ri-

schì principali per il 1989: il riaccendersi dell'inflazione e l'allargamento del disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti economica. L'esercizio svolto allora già ipotizzava il raggiungimento di un obiettivo di fabbisogno di cassa del Ministero del tesoro, non molto diverso da quello ora stabilito con la legge finanziaria. Naturalmente, la manovra fu simulata adottando le ipotesi in quel momento valutate come le più realistiche.

La manovra che concretamente è stata definita dal Governo in questi giorni è ovviamente molto più articolata ed è attenta ad evitare alcuni dei rischi che l'ISCO stesso aveva segnalato, in particolare quello di nuove spinte sui prezzi.

Prima di un commento più analitico delle misure indicate dal Governo, è opportuno svolgere qualche considerazione sui quadri macroeconomici relativi al 1988 e al 1989 contenuti nella *Relazione previsionale e programmatica*, alla cui impostazione contribuisce — com'è noto — anche l'ISCO.

Esporrò al riguardo qualche dato essenziale. Per quanto concerne il 1988, la stima della crescita in volume del prodotto interno lordo è stata portata al 3,6 per cento. Ad un aumento dei consumi delle famiglie del 4 per cento si accompagna una crescita del 5 per cento degli investimenti fissi lordi, nel cui ambito si allargano dell'8 per cento quelli in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto e dell'1,5 per cento quelli in costruzioni. L'aumento delle importazioni sarebbe limitato all'8 per cento e quello delle esportazioni al 5,8 per cento. Non dovrebbero esservi variazioni delle ragioni di scambio.

Il peggioramento previsto per le partite correnti della bilancia dei pagamenti economica è visto sostanzarsi in una dilatazione del disavanzo dai 1.286 miliardi del 1987 ai circa 4.800 miliardi di quest'anno.

Le retribuzioni lorde dovrebbero aumentare del 7,7 per cento (senza apprezzabili differenze tra settore pubblico

e settore privato) e l'occupazione dello 0,7 per cento complessivamente (0,6 per cento nel settore privato).

I prezzi — intesi come deflatore dei consumi privati — sono stimati in aumento nel 1988 del 4,8 per cento. Il fabbisogno di cassa del tesoro chiuderebbe di poco al di sopra dei 117 mila miliardi di lire.

Quello relativo al 1988 è, dunque, un quadro nel complesso abbastanza positivo e che potrebbe addirittura risultare ancora migliore nei consuntivi. Le ultime indicazioni congiunturali segnalano, infatti, una crescente dinamicità della domanda e della produzione senza sensibili tensioni sul piano dei fenomeni monetari.

Tutto ciò è dovuto soprattutto a due fattori: una crescita della domanda mondiale (stimata ora in circa il 7,5 per cento) rivelatasi superiore alle valutazioni di metà anno ed una flessione dei prezzi del petrolio anch'essa superiore alle aspettative (nella *Relazione previsionale e programmatica* l'ipotesi è di un prezzo del greggio di 14,5 dollari a barile contro i 17 del 1987). Parte del contenuto disinflattivo di questa flessione dei prezzi dell'energia è stato però vanificato in questi mesi da un sensibile rafforzamento del dollaro degli Stati Uniti rispetto alla lira, anch'esso non scontato negli esercizi previsionali di metà anno.

L'evoluzione del contesto internazionale, nell'insieme più favorevole del previsto nei confronti del nostro sistema, non dovrebbe, comunque, comportare per il 1988 risultati globali molto diversi da quelli già indicati in primavera dall'ISCO. Ne scaturiranno, tuttavia, effetti maggiori nel 1989 e risulterà, soprattutto, agevolato il raggiungimento degli impegnativi traguardi fissati per il prossimo anno, sintetizzabili nei seguenti punti: un aumento del 3 per cento del prodotto interno lordo; un contenimento del disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti economica al di sotto dei 7 mila miliardi di lire; un tasso medio di inflazione pari al 4 per cento; un fabbisogno del settore statale sugli stessi livelli

del 1988 e, quindi, decrescente in percentuale del PIL; un aumento dell'occupazione dell'1 per cento.

La realizzabilità di tali obiettivi viene legata — com'è noto — principalmente a tre condizioni: una politica tariffaria e di prezzi amministrati che limiti l'aumento medio di tali prezzi al 3 per cento; una dinamica delle retribuzioni unitarie non superiore al 5 per cento sia nel settore privato sia in quello pubblico (condizione che si può esprimere anche come un aumento di un solo punto percentuale in termini reali); una manovra di finanza pubblica di ampie proporzioni che operi, nella misura richiesta, sia dal lato della spesa che da quello delle entrate.

Se gli obiettivi di crescita del prodotto interno lordo e quelli di contenimento del disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti economica e del fabbisogno del settore statale sembrano in larga misura raggiungibili e compatibili con la manovra indicata dal Governo, qualche dubbio permane circa la riduzione dell'inflazione al tasso medio del 4 per cento. A tal fine, anche una crescita delle tariffe e dei prezzi amministrati limitata al 3 per cento ed una dinamica delle retribuzioni unitarie non superiore al 5 per cento potrebbero non rivelarsi sufficienti. Non si può, infatti, trascurare l'effetto inflazionistico (meccanico, ma anche psicologico sulla determinazione dei prezzi finali di vendita) di alcuni provvedimenti di aumento delle entrate. È, inoltre, da considerare che sul piano internazionale prevalgono per il 1989 previsioni di lieve accelerazione dell'inflazione.

Se, d'altra parte, si verificasse un nuovo, pronunciato deprezzamento del dollaro e se si mantenesse il più basso livello segnato recentemente dal prezzo del petrolio (eventi che molti osservatori ritengono possibili) anche l'obiettivo del 4 per cento di inflazione potrebbe essere sostanzialmente avvicinato.

Poiché, però, come già detto, oltre ad un più favorevole quadro dell'economia internazionale rispetto all'esercizio per il 1989 svolto dall'ISCO in luglio, la principale differenza nella previsione per il

1989 è la calibratura della manovra di finanza pubblica, è giunto il momento di farne un'analisi.

PAOLO ZANGHI, *Rappresentante dell'ISCO*. L'altro giorno, discutendo con i colleghi dell'ISCO sul testo di questo intervento, mi è stata avanzata qualche critica per la sottolineatura — giudicata eccessiva — da me effettuata sul numero dei provvedimenti che concretizzano la manovra per il 1989.

Eppure questo aspetto mi sembra importante perché un numero elevato di atti legislativi volti a promuovere interventi di settore rischia, in assenza di regole ben precise sui tempi di discussione e di approvazione, di far slittare la loro entrata in vigore oltre il 1° gennaio 1989. Tale evento — come hanno sottolineato pareri autorevoli — è da paventare in quanto la mancata approvazione di alcuni provvedimenti od anche la semplice dispersione nel tempo dei loro effetti, metterebbe in pericolo il conseguimento degli obiettivi indicati dal documento di programmazione economica e finanziaria. Ciò non solo da un punto di vista aritmetico, ma anche perché la manovra perderebbe quell'effetto di impatto massiccio, su cui si conta, per creare le condizioni psicologiche favorevoli ad un abbassamento del livello dei tassi di interesse ed un prolungamento della vita media del debito.

La sottolineatura del numero dei provvedimenti mi sembra, inoltre, importante per la necessità di individuare con esattezza i provvedimenti ai quali ci si riferisce circoscrivendo l'area della manovra. Le norme che presiedono alla stesura del bilancio, infatti, non consentono di cogliere con immediatezza le singole misure i cui effetti si celano nelle postazioni di bilancio, nelle tabelle della legge finanziaria e nelle indicazioni dei riflessi finanziari dei provvedimenti collegati. A mio avviso, scendendo nel particolare, la manovra si articola in quattordici disegni di legge e in specifiche azioni amministrative presentati o promossi in tempi diversi.

Nove disegni di legge sono stati approvati nella riunione del Consiglio dei ministri del 29 settembre 1988 e riguardano la cosiddetta « ricostruzione della posizione fiscale » per i contribuenti forfettari, norme per il contenimento della spesa sanitaria e dei contributi in materia di trasporti, misure per fronteggiare l'evasione contributiva e per la parziale defiscalizzazione dei contributi sociali, l'istituzione dell'autonomia impositiva per gli enti locali, la regolazione del *turn over* per i pubblici dipendenti ed ulteriori disposizioni minori. Altri quattro disegni di legge erano stati approvati dal Consiglio dei ministri tra i mesi di luglio e settembre e sono relativi all'istituzione della tassa di concessione per la partita IVA, alle disposizioni antielusione, al nuovo regime di tassazione degli autonomi, oltre alla revisione delle aliquote IRPEF. Vi si affiancano una serie di azioni amministrative e di interventi di politica economica volti, rispettivamente, al recupero dei crediti INPS e alla riduzione dei tassi di interesse, oltre che gli interventi attuati direttamente sugli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente per contenere alcuni tipi di spesa.

Si tratta di una manovra rilevante che, ammontando a circa 30 mila miliardi, determina una riduzione del fabbisogno tendenziale rispetto al PIL di circa 2,7 punti percentuali. È il più alto valore raggiunto da qualsiasi « pacchetto » di misure di contenimento negli ultimi anni. È, infatti, da tener presente che, se nella valutazione della manovra non sono da considerare le rettifiche alla stima tendenziale sulle entrate e sulle spese (ad esempio la revisione delle stime della spesa sanitaria), in essa vanno comprese le misure volte a finanziare alcune spese « fuori sacco » (quali la quota degli oneri del contratto della scuola e il finanziamento del contratto degli altri comparti) oltre alle minori entrate per gli sgravi IRPEF.

Il complesso di questi interventi dovrebbe, pertanto, portare ad un fabbisogno di 117.350 miliardi. Un livello che, attualmente, si ritiene congruo alla luce

delle recenti tendenze della finanza pubblica e della realizzazione della manovra. Successive analisi, sulla base degli schemi della contabilità nazionale, potranno confermare, o meno, tale giudizio di congruità e consentiranno comunque di valutare gli effetti sul sistema economico delle misure adottate.

Al momento attuale, si può notare solo che la manovra proposta dovrebbe comportare un aumento della pressione fiscale di circa 0,6 punti percentuali per effetto di un aumento delle imposte indirette. L'evoluzione delle imposte dirette, come già detto, sarà contenuta dalla perdita di gettito connessa alla riforma delle aliquote IRPEF e delle detrazioni. Di poco inferiore, in rapporto al PIL, dovrebbe risultare l'aumento della pressione parafiscale.

È da notare che alcune delle misure proposte hanno efficacia limitata nel tempo (ad esempio il condono tributario e il recupero dei crediti INPS), riproponendo negli anni successivi la necessità di ulteriori interventi, oltre a quelli aggiuntivi previsti nel piano. Se poi gli oneri derivanti da tali riproposizioni venissero in tutto o in parte traslati sui prezzi si potrebbe verificare la temuta circostanza di ulteriori spinte sui prezzi derivanti dal semplice recupero del gettito che viene ad esaurirsi.

Per quanto riguarda le spese, le riduzioni proposte sono pari a circa l'1,6 per cento del prodotto interno lordo. L'azione di contenimento ha riguardato principalmente la spesa corrente, e si è realizzata attraverso modifiche ai criteri di determinazione dei contributi alle regioni, alle ferrovie dello Stato, ai cosiddetti PIN, all'ampliamento degli interventi moderatori e di razionalizzazione della spesa sanitaria ed alla regolamentazione del *turn over* in tema di assunzioni del personale. Il freno alla spesa in conto capitale, invece, è stato posto principalmente attraverso la rimodulazione delle leggi pluriennali ed una più prudente concessione di mutui agli enti locali.

Tuttavia, l'azione condotta sulle spese in conto capitale non rappresenta un'en-

tà rilevante in termini di cassa (si tratta, infatti, di interventi commisurabili nella percentuale di un terzo rispetto ai tagli complessivi della spesa) e, pertanto, non è pensabile che possa manifestare effetti negativi sull'evoluzione del sistema economico. Sta di fatto che per ottenere tali risultati è stato necessario procedere ad ampi tagli o slittamenti in termini di competenza, realizzando un procedimento insostenibile nel lungo periodo, soprattutto se si è costretti a condurlo tenendo presente più i tempi di realizzazione degli interventi che la loro utilità.

Per quanto riguarda la spesa corrente si ha l'impressione — espressa del resto dallo stesso ministro Amato — che si proceda ancora mediante l'adozione di cosiddetti provvedimenti tampone. Per ridurre definitivamente l'angolo di incidenza sono necessari, invece, interventi radicali di riforma dei meccanismi dai quali la spesa si alimenta automaticamente. Non si tratta soltanto di rivedere il sistema delle indicizzazioni, evitando che si creino posizioni di vantaggio ingiustificate. È necessario fare in modo, con l'adozione di misure più stringenti rispetto a quelle esistenti, che la concessione di benefici sia condizionata al possesso di determinati requisiti evitando, nel contempo, il fenomeno delle « intrusioni ». Inoltre, un intervento deciso dovrà riguardare quelle strutture che, per esigenze di sopravvivenza, prolungano indefinitamente determinati interventi le cui finalità non sono più rispondenti alle aspettative della collettività.

Occorre ora domandarci se la manovra proposta in relazione alle ultime valutazioni dell'andamento tendenziale sia idonea alla realizzazione degli obiettivi intermedi e strumentali indicati dal documento di programmazione economico-finanziaria.

Per il 1989 il Parlamento ha impegnato il Governo a conseguire per il settore statale un fabbisogno complessivo non superiore a 115.150 miliardi ed un fabbisogno, al netto degli interessi, non superiore a 23.900 miliardi; ad aumentare, sempre per il settore statale, le en-

trate finali per un ammontare non inferiore a 5.650 miliardi ed a ridurre le spese correnti, al netto degli interessi, per un ammontare non inferiore a 6.200 miliardi rispetto all'andamento tendenziale; ad aumentare, infine, la spesa in conto capitale in una percentuale pari a quella del prodotto lordo in termini nominali. Inoltre, rispetto all'andamento tendenziale del periodo 1988-1992, il Parlamento intravedeva la necessità di aumentare la pressione fiscale dell'1,8 per cento.

Nonostante la mancata redazione del conto del settore statale nella forma prevista dal documento di programmazione economico-finanziaria, è possibile calcolare l'aumento delle entrate finali, rispetto alla situazione tendenziale « corretta » dalla revisione delle stime e dagli effetti dei provvedimenti emanati nel luglio scorso, nella misura di 7.050 miliardi. Si tratta di una cifra superiore a quella indicata dal Parlamento.

Occorre considerare, infatti, che alla sua determinazione concorrono non soltanto le entrate tributarie, ma anche quelle extratributarie, ivi comprese quelle relative alla defiscalizzazione dei contributi di malattia. Per effetto della manovra le spese finali dovrebbero ridursi di circa 11.400 miliardi, pari al saldo tra le riduzioni di spesa e le maggiori spese tendenziali.

Dall'esame di queste cifre si evince che la classificazione delle singole poste nel conto del settore statale risente di un'ottica finanziaria che in taluni casi contrasta con quella economica. In esso, ad esempio, i provvedimenti di autonomia impositiva della finanza locale, che in base alla visione economica rappresentano un aumento della pressione fiscale, si traducono, nella valutazione di ordine finanziario, in minori trasferimenti ai comuni ed alle province e, pertanto, in riduzione di spesa. Anche l'aumento dei contributi previdenziali INPS, che in diversi schemi classificatori rappresenta un'entrata per la finanza pubblica, si traduce, nel conto del settore statale, in una riduzione di spesa.

Per queste ragioni è dunque necessaria grande prudenza quando si vogliono applicare regole di comportamento al settore statale e nel momento in cui si debbano verificare obiettivi intermedi costruiti e fissati in base agli andamenti di diversi aggregati contabili. Infatti, il raggiungimento di obiettivi generali potrebbe comportare l'adozione di regole diverse per il settore statale.

Tali valutazioni acquistano maggiore pregnanza nell'ipotesi di applicazione di queste regole al bilancio di previsione dello Stato redatto in termini di competenza. È già stato sottolineato che per ottenere un contenimento delle spese in conto capitale in termini di cassa, entro i limiti fissati dalle norme, è necessario intervenire coinvolgendo cifre molto superiori nel settore della competenza. Inoltre, nonostante tale fenomeno non si sia verificato nel corso dell'esercizio 1988, è facile notare come la presenza di appostazioni negative riguardanti le entrate nel fondo globale falsi ogni giudizio in merito all'evoluzione della spesa.

Un ulteriore problema è rappresentato dall'anno di riferimento. In genere esiste una sfasatura tra le previsioni per l'anno in corso (che si formulano al momento dell'approvazione del bilancio di assestamento) e quelle riferite alla formulazione del bilancio dell'anno successivo. Un confronto tra queste ultime previsioni e le previsioni assestate non è significativo né probante. Al riguardo, si pensi alle diverse valutazioni riguardanti la spesa sanitaria per il 1988, cui ha fatto riferimento lo stesso ministro Amato.

Le difficoltà ed i problemi indicati impongono l'adozione di regole specifiche in ordine alla gestione ed alla previsione del bilancio di competenza, al fine di favorire il conseguimento degli obiettivi fissati in termini di cassa. Talune di queste regole sono state sperimentate in sede di formulazione del bilancio per il 1989. Mi riferisco, in particolare, alle disposizioni sulla destinazione e riduzione del saldo netto da finanziare ed a quelle relative al maggior gettito derivante da nuove e maggiori entrate. Tali regole, inoltre, riguar-

dano anche le norme che limitano l'assunzione di impegni di spesa in attuazione delle leggi pluriennali e quelle inerenti la copertura finanziaria delle leggi.

Per il 1989, infine, è stato stabilito un limite quantitativo alla crescita della spesa dei singoli ministeri, pari ad una percentuale non superiore al 14 per cento delle somme impegnate risultanti dal conto consuntivo del 1987.

Occorre rilevare che la caratteristica di strumento di gestione, riconosciuta al bilancio di competenza, esige l'individuazione di regole più sofisticate che tengano conto non soltanto dell'evoluzione della spesa di competenza nel tempo, ma anche della situazione dei residui e delle giacenze di tesoreria. In altri termini, le regole sulla competenza potrebbero essere formulate in maniera tale da rendere esplicito il collegamento tra gli stanziamenti di competenza e gli obiettivi indicati in termini di cassa nel documento di programmazione economico-finanziaria.

**PRESIDENTE.** Desidero ringraziarvi per le relazioni che ci avete consegnato e per le considerazioni da voi svolte, che costituiranno un importante contributo per il nostro lavoro, e sulle quali vorrei fare alcune osservazioni.

Queste Commissioni si sono rese pienamente conto — già nel momento in cui approvarono la riforma della legge finanziaria — della necessità di giungere alla modifica delle procedure di bilancio. Al di là dei passi già compiuti, volevo anche informare i colleghi che ieri, in un lungo colloquio con il ministro del tesoro, abbiamo ritenuto congiuntamente di incontrare il Presidente della Camera subito dopo le votazioni sulle modifiche regolamentari riguardanti il voto segreto, soprattutto in riferimento al problema dei provvedimenti collegati. Oggi alle 15,30 il ministro Amato verrà in Commissione e fornirà una definizione precisa di tali provvedimenti, che si aggiungono ai nove già stabiliti.

Certamente, la possibilità di approvare nei tempi regolamentari i documenti di contabilità è strettamente legata alla pos-

sibilità di evidenziare tali documenti e di accertarne la congruità rispetto alla manovra di bilancio.

Aggiungo una seconda osservazione relativa alle obiettive difficoltà incontrate da queste Commissioni. È stato detto più volte — io stesso l'ho ripetuto poco fa al ministro del bilancio — che ci troviamo di fronte ad una manovra che sposta in modo rilevante una serie di dati contenuti nel documento programmatico e, poi, nelle risoluzioni. Le nostre Commissioni si trovano a dover compiere valutazioni a distanza di quaranta giorni — periodo durante il quale il tendenziale è cambiato di 16 mila miliardi — per cui vi rendete conto di come ciò faccia sorgere una serie di preoccupazioni sulle nuove cifre che ci vengono fornite. È probabile, pertanto, che queste Commissioni, e in modo particolare l'onorevole Nonne che ha il gravoso incarico di relatore, avranno bisogno, in futuro, di ulteriori contatti con voi per approfondire alcuni aspetti che io stesso, ieri mattina, con il ministro Amato, non sono riuscito a definire.

Quindi, esistono alcuni aspetti, soprattutto la definizione delle regole, che richiedono un ulteriore approfondimento.

GIOVANNI NONNE, *Relatore*. Vorrei porre alcune domande che serviranno al relatore e ai membri della Commissione nell'esame di questo documento. Come diceva il presidente sono state sollevate perplessità rispetto agli scostamenti registrati tra i dati contenuti nel documento di programmazione finanziaria e quelli contenuti nei documenti di bilancio.

Su questo argomento tra di noi, anche se non è ancora iniziata formalmente la discussione generale, vi è un dibattito aperto nel quale si sono manifestate opinioni diverse.

Il ministro Amato — come avrete letto sul resoconto stenografico — ha sostenuto che questo scostamento si giustificerebbe all'interno della modificazione complessiva delle grandezze macroeconomiche: nel documento di programmazione finanziaria, infatti, è stato fatto riferimento ai dati OCSE, rispetto ai quali il nostro

paese ha registrato uno sviluppo maggiore di altri, il che avrebbe comportato la revisione di tutte le grandezze.

Di fronte a questa vi è l'opinione, più sbrigativa e liquidatoria, di chi ritiene che tali grandezze non servano a niente, che siano mere esercitazioni degli uffici studi per le quali cresce il fabbisogno, ed anche il PIL, si aumenta un'altra grandezza o comunque la si aggiusta facendo in modo che le percentuali tornino sempre. Questo sarebbe un esercizio da prestigiatori piuttosto che da seri analizzatori del bilancio.

Si tratta di due opinioni estreme tra le quali si collocano una serie di posizioni intermedie.

Le domande che intendo porre costituiscono una richiesta di collaborazione ed una specificazione integrativa rispetto a questioni sulle quali stiamo discutendo.

Non intendo affrontare il problema delle procedure perché si tratta di materia riservata all'autonoma decisione del Parlamento. Mi limito ad osservare che se si riuscisse a disporre di un quadro unitario, anche temporale, della manovra tra i documenti di bilancio ed i provvedimenti collegati, riusciremmo più facilmente a raggiungere i nostri obiettivi.

Le questioni sulle quali gradirei un vostro parere, se non in questo momento comunque in tempi brevi, attengono, in primo luogo, ai dati, che il presidente ha già citato, relativi al fabbisogno. Nel documento previsionale troviamo una cifra vicina ai 131 mila miliardi, che è poi salita a circa 147 mila (nel tendenziale). Sul dato tendenziale vi è poi l'incidenza della manovra, i cui effetti portano ad una cifra di 117.350 miliardi (a manovra compiuta, compresa una parte dei provvedimenti di accompagnamento).

Vorremmo renderci conto — al di là del fatto che sul piano politico si possa sostenere l'una o l'altra tesi — del presupposto scientifico, della conseguenza logica del fatto che la modifica complessiva delle grandezze macroeconomiche (soprattutto in riferimento alla maggior crescita preventivata) conduca ad un aumento nel tendenziale, che si trasforma, una volta

scomposto, in un incremento per la quota interessi (quantificabile in circa 6 mila miliardi). Vorrei da voi, sulla base dei modelli di cui disponete, una spiegazione logica, attendibile e credibile di tale fenomeno.

Vorrei aggiungere che questa modifica nella previsione tendenziale della spesa per interessi e del fabbisogno tendenziale porta, nella manovra, a correggere le cifre rispetto alle spese correnti ed a quelle in conto capitale; infatti, le percentuali tornano, ma le grandezze si muovono. Questo, facendo riferimento a rapporti e valori percentuali, consente al ministro del tesoro di dire che quanto previsto nel documento di programmazione economico-finanziaria è stato rispettato; mentre una simile affermazione risulta molto più difficile con riferimento a valori assoluti.

A me pare che per quanto riguarda il primo anno non sia difficile fare un aggiustamento, perché i dati sono quelli che risultano dai documenti di bilancio e, sulla base del maggiore fabbisogno, della maggiore crescita del PIL rispetto alla previsione nonché delle grandezze che variano, è possibile costruire una tabella che abbia una qualche giustificazione. Più difficile è la domanda che vorrei rivolgere.

Considerando costante una serie di parametri e mantenendo gli stessi *trend* percentuali, assumendo, per esempio, come andamento triennale il rapporto tra il fabbisogno e il PIL che va dal 10,2 per cento del 1989 al 6,8 per cento del 1992 (mentre, com'è chiaro, le grandezze, che si sono mosse nel primo anno, si muovono anche in quelli successivi, per cui non esiste più quel rapporto tendenziale e programmatico che era nel documento di programmazione finanziaria), se per l'anno in corso il quadro è già stato individuato dal tesoro, con le correzioni apportate nel documento di bilancio, ed una spiegazione (di cui vorremmo capire l'attendibilità) è stata accennata, più difficile è immaginare l'evolversi del triennio. Tuttavia, presuppongo che nei centri studi e nei laboratori dello SVIMEZ esista un modello che consenta, ad esempio, fatte costanti altre grandezze e conside-

rato il rapporto decrescente (così come era nel documento di programmazione finanziaria) del fabbisogno sul PIL, di ricostruire una tabella che riguardi gli anni successivi. Se ciò fosse possibile sarebbe per noi molto utile.

La seconda domanda che desidero brevemente porre riguarda, invece, l'interesse che molti di noi nutrono nei confronti del problema, posto dalla professoressa Salvemini, dell'influenza che sulla spesa degli interessi hanno l'andamento dei tassi, le modalità di collocamento, la credibilità dello Stato nei confronti dei destinatari del collocamento e così via. Questa reattività consente di costruire un'ipotesi dell'andamento degli interessi, anche in relazione alla modificata propensione dell'investitore a passare dai titoli a breve scadenza, che « pesano » molto sul primo anno, a quelli a lunga scadenza, rispetto ai quali si è avuto un primo segnale nell'ultimo collocamento? D'altra parte, il ministro del tesoro non si ferma ad ipotizzare una possibilità di collocamento di titoli biennali e quadriennali, ma pensa che negli anni successivi, se la situazione italiana evolverà positivamente e se il rapporto di fiducia tra lo Stato e gli investitori si rinsalderà, si possano emettere titoli di ancora più lungo periodo, che avrebbero, invece, un grosso effetto non solo sull'andamento degli interessi ma persino su quello dello *stock* — visto che lo scaglionamento riguarda un arco temporaneo più ampio —.

Mi rendo conto di aver posto queste due domande in modo forse un po' confuso, dal momento che sono frutto di discussioni tra noi ancora in corso. Sottolineo, comunque, che saremmo molto interessati — al di là delle altre importanti affermazioni contenute nei vostri rapporti ed alle quali facciamo sempre riferimento — ad un approfondimento dei punti da me indicati. I colleghi che prenderanno la parola sicuramente ne evidenzieranno altri, a seconda delle propensioni di ciascuno.

GIORGIO MACCIOTTA. Ho seguito con un certo interesse i conti esposti ed ora ho intenzione di rileggerli perché mi pare

che, francamente, la legge finanziaria, se non applicando sette od otto regole a seconda dei commi, non rispetti complessivamente nessuna delle prescrizioni del documento Amato. Ma questo mi sembra del tutto ovvio, per cui non intendo soffermarmi.

La domanda che desidero porre è un'altra. La legge finanziaria ipotizza una certa manovra sia in relazione al sistema dei trasporti sia a quello degli enti locali. In sostanza, vorrei sapere se sia stata compiuta una valutazione e se sia possibile avere qualche dato sul complesso della manovra che dovrebbe essere attuata, ad esempio, dal sistema dei trasporti a tutti i livelli, o dal sistema delle autonomie locali, in relazione alle operazioni di taglio dei trasferimenti compiute in quella legge. Vorrei, quindi, sapere se sia possibile quantificare la ricaduta in termini di inflazione, tenendo conto — e con questo concludo — che tra le altre misure vi sono anche i noti provvedimenti da identificare per 3 mila miliardi; provvedimenti che, per quanto misteriosi, dovrebbero consistere in un altro aumento dell'IVA. Rivolgo tale domanda per tentare di capire se sia stata compiuta una valutazione sul significato che tutto ciò ha in termini di entrate: ad esempio, se non sbaglio, le entrate proprie degli enti locali dovrebbero aumentare di circa un terzo; vorrei capire quali conseguenze si verificherebbero nei vari settori delle autonomie locali.

RODOLFO PIETRO BOLLINI. Vorrei pregare la professoressa Salvemini di dar luogo ugualmente a quell'interessante studio, che già l'anno scorso ci ha fornito, circa la riclassificazione delle spese di parte capitale, dal momento che il Senato ha, in questa circostanza, ancora un margine di tempo per poterlo valutare ed apprezzare.

In secondo luogo, vorrei sapere se è possibile costruire in qualche modo il passaggio tra il bilancio pluriennale di competenza e quello di cassa, in modo da apportare un contributo di chiarezza riguardo a cifre che, anche quest'anno, chiarezza non hanno.

Infine, chiedo se sia possibile compiere un confronto tra i dati che sono stati espressi nel documento di programmazione finanziaria ed il complesso della manovra che qui viene delineata, con tutti i documenti relativi; questo al fine di individuare quale parte si sia avvicinata e quale, invece, abbia mostrato uno scarto maggiore, in maniera da avere elementi di conoscenza che consentano di esprimere un giudizio più meditato.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Presidente dell'ISPE*. Desidero rilevare, rispondendo all'onorevole Nonne, che la variabilità del quadro macroeconomico è quest'anno fenomeno di maggiore rilevanza rispetto al passato, poiché si è verificato un cambiamento molto significativo, nel giro di pochi mesi, nel clima e nell'opinione generale. Tuttavia, non credo si possa dire che tutta la nuova previsione di bilancio sia stata modellata su un quadro macroeconomico totalmente diverso. Ho l'impressione — non è una certezza — che negli ultimi mesi il processo di formazione delle previsioni abbia di volta in volta applicato ipotesi macroeconomiche assai diverse. Al punto in cui siamo, è difficile ricostruire l'identità esatta delle ipotesi macroeconomiche che sono dietro ogni variazione del quadro tendenziale.

Non è possibile dare una risposta scientifica a questo tipo di problema, poiché l'esercizio esatto sarebbe quello di verificare la coerenza fra il bilancio e il quadro macroeconomico, ottenendo, per esempio, le stesse ipotesi per tutte le voci del bilancio. In realtà, l'applicazione di una certa ipotesi macroeconomica è stata più forte in relazione ad alcune entrate, ma non sappiamo precisamente quali ipotesi si siano applicate, sia rispetto alla relazione previsionale e programmatica sia in altri casi.

Mi auguro che il fenomeno sottostante a queste incertezze si sia verificato quest'anno per l'ultima volta; voglio essere ottimista sostenendo che il quadro macroeconomico compilato l'anno venturo possa essere valido fino a luglio; in caso contrario, tutti i documenti rimarranno isolati ed illeggibili l'uno rispetto all'altro.

Un istituto non può inventarsi dati che non esistono: il Ministero del tesoro ha costruito i conti in un certo modo, è ad esso quindi che bisogna chiedere le chiavi di passaggio da un conto all'altro.

GIORGIO MACCIOTTA. Per esempio, alle pagine 89 e 92 della *Relazione previsionale e programmatica* il bilancio di cassa cambia rispetto a pagina 100. Sarebbe interessante conoscere il significato e la chiave di questo passaggio.

MARIA Teresa SALVEMINI, *Presidente dell'ISPE*. Il disagio insito nel processo di lettura dei documenti finanziari di quest'anno deriva proprio dalla mancanza di un conto del settore statale, di un bilancio pluriennale e programmatico e di un bilancio pluriennale in termini di cassa omogenei. Senza questi valori intermedi e senza l'esplicitazione delle ipotesi usate nel redigere il bilancio (a loro volta diverse da quelle della *Relazione previsionale e programmatica* e del documento di programmazione) si può tentare soltanto una razionalizzazione *a posteriori*: se i dati non risultano dai documenti di cui gli stessi parlamentari dispongono, lo ribadisco, non ci si può attendere che l'Istituto possa sapere di più del Parlamento. Infatti, non si può ricostruire una struttura dalla semplice lettura dei documenti.

Per quanto riguarda la spesa per interessi, in allegato alla nostra relazione potremmo produrre uno studio più ampio intorno alle dinamiche del fenomeno, nel quale viene posta in evidenza la composizione degli interessi, con riferimento a quelli a breve e a lungo termine.

Tuttavia, occorre precisare che, posto in termini generali, il problema della composizione è ambiguo. Infatti, è vero che quanto più si allunga la scadenza del debito tanto più si stabilizza, rendendo il debito meno reattivo alle variazioni della congiuntura, ma è anche vero che in una ipotesi di discesa dei tassi di interesse, il debito a lungo termine è più costoso di quello a breve. Quindi, l'allungamento della struttura per scadenze del debito pubblico va contro l'impostazione del piano di rientro, in base al quale si vor-

rebbe, invece, ridurre progressivamente il rapporto fra spesa per interessi e prodotto interno lordo.

Pertanto, il problema della struttura è estremamente serio e riguarda direttamente la gestione del debito pubblico, in quanto occorre contemporaneamente realizzare due obiettivi diversi, quello di riallungare la scadenza del debito e l'altro di realizzare un sensibile abbassamento dei tassi di interesse. Se tale abbassamento non si registrerà, anche in tempi piuttosto brevi, non si potranno rispettare i percorsi previsti che erano disegnati nel documento di programmazione.

Desidero aggiungere, inoltre, che il rialzo del tasso medio dei BOT (che costituisce quello di riferimento), verificatosi fra la primavera e l'autunno del 1988, costituisce la riprova che, in assenza di politiche di rientro, i tassi non soltanto non scendono, ma salgono. In altre parole, vi è un notevole legame fra la politica fiscale e quella monetaria e probabilmente costituisce un notevole aiuto una politica fiscale che muove nella direzione del rientro; dal momento che ciò finora non è avvenuto, i tassi sono saliti.

Ormai risentiremo di tale situazione anche per tutto il 1989, poiché subiremo interamente l'effetto di trascinarsi dell'anno corrente.

Per quanto concerne l'altro quesito, relativo all'impatto dell'inflazione, il nostro Istituto non dispone di rilevazioni sull'effetto delle tariffe sull'inflazione.

PRESIDENTE. Confermo l'interesse da parte delle Commissioni affinché sia allegato alla vostra relazione lo studio inerente alle tematiche della spesa per interessi.

PAOLO ZANGHI, *Rappresentante dell'ISCO*. Vi è poco da aggiungere a quanto detto dalla professoressa Salvemini.

All'onorevole Nonne desidero far notare che, mentre egli, parlando di quadro tendenziale, si è riferito ad un concetto ben definito, da parte nostra vi è stata una certa difficoltà di interpretazione nell'individuare cosa si intenda per tendenziale. La cifra di circa 147 mila miliardi,

infatti, costituisce il riferimento tendenziale di luglio, ma non è quello vero, poiché abbiamo saputo dal ministro Amato che sono intervenute altre modifiche, dovute sia alla revisione della stima delle entrate (autonoma o dovuta ai nuovi parametri macroeconomici) sia alla considerazione degli effetti di trascinarsi a seguito dei provvedimenti approvati a luglio e della spesa sanitaria.

Pertanto, esiste un problema concettuale nella definizione di quadro tendenziale: una volta stabilito cosa esso comprenda, sarà possibile identificare i vari aspetti della manovra.

Per quanto riguarda l'esercizio sulle variazioni suggeritoci, come ho rilevato nella mia esposizione, dovremmo poter disporre di una base: qual è il conto del settore statale risultante una volta applicata la manovra?

Da parte mia, ho già detto di non disporre della seconda parte della Relazione previsionale e programmatica. Spero che voi l'abbiate a disposizione.

GIOVANNI NONNE, *Relatore*. No, non l'abbiamo.

PAOLO ZANGHI, *Rappresentante dell'ISCO*. In questo caso, manca il materiale di base per poter tentare un esercizio, che, peraltro, è molto difficile.

Tutto quel che è stato detto costituisce una semplice ipotesi interpretativa. Partendo dalla cifra di 30 miliardi, abbiamo separato ciò che potesse da ciò che non potesse rientrare nella manovra, sulla base dei disegni di legge varati. Le informazioni non sono state tratte da documenti ufficiali e connessi l'uno all'altro, ma è stata necessaria quella « razionalizzazione a posteriori » di cui parlava la professoressa Salvemini.

Per quanto attiene al calcolo dell'impatto inflazionistico, cui si è richiamato l'onorevole Macciotta, si potrebbe fare un discorso analogo. Abbiamo soltanto pochissime indicazioni, senza alcuna distribuzione, sull'ammontare dei contributi risparmiati dallo Stato nei confronti dei settori dei trasporti e delle autonomie locali.

E un conto è erogare meno ad una società di trasporto in pareggio, un altro è erogare meno ad una società di trasporto che registra un *deficit* pauroso. Di quanto potranno aumentare mediamente le tariffe? È una risposta difficile da dare. Né, d'altra parte, siamo a conoscenza dei conti delle aziende di trasporto: infatti, al di là di quelli che appaiono nella relazione generale sulla situazione economica del paese — che, comunque, si riferiscono ad un anno fa — non possediamo altre informazioni. Di conseguenza, è estremamente difficoltoso calcolare l'ammontare dell'aumento tariffario, sotto il profilo delle entrate, così come è difficile quantificare l'impatto inflazionistico, considerando oltretutto l'esistenza di un tetto di aumento complessivo delle tariffe pubbliche pari al 3 per cento.

GIORGIO MACCIOTTA. Per il comparto ferroviario la percentuale ammonta al 20 per cento.

PAOLO ZANGHI, *Rappresentante dell'ISCO*. In conclusione, signor presidente, desidero ribadire che siamo a disposizione delle Commissioni per ulteriori approfondimenti o precisazioni.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Presidente dell'ISPE*. Desidero assicurare i commissari che invieremo la classificazione del conto capitale.

PRESIDENTE. A nome delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, ringrazio gli intervenuti per il contributo fornito ai nostri lavori.

*(I rappresentanti dell'ISPE e dell'ISCO vengono accompagnati fuori dall'aula).*

**La seduta termina alle 13,45.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA

---