

**V COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI
DEPUTATI (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)****V COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA RE-
PUBBLICA (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

11.

SEDUTA CONGIUNTA DI MARTEDÌ 12 GIUGNO 1990

*(Ai sensi dell'articolo 118-bis, comma 3, del regolamento della Camera e
dell'articolo 125-bis, comma 3, del regolamento del Senato della Repubblica)*

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI GEROLAMO PELLICANÒ**

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE TECNICA DELLA SPESA PUBBLICA,
DOTTOR DINO PIERO GIARDA**

INDICE

	PAG.
Audizione del presidente della Commissione tecnica della spesa pubblica, dottor Dino Piero Giarda:	
Pellicanò Gerolamo, <i>Vicepresidente della V Commissione della Camera dei deputati</i>	3, 8, 10, 11
Castagnola Luigi (PCI)	8, 9
Giarda Dino Piero, <i>Presidente della Commissione tecnica della spesa pubblica</i>	3, 8, 9, 10, 11
Gunnella Aristide (PRI)	8, 10
Zarro Giovanni (DC)	10

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17.

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

Audizione del presidente della Commissione tecnica della spesa pubblica, Professor Dino Piero Giarda.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente della commissione tecnica della spesa pubblica, professor Dino Piero Giarda, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria.

Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito, ai sensi dell'articolo 65, comma 2, del regolamento, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Ringraziamo il professor Giarda ed i suoi collaboratori — dottor Onofri, dottor Peleggi, dottor Pandimiglio — per aver accettato di prestare il proprio contributo ai lavori delle Commissioni. Desidero riportare le scuse dei presidenti, senatore Andreatta e onorevole D'Acquisto, che non possono essere presenti e che, quindi, nell'odierna seduta saranno rappresentati dalla mia persona.

Cedo la parola al professor Giarda per la sua relazione introduttiva, alla quale eventualmente potranno far seguito le domande degli onorevoli parlamentari.

DINO PIERO GIARDA, *Presidente della Commissione tecnica della spesa pubblica.* La mia relazione sarà incentrata su al-

cuni aspetti del documento di programmazione economico-finanziaria, soprattutto su quelli concernenti i problemi di gestione della spesa pubblica. Pertanto, non parlerò di entrate tributarie o di finanziamento del disavanzo, limitandomi a trattare alcuni degli aspetti — non tutti — riguardanti le previsioni in materia di spesa contenute nel citato documento.

Un primo argomento sul quale vale la pena di soffermarsi, allorché si parla di finanza pubblica, riguarda la scelta degli indicatori rispetto ai quali valutare la *performance* del settore pubblico. Nel documento di programmazione economico-finanziaria, così come in altri atti del Governo, vengono presentate varie statistiche e diversi indicatori rispetto ai quali si procede alla valutazione della *performance* del settore pubblico. Uno di questi elementi è costituito dal rapporto fra debito pubblico e reddito nazionale, una grandezza che — come risulta da una serie di grafici che potranno essere consultati dai parlamentari interessati — si è avvicinata nel 1989 al valore del cento per cento, percentuale che presumibilmente è stata superata nel corso del 1990; tale grandezza presenta una dinamica assai rilevante, come dimostrano i dati relativi al 1975 (60 per cento) ed al 1980 (60 per cento). Essa, tuttavia, si presenta con connotati che, a fianco di una apparente certezza, presentano altresì elementi di incertezza, poiché le statistiche alle quali si fa riferimento normalmente riguardano il debito complessivo del settore pubblico. Una grandezza più appropriata per definire o per valutare l'incidenza che il fabbisogno di finanziamento ha sul funzionamento dei mercati potrebbe essere, invece, il debito sul mer-

cato (e non il debito pubblico complessivo), stante che una quota rilevante del debito pubblico complessivo si trova nel portafoglio dell'Istituto di emissione e non definisce, quindi, una pressione sui mercati finanziari. In aggiunta a ciò, occorre notare che una parte rilevante dello *stock* del debito pubblico non è costituita da titoli di Stato e si materializza in debiti del settore pubblico verso il sistema bancario o direttamente nei confronti del cittadino attraverso la raccolta del risparmio postale. I titoli del debito pubblico che si trovano nelle mani del risparmiatore o delle istituzioni finanziarie si aggirano oggi intorno al 60 per cento del prodotto interno lordo; si tratta di un valore assai significativo, ma certamente inferiore al cento per cento.

Un altro indicatore che spesso viene utilizzato è quello relativo al rapporto tra fabbisogno e reddito nazionale, che compare in un secondo grafico. Dall'osservazione di quest'ultimo, si può rilevare come il rapporto abbia raggiunto il proprio livello massimo nel 1983, andando negli anni successivi leggermente e progressivamente a ridursi, fino a raggiungere la quota di circa l'11 per cento nel 1989.

Dal punto di vista economico, il rapporto tra il fabbisogno complessivo e il reddito nazionale non è un buon indicatore della pressione della finanza pubblica sull'economia; il suo andamento rappresenta, invece, un buon rivelatore delle politiche dirette al risanamento degli squilibri di finanza pubblica. Spesso, anche il documento di programmazione economico-finanziaria usa un'accezione diversa, cioè quella del fabbisogno al netto degli interessi. Si tratta di un dato che si presenta in graduale riduzione (sempre misurato in rapporto al prodotto interno lordo) a partire dal 1984, attestandosi al di sotto del 2,5 per cento nel 1989, e con una probabile ulteriore riduzione per il futuro.

A mio giudizio, anche tale statistica non è adatta a valutare cosa stia accadendo in termini di pressione della finanza pubblica sull'economia; il dato

forse più appropriato è quello relativo al fabbisogno complessivo corretto in base alla perdita di valore del reddito pubblico dovuta all'inflazione, cioè un fabbisogno in termini reali. Esso, in lenta e graduale riduzione, a partire dal 1986 si presenta sostanzialmente stazionario, evidenziando l'esistenza di uno squilibrio strutturale di finanza pubblica molto significativo, rispetto al quale le manovre di contenimento devono ancora esercitare la loro influenza positiva.

Se si vuole guardare all'evoluzione del fabbisogno così come si è sviluppato in questi ultimi 12 anni, si osserva che un elemento determinante del processo di contenimento è consistito nel venir meno dei consistenti programmi di acquisizioni di attività finanziaria o di conferimenti al sistema delle aziende pubbliche e dell'ENEL. Da alcune valutazioni che abbiamo effettuato risulta che dal 1978 al 1985 l'insieme di questi trasferimenti ha acquisito un valore — un montante, come si direbbe in termini ragionieristici — pari a circa il dieci per cento dello *stock* di debito pubblico (più di 100 mila miliardi). Il venir meno di questi interventi, che ha caratterizzato il ciclo negativo dell'economia italiana tra il 1981 e il 1984-1985, è responsabile per una parte significativa del miglioramento delle statistiche di finanza pubblica. In uno dei grafici allegati al documento che ho consegnato alle Commissioni risulta che il fabbisogno corretto in base alle perdite di valore del debito pubblico per effetto dell'inflazione è depurato di quella che possiamo definire una componente a forte contenuto ciclico della spesa; tale fabbisogno si presenta ancora sostanzialmente stazionario rispetto ai livelli che aveva nel 1985, con una leggerissima tendenza alla riduzione.

Il problema relativo al significato delle statistiche di finanza pubblica è reso complesso dalla tassazione dei titoli di debito pubblico, la quale ha l'effetto di ridurre il fabbisogno al netto degli interessi, poiché nelle entrate tributarie è incorporata l'imposta sostitutiva agli interessi sui titoli di Stato, facendo crescere il costo del servizio del debito al lordo

degli interessi sul debito pubblico. Quindi, anche nel valutare la discesa del fabbisogno al netto degli interessi, bisogna prestare attenzione al fatto che, con le prevedibili cadute degli interessi sul debito pubblico (se la politica finanziaria avrà successo) diminuiranno anche le corrispondenti entrate.

Ho voluto esporre tale sintesi per significare che secondo la mia opinione e secondo quella della Commissione tecnica, i problemi di finanza pubblica sono seri, considerato che alcuni sono strutturali e devono essere affrontati con sufficiente forza per poter essere risolti.

La seconda questione che desidero trattare molto brevemente concerne i nessi che possono esistere per quanto riguarda gli obiettivi della programmazione finanziaria. A che cosa si deve puntare quando si parla di obiettivi di programmazione e di risanamento della finanza pubblica?

La legge n. 362 del 1988 ha imposto al documento di programmazione economico-finanziaria un sistema di procedure molto complesso: identificazione degli scenari tendenziali, degli scenari programmatici — per quanto attiene all'economia — e di quelli relativi alla finanza pubblica, la definizione della manovra, la trasformazione degli obiettivi della manovra, definiti in termini di settore pubblico o statale, da prevedere nel disegno di legge di bilancio.

Probabilmente le richieste che la legge n. 362 pone a questo atto del Governo sono persino troppo rilevanti, perché la situazione di squilibrio strutturale della finanza pubblica non ha bisogno di essere ulteriormente dimostrata per giustificare l'importanza e la necessità di interventi correttivi. L'economia si trova in una situazione di « bello-stabile » a partire ormai da quattro o cinque anni; gli indicatori strutturali, che sulla finanza pubblica sono altrettanto stabilmente negativi, rappresentano una condizione sufficiente per giustificare questi interventi correttivi, senza che tale necessità venga dimostrata *ex novo* tutti gli anni, come il Governo, ed in un certo senso il Parlamento, sono

costretti invece a fare con la preparazione, la valutazione e l'esame del documento di programmazione economico-finanziaria.

Esiste un altro problema di tipo strutturale che il documento di programmazione economico-finanziaria — non solo quello di quest'anno — pone: esso riguarda proprio questa interazione, o sequenza di eventi, che vanno dalla proposta di una linea di intervento, al raggiungimento di un accordo Governo-Parlamento sulle dimensioni macroeconomiche complessive dell'aggiustamento che deve essere realizzato. La fase successiva è rappresentata dalla predisposizione del disegno di legge finanziaria, dei provvedimenti collegati e del bilancio. Si tratta di un processo molto positivo; inoltre, i vincoli che la legge n. 362 pone in riferimento alle scelte di bilancio sono accettabili.

A tale riguardo ritengo che il problema fondamentale sia costituito dai provvedimenti collegati: non hanno funzionato adeguatamente lo scorso anno e lo stesso può dirsi per il 1990 per una molteplicità di ragioni; ne illustrerò solamente due, poiché sono quelle che rientrano maggiormente nella mia competenza.

In primo luogo, spesso, le leggi che comportano risparmi di spesa o aumenti di entrate diventano strumenti di copertura per il finanziamento di nuovi e maggiori spese nell'ambito della legge finanziaria, anche se non esiste la certezza che esse producano risparmi di spesa o aumenti tributari. Si tratta di un problema che assume particolare gravità in riferimento a provvedimenti di carattere straordinario. Penso, per esempio, al condono, per il quale è stato previsto un provvedimento tributario in ordine al quale le previsioni di gettito hanno consentito il finanziamento di nuove e maggiori spese e che ha dimostrato come, nelle ipotesi in cui la legge non produca gli effetti auspicati, non intervenga alcuna penalizzazione.

Sotto questo profilo sarebbe opportuno modificare il processo di formulazione del bilancio rispetto a talune ipotesi (mi riferisco, per esempio, a quelle relative alle

entrate per lo smobilizzo di « pezzi » di proprietà pubblica), introducendo un principio già codificato dalla Corte costituzionale, in base al quale il processo di spesa non può attivarsi se non in presenza di una materializzazione delle entrate, nelle ipotesi in cui la fonte di finanziamento sia costituita dalle cosiddette entrate a mezzo debito. In tale contesto richiamo una serie di importanti sentenze della Corte costituzionale, intervenute fin dal 1966, che hanno introdotto il principio secondo il quale le entrate straordinarie non possono dar luogo a spese nelle ipotesi in cui rispetto a queste ultime non si sia registrata una corrispondenza in termini di incasso effettivo di risorse.

In definitiva, risulterebbe utile introdurre nel nostro ordinamento una norma di salvaguardia che, nelle ipotesi di entrate straordinarie, vincoli la possibilità di avviare il processo di spesa alla concreta materializzazione del gettito.

Il secondo aspetto che intendo affrontare riguarda i problemi della spesa e, in modo particolare, la natura dello squilibrio strutturale nonché il ruolo che dovrebbero svolgere i provvedimenti collegati alla legge finanziaria.

La legge finanziaria e l'intero processo ad essa collegato sono vincolati alla formazione di una manovra finalizzata al controllo dei flussi finanziari. A mio avviso, le caratteristiche strutturali degli squilibri di finanza pubblica che si registrano nel nostro paese comportano la consapevolezza dell'impossibilità di correggerli ricorrendo a manovre di tipo finanziario; in particolare, sarebbe opportuno che il Parlamento ed il Governo intervenissero in materia avendo piena consapevolezza che le riforme di tipo strutturale debbono essere affrontate con provvedimenti di analoga natura, non necessariamente vincolati al processo di formazione del bilancio. In realtà, gli interventi indicati dal documento di programmazione economico-finanziaria nel campo della sanità, delle pensioni, della scuola e delle ferrovie, modificano i contenuti fondamentali dell'intervento pubblico. I

provvedimenti collegati alla legge finanziaria dovrebbero essere semplici; con questo non intendo affermare che essi non possono essere « robusti » sotto il profilo finanziario, dal momento che non intendo certo porre limiti alla dimensione dell'intervento correttivo che i provvedimenti collegati sono in grado di proporre. In definitiva, ritengo che debbano essere predisposti provvedimenti collegati che riguardino un numero limitato di parametri del sistema di spesa, evitando di porre in discussione i fondamenti della struttura dell'intervento pubblico. Nel momento in cui si andrà ad affrontare la relativa discussione, sarebbe opportuno stabilire criteri che consentano a tali provvedimenti di essere acquisiti dalla coscienza collettiva per quello che in realtà rappresentano, trattandosi di strumenti modificativi delle ragioni di scambio tra il settore privato e quello pubblico dell'economia, e non di semplici strumenti correttivi delle tendenze finanziarie in atto.

Vorrei ora soffermarmi in modo specifico sul contenuto del documento di programmazione economico-finanziaria, affrontando una serie di problemi, in particolare quelli collegati alla spesa per il personale statale, alle altre spese correnti, alle spese in conto capitale ed alla questione dei trasferimenti alle imprese, tutti aspetti richiamati dal documento di programmazione.

Per quanto riguarda le spese per il personale statale, desidero rilevare che negli ultimi anni (a partire dal triennio 1987-1989) esse hanno registrato un incremento molto rilevante, di gran lunga superiore ai *trend* storici registrati nel lungo periodo. Si tratta di un aspetto di notevole rilievo dal momento che le tendenze di lungo periodo della crescita delle spese per il personale statale sono computabili nella misura del 3-4 per cento in termini reali e che negli anni 1987-1989 sono maturati incrementi particolarmente elevati e significativi.

Per il triennio 1991-1993 il documento di programmazione economico-finanziaria indica differenze minime tra le previsioni

tendenziali e quelle programmatiche; in particolare, si registra una diversità stimabile in frazioni modeste, comunque non superiori all'1 per cento annuo. Inoltre, le previsioni nel settore pubblico in termini programmatici aumentano del 2 per cento all'anno, contrastando un'ipotesi di crescita tendenziale che nello stesso documento di programmazione è indicata nella misura del 3 per cento.

In definitiva, si deve ritenere che, in virtù della forte dinamica registratasi negli anni 1987, 1988 e 1989, sotto il profilo della competenza, e negli anni 1988, 1989 e 1990 sotto il versante della cassa, la crescita in termini reali delle retribuzioni pubbliche possa essere conseguita senza eccessivi sacrifici.

Per quanto concerne l'incremento delle altre spese correnti, vorrei rilevare come anche in questo settore non esista una grossa differenza tra previsioni programmatiche e tendenziali, se si esclude il 1991, rispetto al quale le previsioni programmatiche differiscono da quelle tendenziali di 3 punti percentuali, ed il 1993, per il quale si registra una differenza pari all'1,7 per cento, a fronte di uno scarto pari allo 0,7 per cento per il 1992.

La crescita programmatica delle spese diverse da quelle correnti configura l'invarianza della spesa monetaria rispetto al reddito nazionale. Tale ipotesi si inserisce in una tendenza a lunghissimo periodo che registra negli ultimi 8 anni una significativa riduzione dei tassi di crescita della spesa corrente in termini reali. Si tratta di un elemento che, in un certo senso, ci induce ad un sostanziale ottimismo per il futuro, dal momento che, a partire dal 1992, i tassi di crescita della spesa pubblica complessiva o della spesa corrente, esclusi gli interessi, hanno fatto registrare livelli di crescita notevolmente inferiori rispetto a quelli verificati nei decenni precedenti.

La riduzione dei tassi di crescita della spesa pubblica ci consente di configurare uno scenario ottimista sulle possibilità di intervenire ulteriormente sui tassi tenden-

ziali di lungo periodo di sviluppo della spesa.

Vengo ora a parlare delle spese in conto capitale e, in particolare, dei rapporti che intercorrono tra le previsioni programmatiche per il settore pubblico ed il bilancio dello Stato.

Voglio ricordare che, per le sole spese in conto capitale, sul bilancio dello Stato all'inizio di quest'anno ci sono circa 53 mila miliardi di residui passivi e che sui conti di tesoreria che sono stati alimentati nel passato con versamenti a carico del bilancio dello Stato si sono accumulate disponibilità ingentissime, certamente dell'ordine compreso tra i 50 mila ed i 100 mila miliardi. Mi riferisco agli accrediti a favore di istituzioni come l'ANAS, ai fondi per ristrutturazioni industriali e ad altro (ce n'è tutta una varietà, ben descritta nel conto riassuntivo del tesoro). Quindi, c'è una spendibilità di cassa di risorse molto elevata.

Di fronte a tale situazione, riterrei ipotizzabile un intervento sul conto capitale del bilancio dello Stato, che il documento di programmazione economico-finanziaria definisce, per il 1991, intorno ai 75 mila miliardi. Dovrebbe essere possibile una politica più aggressiva, nel senso che gli stanziamenti per il conto capitale sul bilancio dello Stato — che siano compatibili con le erogazioni in conto cassa previste vuoi per il settore statale vuoi per il settore pubblico — potrebbero essere ridotti in modo significativo e si potrebbe quindi avviare, a partire dal 1990-1991, una nuova era nella quale le autorizzazioni di competenza sul conto capitale siano rese più vicine a quelli che sono gli esborsi di cassa.

Tale manovra potrebbe dare un senso alla politica finanziaria per il 1991, al fine di presentare il bilancio dello Stato con una significativa riduzione del saldo da finanziare e rendere più compatibile la gestione di competenza con la gestione di cassa.

Nel materiale da noi preparato sono fornite le giustificazioni e le ragioni di questa ipotesi e di questa possibilità, che è una possibilità significativa.

L'ultimo punto che desidero trattare è quello che riguarda il problema dei trasferimenti alle imprese finanziate direttamente sul bilancio dello Stato. Si tratta di un tema trattato nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Nel materiale da noi distribuito a co-deste onorevoli Commissioni abbiano riclassificato i trasferimenti al settore delle imprese definite in senso stretto (escludendo, quindi, i finanziamenti di aziende municipalizzate che, nelle statistiche della contabilità nazionale, sono spesso considerate come imprese). Ne risulta che la legislazione vigente, per il 1991, prevede ancora, per il solo conto capitale, la somma di circa 14 mila miliardi e, per il conto capitale più il conto corrente, un totale di 18 mila miliardi di trasferimenti alle imprese.

È mia opinione che le condizioni dell'economia, oggi, possano rendere meno necessario un intervento dello Stato a sostegno delle varie forme dell'attività economica privata e che, forse, un'ipotesi di intervento aggressivo in tale settore si giustifichi proprio per le particolari condizioni del nostro sistema economico, che sono positive e favorevoli.

Se non facciamo adesso tale intervento riduttivo, non potremmo certamente farlo quando l'economia dovesse presentare segni di rallentamento. Dunque, ci sono ragioni forti per farlo ora, per riacquistare gradi di libertà quando il sistema economico dovesse avere bisogno di essere ulteriormente assistito.

Nell'ultima sezione della documentazione da noi presentata, viene operata una specie di riclassificazione dei tre documenti di programmazione economica e finanziaria (rispettivamente per il 1988, per il 1989 e per il 1990) relativamente ad alcuni settori cruciali, come quello della previdenza, quello della sanità, quello della finanza locale e quello dei trasferimenti alle imprese, nonché quello trasversale che riguarda il personale.

Bisogna dire che il documento di programmazione economico-finanziaria presenta, a tale riguardo, una forte coerenza con quello dell'anno scorso, a volte per-

sino letterale, nel senso che le ipotesi di provvedimento che erano state proposte nel maggio del 1988 si ritrovano, qualche volta, tali e quali anche nel documento di quest'anno.

ARISTIDE GUNNELLA. Per pigrizia, o per coerenza?

DINO PIERO GIARDA, *Presidente della Commissione tecnica della spesa pubblica*. Penso che sia per una coerenza che ha a che fare con l'identificazione di settori rispetto ai quali si presume possa esservi più consenso per un intervento correttivo. Tali settori sono — come ho detto — quello della previdenza, della sanità, della finanza locale e dei trasferimenti alle imprese.

Voglio ricordare, per concludere, come gli interventi in tali settori possano trovare spazio in provvedimenti collegati con la legge finanziaria ed essere semplici. Non credo sia pensabile gestire la riforma previdenziale nell'ambito di un provvedimento collegato alla legge finanziaria, ma certamente dovrebbe essere possibile assumere nei provvedimenti collegati quelle norme, semplici nella loro struttura formale, che possano far acquisire quei risparmi di risorse necessari alla realizzazione degli obiettivi di spesa del documento di programmazione economico-finanziaria.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Giarda per la sua relazione corredata da una documentazione di grande interesse.

Do senz'altro la parola agli onorevoli membri delle Commissioni riunite per eventuali domande.

LUIGI CASTAGNOLA. Ho seguito l'esposizione del professor Giarda, dalla quale mi pare di avere capito — può darsi però che mi sia sfuggito qualche elemento — che la valutazione che viene data dalla Commissione tecnica della spesa pubblica per quanto si riferisce ai pubblici dipendenti sia nel senso di considerare la proiezione per i prossimi anni in termini di stabilizzazione, di governo

del risultato, di non insoddisfazione, comunque, nei riguardi delle previsioni contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria rispetto alle valutazioni da voi formulate per gli ultimi anni.

È così? O, forse, ho capito male? L'elemento che tende ad apprezzare è prevalente rispetto alla critica, che pure è così forte, nello stesso documento, verso la politica seguita in materia di retribuzione pubblica?

DINO PIERO GIARDA, *Presidente della Commissione tecnica della spesa pubblica.* Ho espresso il concetto secondo cui, dal 1980-1982 ad oggi, le retribuzioni sono cresciute, in media, del 3 per cento in più della dinamica dei prezzi. A tale crescita si è accompagnata, naturalmente, l'espansione del numero degli occupati, che è stata, nel corso degli ultimi otto anni, di circa l'1 per cento all'anno. Un'ipotesi di contenimento programmatico delle retribuzioni, nel triennio 1991-1993, del 2 per cento in termini reali, mi sembra che non rappresenti un intervento drammatico.

LUIGI CASTAGNOLA. Desidero conoscere la vostra valutazione in merito al rapporto tra questo incremento e la produttività. La Banca d'Italia, negli allegati alla relazione del Governatore, fa osservare che: « Negli anni Ottanta le retribuzioni pubbliche hanno guadagnato terreno nei confronti di quelle dell'industria, a fronte di una divaricazione di segno opposto nell'andamento della produttività tale per cui dal 1979 al 1989 il salario medio dei dipendenti pubblici è salito dal 106 al 111 per cento di quello industriale ».

Credo si tratti di un fenomeno di proporzioni inquietanti — se posso usare questo aggettivo — perché il fatto che questo andamento sia così in contrasto con quello della produttività, pone un problema di circuito forse non perverso, ma certamente non virtuoso. Vorrei conoscere la vostra opinione in merito.

DINO PIERO GIARDA, *Presidente della Commissione tecnica della spesa pubblica.* Concordo pienamente con lei sul fatto che uno dei problemi più seri per quanto riguarda il personale dipendente della pubblica amministrazione sia quello della produttività. Devo rilevare, però, che quando si parla di produttività vi sono sempre due elementi: uno è la quantità di lavoro occupato, l'altro è la quantità di *output*. Non posso fare a meno di rilevare che, quando gli indici di produzione si riducono, la legislazione dovrebbe andare nel senso di correggere l'utilizzo degli *input* nei settori dove la produzione si riduce. La Commissione tecnica della spesa pubblica che presiedo, per esempio, ha formulato alcune raccomandazioni in materia di occupazione nel settore della scuola.

LUIGI CASTAGNOLA. Faccio parte della piccola minoranza che le ha lette.

DINO PIERO GIARDA, *Presidente della Commissione tecnica della spesa pubblica.* Soprattutto per quanto riguarda la scuola elementare, siamo in presenza di una caduta della domanda, si dovrebbe quindi contrarre la produzione ed ipotizzare, eventualmente, uno spostamento delle risorse verso i settori che registrano un aumento della domanda. Mi sembra, invece, che la legge di riforma della scuola elementare abbia gestito la situazione non adattando le risorse ai fabbisogni di produzione, ma abbia agito esattamente in senso contrario, bloccando cioè ipotesi di crescita dell'occupazione in un settore e modificando i termini di produzione del settore stesso.

Quando si parla di produttività, credo che questa costituisca una delle riserve che si possono avanzare nei confronti di certi comportamenti. Se si osservano cadute della domanda, bisognerebbe reagire modificando le scelte di produzione, spostando, cioè, le risorse dove la domanda cresce e non adattare le caratteristiche della produzione ai bisogni della forza lavoro occupata.

ARISTIDE GUNNELLA. Il professor Giarda ha accennato alla possibilità che nell'attuale momento economico si possano ridurre i trasferimenti alle imprese per un totale di 14 mila miliardi. Vorrei chiedergli se agli possa fornirci qualche esempio disaggregato di situazioni nelle quali effettivamente si potrebbe incidere in questo modo. Spesso il Parlamento autorizza trasferimenti alle imprese in momenti di grande sviluppo, determinando delle rendite per le imprese stesse che vanno a detrimento del bilancio pubblico, perché ne aumentano il *deficit*; d'altro canto, siamo sempre alla ricerca di tagli agli investimenti in altri settori, dove invece sarebbe necessaria una politica aggressiva.

GIOVANNI ZARRO. Collegandomi alla domanda dell'onorevole Gunnella, desidero chiedere al professor Giarda se la sua affermazione sia valida anche rispetto all'eccezione costantemente avanzata da un certo mondo dell'imprenditoria, secondo la quale il costo del lavoro in Italia cresce in modo più vistoso rispetto alle altre nazioni, sicché in qualche modo questo trasferimento verso le imprese è del tutto giustificato.

DINO PIERO GIARDA, *Presidente della Commissione tecnica della spesa pubblica*. Alla prima parte della domanda risponderai che l'ultima cosa che un professore universitario dovrebbe fare è quella di dire che cosa sarebbe opportuno tagliare: una scelta del genere è sicuramente rimessa al giudizio ed alla valutazione discrezionale di chi ha la responsabilità di assumere tali decisioni.

Da parte mia, osservo che un sistema di decisioni dovrebbe essere in grado di adattare le proprie scelte ai mutamenti della condizione economica; questo mi sembra un requisito importante. L'intervento dello Stato è stato importante ed utile nei momenti nei quali si doveva gestire la ristrutturazione industriale o il recupero della competitività sui mercati internazionali; le condizioni oggi sono mutate, poiché l'economia italiana va

bene ormai da sei anni, di conseguenza, l'industria italiana deve essere in grado di autosostenersi.

Per quanto riguarda la seconda parte della domanda, bisogna considerare che la questione del costo del lavoro è legata a quella degli oneri sociali ed alla elevazione delle contribuzioni sociali sul reddito da lavoro. Le somme relative a fenomeni come, per esempio, la fiscalizzazione degli oneri sociali, non sono comprese nella cifra di 18 mila miliardi che ho indicato, esse costituiscono una parte dell'intervento pubblico aggiuntiva, così come vi è tutta una parte di interventi a favore del sistema produttivo al di fuori del bilancio statale gestita dagli enti locali, dalle regioni, su molti fondi di rotazione ancora capienti presso istituti di credito a medio termine e così via. Mi riferivo soltanto a quella parte che annualmente viene decisa esplicitamente dal bilancio dello Stato sotto forma di trasferimenti alle imprese.

Il mio giudizio è che questa parte (i 18 mila miliardi ancora presenti a legislazione vigente), potrebbe e forse dovrebbe essere riconsiderata, proprio in corrispondenza del mutamento delle condizioni economiche del nostro paese.

PRESIDENTE. Vorrei chiedere al presidente Giarda il suo parere in ordine ad una questione che si è posta in occasione della discussione della legge finanziaria per il 1990. Una delegazione della nostra Commissione ha avuto modo di recarsi dal presidente della Commissione finanze dell'Assemblea nazionale francese Strauss Kahn; in quella occasione abbiamo posto il problema di una migliore funzionalità della pubblica amministrazione. Ci è stato risposto che l'unico modo per assicurare una maggiore funzionalità della pubblica amministrazione è quello di ridurre i fondi in modo da costringere ad una maggiore efficienza.

Volevo sapere se la Commissione tecnica per la spesa pubblica ha avuto modo di approfondire la possibilità di chiedere alla nostra amministrazione (più particolarmente ai nostri ministeri ed ancora

più in particolare nella parte dei bilanci di questi che si può definire discrezionale, cioè che sfugge a provvedimenti di legge ma che serve per le spese di funzionamento), una riduzione percentuale dell'1-2 per cento di tutta la spesa discrezionale, nella quale sappiamo verificarsi anche sprechi. Vorrei conoscere la loro opinione sulle possibili conseguenze di un taglio percentuale di questo tipo. Sarebbe in qualche modo una soluzione automatica nella difficoltà che il Parlamento incontra nell'introdurre disposizioni del tipo di quella adottata negli Stati Uniti con la legge Gramm-Rudman, che pure ha difficoltà ad operare in quel paese.

Questa soluzione potrebbe consentirci di realizzare sensibili risparmi di spesa ed indurrebbe la pubblica amministrazione ad operare in condizioni di maggiore efficienza.

DINO PIERO GIARDA, *Presidente della Commissione tecnica della spesa pubblica*. La parte più squisitamente discrezionale degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato ha un'entità relativamente limitata rispetto al complesso della spesa pubblica.

Se si considera, per esempio, il conto capitale, le spese definite per adeguamento del fabbisogno (quelle, cioè, autorizzate direttamente con la legge di bilancio al di fuori di altre norme) ammontano a circa 3 mila miliardi, a fronte di una spesa complessiva in conto capitale che nel 1990 è stata pari a circa 75 mila miliardi. Si tratta, quindi, del 5 per cento della spesa complessivamente autorizzata con la legge di bilancio.

Sempre in riferimento al conto capitale, è opportuno valutare se sia ragionevole il fatto che vi siano spese, sia pure di importo relativamente modesto rispetto al totale, che non passano attraverso un'esplicita autorizzazione legislativa. Si può, quindi, analizzare la possibilità di eliminare gli stanziamenti iscritti direttamente nella legge di bilancio. Oltre tutto, si verifica a volte il caso di spese discrezionali che si sovrappongono a previsioni di intervento autorizzate da leggi sostanziali e costituiscono, quindi, « pac-

chetti di finanziamento » che le amministrazioni utilizzano in modo a volte indifferenziato.

Per quanto riguarda la spesa di parte corrente, la quota definita per adeguamento del fabbisogno (autorizzata, quindi, con la legge di bilancio e non tramite le tabelle della legge finanziaria o attraverso provvedimenti sostanziali di spesa) non si discosta di molto dal 5 per cento del totale, con la sola eccezione della quota relativa al Ministero della difesa.

Esistono, pertanto, margini di intervento sulle spese discrezionali, come è dimostrato anche nel documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo, nell'ambito del quale vi è un apposito paragrafo in cui si ipotizzano interventi sulle spese discrezionali. In tal modo si può offrire certamente un contributo alla manovra di risanamento della finanza pubblica; non si tratta, tuttavia, di un contributo determinante. Per un intervento di tal genere, infatti, sono molto più utili gli accantonamenti di fondo speciale di parte capitale che vengono inseriti tutti gli anni nelle tabelle della legge finanziaria.

In conclusione, sono certamente ipotizzabili interventi di contenimento della spesa discrezionale, anche se non è da questi che possiamo aspettarci correzioni strutturali di lungo periodo delle tendenze alla crescita della spesa.

IL PRESIDENTE. Ringrazio il professor Giara per essere intervenuto all'audizione odierna, che la sua presenza ha reso di grande interesse.

La seduta termina alle 18.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali il 27 giugno 1990.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO