

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. LXXXIV
N. 2/A

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

(Relatore: **IODICE**, per la maggioranza)

SUL

**DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA
RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA
PER GLI ANNI 1994-1996**

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

Presentato alla Presidenza il 13 luglio 1993

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

DAL MINISTRO DEL TESORO
(**BARUCCI**)

DAL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(**SPAVENTA**)

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

Trasmessa alla Presidenza il 28 luglio 1993

Nota: È riportata in allegato la relazione all'Assemblea delle Commissioni riunite V, VI e X sul tema privatizzazioni.

11

11

INDICE

RELAZIONE	Pag.	5
PARERI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-BIS DEL REGOLAMENTO, DELLE COMMISSIONI PERMANENTI E DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI:		
I COMMISSIONE PERMANENTE	»	25
<i>(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)</i>		
III COMMISSIONE PERMANENTE	»	26
<i>(Affari esteri e comunitari)</i>		
IV COMMISSIONE PERMANENTE	»	27
<i>(Difesa)</i>		
VI COMMISSIONE PERMANENTE	»	28
<i>(Finanze)</i>		
VIII COMMISSIONE PERMANENTE	»	30
<i>(Ambiente, territorio e lavori pubblici)</i>		
IX COMMISSIONE PERMANENTE	»	32
<i>(Trasporti, poste e telecomunicazioni)</i>		
X COMMISSIONE PERMANENTE	»	34
<i>(Attività produttive, commercio e turismo)</i>		
XI COMMISSIONE PERMANENTE	»	36
<i>(Lavoro pubblico e privato)</i>		
XIII COMMISSIONE PERMANENTE	»	38
<i>(Agricoltura)</i>		
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI	»	40
 ALLEGATO		
Relazione all'Assemblea delle Commissioni V (Bilancio) VI (Finanze) e X (Attività produttive) sul documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri il 14 aprile 1993	»	43

10/10/10

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presentazione del Documento di programmazione economico-finanziaria il Governo sottopone al Parlamento il quadro degli obiettivi che si prefigge e gli interventi correttivi per il 1994. Tale Documento rappresenta un passaggio centrale nel processo decisionale del bilancio che muove dall'analisi tendenziale della finanza pubblica nel triennio 1994-1996, fissa gli obiettivi della manovra a partire da una valutazione del quadro economico-internazionale e dell'andamento dell'economia italiana nel contesto comunitario, come necessario a fronte delle interdipendenze tra le varie economie nazionali.

Il documento in esame, a differenza dei precedenti, non indica tutte le grandezze relative alla stima del fabbisogno e del disavanzo, i livelli delle entrate e delle spese complessive, ossia tutti i dati di finanza pubblica. Inoltre, non vengono esposti gli obiettivi programmatici per il settore pubblico allargato e dal lato della spesa il documento è manchevole di una quantificazione dell'impatto economico-finanziario.

Le recenti audizioni svolte dalla Commissione bilancio congiuntamente alla omologa Commissione dell'altro ramo del Parlamento, sebbene si siano succedute a ritmo serrato, hanno contribuito all'approccio e alla comprensione della problematica, che tuttavia necessita di ulteriori approfondimenti e puntualizzazioni. Del resto anche in altre circostanze simili, sia in Commissione che in Assemblea, sono stati lamentati limiti oggettivi nella normativa contabile e nelle regole che presiedono al processo decisionale del bilancio.

Il Documento, ovviamente, si richiama preliminarmente all'andamento dell'economia internazionale, caratterizzata da un tasso di sviluppo che nei Paesi industrializzati è pari all'1,5 per cento nel 1993 tendente nel 1994 a circa il 3 per cento. Gravissimo resta il problema della disoccupazione, con un tasso previsto nei primi mesi del 1994 al 12,5 per cento.

Il tasso medio d'inflazione dovrebbe invece continuare a scendere fino al 4 per cento circa.

I Paesi europei sono dominati da una persistente stagnazione, attribuibile agli alti tassi di interesse tedeschi, che hanno indotto gli altri Paesi ad un analogo atteggiamento. La tempesta valutaria del settembre 1992 ha poi dimostrato che lo SME soffriva di eccessiva rigidità, tanto che può essere retrospettivamente definito come un sistema di cambi fissi. Il Documento formula l'ipotesi di una ripresa dell'economia europea in funzione della prosecuzione del processo disinflattivo e della riduzione dei tassi di interesse tedeschi.

L'andamento dell'economia italiana negli anni 1992-1993 appare caratterizzato da una crescita economica assai modesta ed inferiore alle previsioni. L'incremento del prodotto interno lordo ha subito un rallentamento, di intensità maggiore di quanto previsto nel settembre 1992 all'atto della presentazione della nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria 1993-1995. La crescita nel 1993 è finora di poco inferiore al punto percentuale, rispetto alla stima di 1,2 punti contenuta nella Relazione previsionale e programmatica. Le tendenze in atto « inducono a sperare che il processo di recessione iniziato nel terzo trimestre del 1992 stia volgendo al termine »; intanto tutte le previsioni per il 1993 vanno largamente riviste. La crescita del PIL si attesterà a fine anno intorno a 0,5 punti percentuali e sebbene « bassa e del tutto insufficiente », sarà probabilmente superiore alla media europea, e diventerà notevolmente più sostenuta negli anni successivi, raggiungendo l'1,6 per cento nel 1994 ed il 2,5 per cento nel 1995 e nel 1996.

Ai dati del prodotto interno lordo fa riscontro una consistente flessione dei livelli di occupazione nel 1993, pari finora a circa 200 mila unità di lavoro equivalente, interessando per la prima volta anche il settore terziario, quello edilizio e molti altri. Dalle nuove previsioni, a fine anno il tasso di disoccupazione dovrebbe crescere di un ulteriore mezzo punto percentuale.

In assenza di pressioni inflazionistiche di origine esterna, il controllo delle lievi spinte inflazionistiche originarie dal deprezzamento della lira e l'attuazione di una rigorosa politica di controllo dei redditi e delle tariffe hanno favorito la prosecuzione della tendenza decelerativa dei prezzi già in atto nel 1992, e che vedrà il tasso d'inflazione attestarsi intorno al 4,5 per cento annuo a fine 1993. Nel triennio seguente proseguirà la progressiva riduzione del differenziale inflazionistico con i principali *partners* europei, ed il tasso di inflazione potrà scendere a fine periodo al 2,0 per cento. È un processo che interesserà in maniera differenziata i diversi settori produttivi, in relazione alla diversa evoluzione della produttività, con una inflazione ancora maggiore alla media nel settore dei servizi ed inferiore alla media in quello manifatturiero.

Dopo la svalutazione della lira e, quindi, il miglioramento di competitività dei nostri prodotti, le esportazioni sono cresciute nel 1993 a ritmi abbastanza sostenuti. Fra l'agosto del 1992 ed il giugno del 1993 il cambio effettivo nominale si è deprezzato di circa il 17 per cento (di circa il 15 per cento nei confronti dei Paesi della CEE), ed il miglioramento di competitività è stato di oltre il 14 per cento (di oltre il 12 per cento nei confronti dei Paesi della Comunità europea). Il saldo della bilancia commerciale dovrebbe dunque registrare un netto miglioramento, e chiudere con un avanzo di circa 10 mila miliardi nel 1993, verificando, peraltro solo in Italia, un miglioramento delle condizioni di finanza pubblica: mentre gli altri maggiori Paesi europei, oltre a veder riflesso nel loro bilancio un peggioramento ciclico, subiranno anche un forte peggioramento strutturale. Tale miglioramento dovrebbe continuare a rafforzarsi negli anni successivi fino al 1996.

Circa i recenti risultati di finanza pubblica, il Documento non si sofferma a lungo sul 1992. Viene soltanto ricordato lo sconfinamento rispetto agli obiettivi di finanza pubblica fissati per il 1992 dal Documento di programmazione economico-finanziaria 1993-1995: per il fabbisogno del settore statale si è infatti passati dai 150 mila miliardi fissati come obiettivo agli oltre 163 mila miliardi a consuntivo, mentre per quanto riguarda l'avanzo primario il dato di consuntivo 1992 ha registrato un ammontare di circa 8 mila miliardi, a fronte di un obiettivo pari a 18 mila miliardi. Gli sconfinamenti sono attribuiti alla crescita economica minore di quella programmata, all'aumento dei tassi d'interesse che ha accompagnato la crisi valutaria ed alla mancata realizzazione delle dismissioni patrimoniali previste per il 1992. Importante per le determinazioni della Commissione il dato consuntivo per il 1992 relativo al debito pubblico, che ha ormai decisamente superato la dimensione del prodotto interno lordo, raggiungendo a fine 1992 il 113 per cento del PIL. In rapporto a questo dato la spesa per interessi passivi delle Amministrazioni pubbliche è risultata, nello stesso anno, pari all'11,4 per cento del prodotto interno lordo e, se apprezzata in relazione al complesso delle spese pubbliche correnti, essa ha raggiunto il 28,6 per cento del totale di questa grandezza, mentre negli altri Paesi europei nel 1992 si stima in massima pari, in media, al 15,7 per cento.

Non viene comunque effettuato un raffronto tra i dati a consuntivo relativi al debito pubblico e gli obiettivi definiti dal precedente Documento di programmazione; più in generale, eccetto che per il dato relativo al fabbisogno del settore statale, il Documento in esame non ottempera, o lo fa solo parzialmente, alle previsioni di legge secondo le quali esso dovrebbe procedere alla valutazione puntuale e motivata degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti Documenti di programmazione economico-finanziaria.

In ordine al quadro tendenziale di finanza pubblica, si fa presente che nel Documento in esame si presenta una nuova versione dei conti pubblici, a seguito delle trasformazioni istituzionali di alcuni Enti, e che interessa soprattutto i dati relativi al settore statale. In tale contesto prendono corpo la trasformazione in società per azioni di alcuni Enti pubblici precedentemente inclusi nel comparto « Aziende autonome ed Ente ferrovie dello Stato », compreso quest'ultimo ente, la soppressione, avvenuta a decorrere dal 1° maggio 1993, del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Azienda e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno dall'attribuzione alle regioni del gettito dei contributi per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale e l'istituzione di un nuovo ente previdenziale (l'INPDAP) per l'adempimento delle funzioni precedentemente svolte dalle Casse di previdenza amministrata dal Tesoro, dall'ENPAS, dall'INADEL e dall'ENPDEP.

Il Documento riporta entro certi limiti le cifre derivanti per i vari aggregati dal computo realizzato in base alla precedente versione dei conti pubblici, unitamente a quelle risultanti dalla decisione aggiornata.

In ordine ai risultati parziali del 1993, dai dati di consuntivo disponibili si rileva che nei primi sei mesi dell'anno il fabbisogno del settore statale è risultato pari a 68.000 miliardi, cioè 4.500 miliardi in meno rispetto al saldo registrato nello stesso periodo dell'anno precedente. Tale risultato è stato determinato, secondo il Documento, dall'anticipo del versamento della cosiddetta tassa sulla salute e dai favorevoli andamenti recentemente riscontrati nel gettito tributario, soprattutto per quanto riguarda le imposte dirette autoliquidate, la rivalutazione obbligatoria dei beni d'impresa, il condono previdenziale e, in prospettiva, l'ICI. Il maggior gettito tributario sarà in parte compensato a breve dagli effetti di maggior onere determinato da alcuni recenti provvedimenti legislativi, tra i quali si segnalano il decreto-legge n. 155 ed il decreto-legge n. 131; la flessione dei tassi d'interesse attualmente in corso dovrebbe consentire una riduzione della spesa per circa 4.000 miliardi.

Così sulla base delle previsioni formulate per il 1993, il fabbisogno complessivo del settore statale dovrebbe, a fine anno, incidere per circa un punto percentuale (dal 10,8 per cento del 1992 al 9,8 per cento del 1993) in meno sul prodotto interno lordo, ed è possibile incidere un lento ma progressivo declino del peso del fabbisogno sul prodotto interno.

Mentre l'avanzo primario dovrebbe aumentare dagli 8.300 miliardi del dato consuntivo 1992 a circa 31.000 miliardi (pari rispettivamente allo 0,6 ed al 2,0 per cento del prodotto interno lordo). Tuttavia il miglioramento di questi saldi finanziari non sarebbe sufficiente a rallentare l'aumento dell'incidenza del debito pubblico sul PIL, che, soprattutto a causa del rallentamento della crescita economica, dovrebbe passare dal 113 al 119 per cento a fine 1993.

Come si ricorda tra le previsioni del quadro programmatico del precedente documento le principali poste di finanza pubblica hanno subito colpi sia dal dispiegarsi degli effetti della manovra correttiva di finanza pubblica attuata alla fine del 1992 che dall'aggravarsi della congiuntura economica nei primi mesi di quest'anno.

Infatti dalla Relazione trimestrale di cassa del marzo scorso si evince uno scostamento di 25.500 miliardi per il saldo primario di cui circa la metà provocati dalla crescita economica al di sotto delle previsioni, mentre la flessione dei tassi di interesse faceva diminuire la previsione della spesa per circa 8.500 miliardi e la stima del fabbisogno è pari a circa 167.000 miliardi, cioè in aumento rispetto ai 150.000 fissati come obiettivo.

Se si aggiunge a tutto ciò la necessità di riequilibrare i conti anche per essere nelle regole della CEE per l'erogazione della seconda rata del prestito comunitario si procede perciò alla manovra correttiva di primavera per l'importo di 12.500 miliardi di lire. Tuttavia, secondo il Documento, il superamento degli obblighi di fabbisogno previsti non è dovuto solo al peggioramento della situazione economica ma anche alle mancate entrate delle dismissioni patrimoniali.

Notevole spazio è attribuito nel Documento all'esame dell'andamento del rapporto tassi d'interesse-debito pubblico: ciò è motivato dal fatto che la crescita del peso relativo del debito pubblico ha provocato negli ultimi anni un considerevole aumento della spesa

per interessi, che è divenuto il principale elemento di rigidità del bilancio. In una simile situazione, la politica di bilancio viene ad essere pesantemente condizionata da eventi in larga misura indipendenti dal controllo dell'Esecutivo, risentendo infatti in maniera preponderante dell'andamento dei tassi d'interesse e del tasso di crescita dell'economia.

Tra la seconda metà degli anni '80 ed il 1992, il rapporto tra debito del settore statale e PIL è passato dall'89 al 113 per cento; per stabilizzare istantaneamente il peso relativo del debito sul valore raggiunto alla fine del 1992, sarebbe necessario un avanzo primario pari ad otto punti percentuali del PIL (circa 128 mila miliardi di lire). Tali risultati negativi sono dovuti sia ad un forte aumento dell'onere medio del debito, sia ad una riduzione del tasso di crescita economica; l'incremento del costo del debito è, a sua volta, imputabile tanto alla spinta al rialzo dei tassi internazionali, quanto al divario fra i tassi italiani e quelli internazionali comparabili. L'azione combinata di questi fattori non è stata debitamente contrastata dalle politiche pubbliche; al contrario, « all'intonazione restrittiva della politica monetaria si è spesso contrapposto, in passato, una politica di bilancio che, continuando a generare disavanzi primari ad ogni esercizio, rafforzava gli effetti negativi degli elevati tassi d'interesse, alimentando una continua crescita del debito pubblico ».

Inoltre, negli ultimi dodici mesi si sono dovuti registrare andamenti fortemente anomali dei tassi d'interesse. All'inizio del 1992 sembrava infatti che il differenziale tra i tassi a lungo termine italiani e quelli tedeschi fosse destinato a ridursi; lo scenario è tuttavia mutato bruscamente a partire dal mese di giugno, quando il formarsi di crescenti aspettative di svalutazione ed il suo successivo, effettivo verificarsi hanno spinto verso l'alto l'intera struttura dei tassi d'interesse italiani, con un conseguente rilevante aumento del differenziale tra tassi in lire e in marchi (da meno di cinque a quasi nove punti di differenza).

La crisi valutaria ha influito sul costo relativo dell'indebitamento a breve e a lungo termine, inducendo per alcuni mesi il Tesoro a rifinanziarsi con una maggior quota di emissioni di BOT e di CCT. Nel 1993 lo scarto tra il tasso medio di remunerazione del debito e il tasso di crescita del PIL sarà pari a circa 7,5 punti percentuali, con una significativa diminuzione rispetto al 1992; le prospettive migliorano in seguito alla maggiore crescita economica prevista e soprattutto per effetto dell'evoluzione attesa dei tassi d'interesse.

L'evoluzione 1994-1996 delle grandezze di finanza pubblica si basa sulle seguenti ipotesi relative alle variabili esterne:

- a) ripresa del commercio mondiale;
- b) modesta crescita dei prezzi internazionali delle materie prime e dei manufatti;
- c) invarianza del cambio nominale.

L'evoluzione prospettata si basa sul quadro macroeconomico esposto in precedenza, sulla graduale flessione dei tassi di interesse, sulla invarianza della legislazione per l'entrata e la spesa, sull'inva-

rianza delle politiche discrezionali del Governo in materia di acquisti di beni e servizi e parzialmente dei trasferimenti. Alcuni aspetti di incertezza sono determinati dagli effetti delle riforme nei settori della finanza locale, sanità e previdenza, per i quali si prevede che all'aumento di spese corrisponda un aumento di entrate proprie e che non si corrispondano aumenti di pensione superiori agli indici ISTAT dei prezzi. Il Documento afferma quindi che l'incertezza delle stime delle grandezze considerate è maggiore rispetto a quella sperimentata in passato: infatti, soprattutto a causa delle riforme strutturali intervenute nei settori della sanità, della previdenza, del pubblico impiego e della finanza territoriale, « la costruzione di un quadro tendenziale per il triennio 1994-96 presenta margini di incertezza più ampi del passato ».

L'andamento tendenziale costruito nel Documento presenta le seguenti stime:

complessivamente, il fabbisogno del settore statale crescerebbe a ritmi sostenuti, innalzando gradualmente la sua incidenza sul prodotto interno lordo. Esso salirebbe infatti da poco più di 151.000 miliardi nel 1993 (pari al 9,7 per cento del PIL), a quasi 183.000 miliardi nel 1994 (l'11,1 per cento del PIL), a 190.000 miliardi nel 1995 ed a 197.300 miliardi nel 1996 (negli ultimi due anni considerati l'incidenza percentuale sul PIL rimarrebbe sostanzialmente stabile);

il saldo primario, che dovrebbe presentarsi, per l'anno in corso, di segno positivo per oltre 31.000 miliardi, si ridurrebbe a 800 miliardi nel 1994, con un deterioramento pari ad oltre 1,8 punti percentuali del PIL, per poi risalire a 2.800 miliardi e discendere ulteriormente a soli 200 miliardi nei due anni successivi. Circa la sua consistenza in rapporto al PIL, oscillerebbe tra lo 0,1 e lo 0,2 per cento nel triennio oggetto della proiezione;

la pressione tributaria registerebbe una marcata flessione, in particolare per quanto riguarda le imposte dirette; tale flessione contribuirebbe per quasi 1,3 punti percentuali al deterioramento tendenziale del saldo primario nel 1994. Un simile andamento si verificherebbe per il venir meno degli effetti dei provvedimenti *una tantum* (entrate straordinarie e non ripetibili: versamenti dovuti alla rivalutazione obbligatoria degli immobili delle imprese, condoni fiscali ed edilizi, ecc.); per il cumularsi nel 1993 degli effetti di cassa delle modifiche al trattamento tributario degli immobili; e per la particolare dinamica delle imposte autoliquidate in occasione di mutamenti normativi. Per quanto riguarda in particolare le entrate straordinarie, il calo degli introiti derivante dalla non ripetibilità delle entrate medesime è stimato per il 1994, in termini di cassa, in circa 13.000 miliardi. La flessione complessiva degli introiti che deriverebbe dalla diminuzione della pressione tributaria è stimata in circa 1,8 punti percentuali del PIL, solo in parte (per circa lo 0,5 per cento) compensati dall'operare del drenaggio fiscale e dalla piena applicazione degli inasprimenti delle imposte indirette disposti con la manovra correttiva recentemente avviata; viene confermato dal

Ministro delle finanze che « i margini per iniziare a ridurre il carico fiscale per i singoli contribuenti nel prossimo triennio sono molto ridotti »;

il debito pubblico continuerebbe ad accrescere la propria incidenza percentuale rispetto al prodotto: il rapporto fra debito e PIL si innalzerebbe infatti di cinque punti percentuali in ciascuno degli anni considerati nel Documento, passando dal 119 per cento previsto per la fine del 1993 al 134 per cento alla fine del 1996.

A differenza di quanto faceva il precedente DPEF 1993-1995, nel presente Documento non vengono riportate stime dettagliate circa l'andamento tendenziale della spesa per interessi e della spesa pubblica complessiva. Per quest'ultima grandezza viene soltanto affermato che « i maggiori oneri previsti nel quadro tendenziale dipendono: dal pagamento dell'ultima rata di rivalutazione delle cosiddette "pensioni d'annata"; dalla accelerazione delle pensioni di anzianità; dal simile andamento previsto per le concessioni delle pensioni d'invalidità civile. Inoltre, aumentano maggiori interventi a sostegno del reddito delle persone in condizione di occupazione precaria ».

Dalle stime illustrate risulta evidente, secondo quanto affermato nel Documento in esame, come, in assenza di interventi, lo squilibrio dei conti pubblici riprenderebbe ad ampliarsi. La situazione descritta richiederebbe dunque la prosecuzione della politica di rigore nella gestione della finanza pubblica per compiere un ulteriore passo verso il risanamento finanziario e per ridurre ed equamente distribuire l'onere complessivo del raggiungimento, avendo particolare riguardo alla vasta area dell'evasione e dell'elusione.

Per quanto riguarda gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, il DPEF assume come obiettivo primario quello della graduale stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo, pur riconoscendo che il raggiungimento di tale risultato è attualmente reso più difficile dalla sfavorevole evoluzione economica.

Contestualmente dovrebbe realizzarsi il consolidamento del miglioramento della competitività mediante il contenimento dei tassi di crescita dei prezzi e dei costi ad un livello inferiore a quello dei Paesi concorrenti, una riduzione dei trasferimenti dal settore pubblico a quello privato; una riallocazione delle risorse produttive dai settori protetti a quelli esposti alla concorrenza internazionale; un aumento della mobilità dei fattori produttivi.

Lo scenario assunto dal Documento per quello che riguarda il tasso d'inflazione prevede una riduzione nel 1994 al 3,5 per cento, nel 1995 al 2,5 per cento e nel 1996 al 2 per cento.

Per quanto riguarda gli altri parametri di finanza pubblica, si sostiene che « le linee guida che si intendono seguire traggono origine dagli obiettivi enunciati lo scorso anno ». Infatti il DPEF 1993-95 assumeva come punto di riferimento le condizioni che i vari Paesi dovranno assicurare per partecipare alla fase finale dell'Unione economica e monetaria europea (UEM), definite nel trattato di Maa-

strict e sottoscritte anche dal nostro Governo. Il trattato enuncia due condizioni economiche principali:

a) il tasso di inflazione di ciascun Paese deve avvicinarsi a quello dei Paesi ove esso è più basso;

b) i tassi di interesse nella Comunità europea devono essere pressoché uguali, ed essi pure allineati al livello dei tassi di interesse nei Paesi ove essi sono più bassi.

Per raggiungere questi obiettivi, il trattato stabilisce alcune specifiche condizioni che la politica di bilancio dovrà realizzare in ciascuno dei Paesi della CEE.

a) il rapporto tra *deficit* delle amministrazioni pubbliche dei conti nazionali e prodotto interno lordo non deve eccedere il 3 per cento alla data di inizio dell'unione monetaria, prevista per il 1° gennaio 1997;

b) qualora il rapporto tra debito delle amministrazioni pubbliche e PIL sia superiore al 60 per cento, esso dovrà scendere in maniera continua.

L'ammissione all'unione monetaria dipenderà dal soddisfacimento delle condizioni sopra elencate sia in materia di inflazione e di tassi di interesse, sia in materia di finanza pubblica.

Nel Documento tali obiettivi, alla luce degli sviluppi economici nel frattempo intervenuti, vengono rettificati « per tener conto degli effetti che la recessione esercita sul bilancio pubblico ». Ne consegue che, l'azione correttiva necessaria per stabilizzare il debito pubblico rispetto al prodotto risulta infatti più stringente, sia pure temporaneamente, rispetto a quella in precedenza prevista; d'altra parte, il favorevole andamento dei tassi d'interesse rende il cammino verso la stabilizzazione più agevole di quanto ipotizzato nel precedente DPEF. Una decisa azione correttiva rimane tuttavia indispensabile anche al fine di allentare l'attuale rigidità di bilancio e consentire interventi in nuovi comparti di spesa quali la tutela dell'ambiente, l'ammodernamento delle infrastrutture della rete dei trasporti pubblici, il sostegno delle aree depresse del territorio nazionale, nonché la riallocazione delle risorse produttive e, nel medio periodo, l'erogazione di maggiori servizi a tutela della popolazione anziana.

Come già affermato in premessa e nel presente Documento, diversamente che nel precedente DPEF, non vengono esposti gli obiettivi programmatici per il settore pubblico allargato.

Per il settore statale, gli obiettivi programmatici esposti non si riferiscono al disavanzo corrente. Per il 1993 il saldo corrente del settore statale dovrebbe comunque risultare positivo per 85.487 miliardi, se calcolato al netto della spesa per interessi; viceversa, ove si includa nel computo questa voce, il risultato sarebbe negativo per 97.243 miliardi.

Come obiettivi, il saldo primario positivo, che dovrebbe essere conseguito nell'anno in corso (31.521 miliardi), dovrebbe registrare un avanzo crescente nel triennio successivo, raggiungendo 31.800

miliardi nel 1994 e 46.100 miliardi nel 1995, sino a conseguire nel 1996 i 65.500 miliardi, vale a dire l'importo, dell'ordine del 3,5 per cento del PIL, sufficiente a stabilizzare (al 123 per cento) il rapporto tra il debito ed il prodotto stesso. Si sottolinea che l'azione di riduzione del disavanzo corrente viene strutturata non esclusivamente sul saldo primario del bilancio, ma anche su una politica dei tassi di interesse che, grazie alla riduzione dell'inflazione ed al più favorevole contesto internazionale, potrebbero essere progressivamente diminuiti.

Inoltre il fabbisogno del settore statale è fissato in 144.200 miliardi per il 1994 (pari all'8,7 per cento del PIL) ed in 127.800 e 106.400 miliardi per il 1995 ed il 1996. I valori enunciati non tengono conto degli introiti derivanti dalle dismissioni di beni pubblici, i cui proventi verranno portati a riduzione del debito pubblico, mediante versamento nel costituendo fondo di ammortamento; la riduzione del debito provocherebbe tuttavia una ulteriore riduzione della spesa per interessi, e quindi del fabbisogno.

L'incidenza del debito pubblico sul prodotto interno dovrebbe raggiungere il suo massimo valore nel 1995 (123,3 per cento); nell'anno successivo, il rapporto debito pubblico/prodotto interno lordo dovrebbe stabilizzarsi ad un valore del 123,2 per cento. I valori per il biennio 1993-1995 risultano comunque superiori a quelli indicati nel precedente DPEF (il valore previsto per l'anno conclusivo del triennio era infatti il 115,8 per cento).

La spesa per interessi, che dovrebbe superare di poco la cifra di 182.700 miliardi a fine 1993 (pari all'11,7 per cento del prodotto interno lordo), dovrebbe scendere progressivamente nel triennio successivo, riducendosi a 176.000 miliardi nel 1994 (il 10,6 per cento del prodotto interno lordo), 173.900 miliardi nel 1995 e 171.900 miliardi nel 1996.

Per il raggiungimento degli obiettivi indicati il documento in esame illustra un'azione correttiva degli andamenti tendenziali delle entrate e delle spese pari nel 1994 a 31.000 miliardi, e basata sulla riduzione delle spese diverse da quella per interessi. Tale correzione non tiene conto degli introiti che dovrebbero derivare dalle previste dismissioni patrimoniali, che saranno destinati esclusivamente alla riduzione del debito a titolo di importi aggiuntivi alla manovra. Per il 1995 ed il 1996, la dimensione degli interventi e la distribuzione degli stessi fra i due anni e fra entrate e spese sono state definite in modo da:

assicurare la stabilizzazione del rapporto debito-pubblico/prodotto interno lordo nel corso del 1996;

mantenere all'incirca invariata la dimensione delle correzioni nei due anni;

mantenere invariato il rapporto tra entrate e prodotto interno lordo.

Secondo quanto affermato nel Documento, gli obiettivi definiti per il triennio 1994-1996 potrebbero essere conseguiti con interventi di portata più modesta di quelli operanti sul 1993 e soprattutto sul

1992. Gli esiti delle manovre sono inoltre subordinati alla favorevole evoluzione dei tassi d'interesse ipotizzata: a questo riguardo, si afferma nel Documento che tale previsione « non pecca di ottimismo, sempre che prevalgano condizioni di normalità interna e internazionale ». Essa presuppone tuttavia che le misure correttive proposte per il 1994 vengano effettivamente attuate: in caso contrario, il livello dei tassi assunto come riferimento dovrebbe essere quello, più sfavorevole, implicito nell'andamento tendenziale, per cui gli interventi correttivi da attuare nel 1995 e 1996 aumenterebbero di intensità « non solo per lo spostamento in avanti della mancata correzione del 1994, ma anche per un aumento della dimensione e soprattutto dell'onere del debito. In definitiva, un rinvio della correzione ne aumenterebbe il costo per la collettività ».

Sul fronte delle entrate, si afferma nel Documento che il Governo non intende recuperare la diminuzione di gettito e di pressione tributaria che deriverà nei prossimi anni dal venir meno delle entrate straordinarie e non ripetibili che hanno caratterizzato il 1992 ed il 1993. In questi due anni la pressione tributaria ha subito un aumento pari ad oltre due punti percentuali rispetto al 1991, concentrato esclusivamente sulle imposte dirette; il livello di pressione tributaria così raggiunto viene giudicato nel Documento e ribadito dai Ministri del tesoro e delle finanze non sopportabile in via permanente, anche perché produrrebbe effetti disincentivanti dal lato dell'offerta. Pertanto, non è prevista l'introduzione nel 1994 di alcun aumento di imposizione per compensare la riduzione dovuta all'esaurimento delle entrate straordinarie del trascorso biennio: si verificherebbe così una riduzione della pressione tributaria diretta di oltre un punto percentuale.

Il quadro programmatico prevede tuttavia per il 1994 una variazione positiva delle entrate tributarie, che dovrebbero passare da 421.134 miliardi del 1993 a 425.690 miliardi. La variazione incrementale del gettito « rappresenta la somma algebrica di riduzione di alcune voci e di variazioni discrezionali in aumento, tali da comportare un incremento netto pari a 3.000 miliardi ». Una diminuzione di gettito dovrebbe derivare dalle previste riduzioni di spesa, dalla diminuzione degli introiti assicurati dall'imposta sostitutiva, a motivo della riduzione dei tassi d'interesse, e dalla parziale compensazione degli effetti del drenaggio fiscale; l'aumento netto di gettito verrà invece ottenuto mediante moderati inasprimenti delle imposte indirette, che verranno proposti dal Governo a fine anno perché entrino in vigore nel 1994.

In definitiva, da tali presupposti la pressione tributaria complessiva rispetto al prodotto interno lordo dovrebbe ridursi nel 1994 al 27,39 per cento (a fronte del 28,73 per cento del 1993); la percentuale delle imposte dirette scenderebbe dal 17,68 al 16,67 per cento, e quella delle imposte indirette dall'11,5 al 10,72 per cento.

Proseguirà inoltre l'azione diretta ad allargare la base imponibile con misure di riduzione dell'evasione, erosione ed elusione fiscale, nonché di riduzione delle numerose agevolazioni attualmente presenti nella struttura tributaria; tuttavia « l'assoggettamento a tassa-

zione di redditi che oggi ad essa sfuggono dovrà servire, quanto meno nel caso delle imposte dirette, non ad aumentare la pressione, ma a ridurre le aliquote delle imposte ». Si interverrà dunque per razionalizzare la definizione delle basi imponibili delle imposte sui redditi, azione da cui potrebbero derivare anche riduzioni del prelievo in taluni settori; si intensificherà inoltre l'attività di accertamento e si utilizzeranno al meglio le strutture informatiche dell'amministrazione finanziaria, anche potenziando gli incroci di dati di fonti diverse. Il Parlamento dovrebbe varare una radicale riforma del fisco e delle strutture finanziarie, assolutamente inadeguate ai compiti loro assegnati. Sul versante delle spese, la manovra delineata nel DPEF mira ad una riduzione nel 1994 della spesa corrente diversa da quella per interessi e della spesa in conto capitale per un ammontare pari a 28.000 miliardi di lire (l'1,7 per cento del prodotto interno lordo). La riduzione delle spese di parte corrente ammonterà a 16.900 miliardi (di cui 9.000 miliardi per la riduzione delle spese per trasferimenti), mentre quella delle spese in conto capitale a 11.000 miliardi. Nel 1995 e 1996 dovranno inoltre essere attuate riduzioni di spesa per 37.800 e 47.800 miliardi, rispettivamente.

L'azione di risanamento economico-finanziario si dovrebbe sviluppare attraverso interventi mirati ad una effettiva riorganizzazione della pubblica amministrazione non solo in termini strutturali e funzionali, ma anche e soprattutto in rapporto ai costi e alle ricadute sull'economia in generale. Eliminazione degli sprechi e recupero di efficienza per una diversa qualità dei servizi ai cittadini. Il documento annuncia provvedimenti di particolare importanza in questo settore e il Ministro competente definendone alcuni immediatamente serventi ha sottolineato la decisa volontà di procedere alle diseconomie interne realizzando condizioni favorevoli per lo Stato, soggetto richiedente forniture d'opera e di servizi, anche sulla base delle precondizioni favorevoli della legge Merloni per quanto afferisce alle opere pubbliche.

Dal Documento gli interventi correttivi della spesa interesseranno ancora previdenza e sanità nel rispetto della legge delega e per procedere alla eliminazione degli inconvenienti introdotti da alcuni decreti legislativi conseguenti, e secondo i vincoli di equilibrio finanziario soprattutto nelle gestioni previdenziali. Per il settore sanità i tagli non ancora quantificati con precisione sono intorno a 2.500 miliardi e dovrebbero assicurare l'opera di risanamento finanziario e di riorganizzazione.

Il documento definisce altresì le regole di variazione delle entrate e delle spese iscritte nel bilancio di competenza. Per quanto riguarda le entrate, esse manterranno praticamente costante nel triennio il loro rapporto con il prodotto interno lordo (al 28,6 per cento), ad un livello inferiore a quello del bilancio di assestamento 1993. Tra il 1994 ed il 1996 la pressione tributaria e contributiva rimarrà invariata, in termini di accertamenti, nell'aliquota del 26,8 per cento, anch'essa inferiore a quella del 27,8 per cento, risultante per il 1993 dal relativo bilancio di assestamento.

Sul versante delle spese, si dovrebbe invece registrare una diminuzione costante delle spese finali, che dovrebbero scendere dal 39,2 per cento del PIL del 1993 al 34,6 per cento del 1996. La diminuzione riguarderà soprattutto le spese correnti al netto degli interessi, per le quali è prevista una diminuzione pari a 1,7 punti percentuali nel triennio; tale diminuzione sarà il risultato di una crescita, in termini assoluti, di tali spese (considerate al netto degli interessi e delle regolazioni debitorie) con una aliquota annuale inferiore al tasso d'inflazione programmato per i corrispondenti anni. Anche la spesa per interessi dovrebbe comunque ridursi, in termini di competenza, passando dall'11,7 per cento del PIL nel 1993 al 9,2 per cento nel 1996. Le spese in conto capitale dovrebbero registrare un andamento leggermente discendente, passando dal 4,9 per cento del PIL nel 1993 al 4,4 per cento del 1996.

Per quanto riguarda infine i saldi di finanza pubblica, il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza si manterrà nel 1994 pressoché invariato rispetto al 1993, all'8,9 per cento del PIL, mentre dovrebbe presentare un andamento discendente negli anni successivi, fino a toccare il 6 per cento del PIL nel 1996. Anche l'avanzo primario dovrebbe presentare un miglioramento pari a 1,5 punti percentuali nel triennio, passando dall'1,7 del PIL nel 1994 al 3,2 per cento nel 1996.

Come già nei due precedenti documenti di programmazione, nel documento in esame non sono indicate le regole di variazione dei bilanci delle aziende autonome e degli altri enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato, né viene illustrato come le regole di variazione del bilancio dello Stato in termini di competenza si raccordino agli obiettivi di fabbisogno del settore pubblico e del settore statale espressi in termini di cassa.

Va inoltre rilevato come il documento in esame non ottemperi alle disposizioni di legge che prevedono che esso contenga indicazioni in merito ai criteri e parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale, all'elenco dei disegni di legge « collegati » necessari alla manovra di finanza pubblica: per il 1993, per i quali avrebbe dovuto altresì illustrare come essi si rapportino alle regole di variazione e, quantitativamente, agli indirizzi settoriali (il documento si limita a dichiarare che nei provvedimenti collegati saranno contenute le disposizioni tese a ridurre e contenere le spese di funzionamento del settore pubblico nonché la parte della manovra tendente ad incidere sui trasferimenti alle famiglie), nonché ai criteri per determinare la significatività degli scostamenti delle spese rispetto all'andamento originariamente previsto.

Entrando infine nel dettaglio della manovra delineata nel Documento, le misure correttive per il prossimo esercizio finanziario, della portata di 31.000 miliardi, con effetti complessivi di trascinamento per 44.500 miliardi nel biennio 1995-96, dovrebbero essere concentrate sulla riduzione delle spese diverse da quelle per interessi; si propone, attraverso interventi da attuare con i provvedimenti collegati alla legge finanziaria e con tale legge, un aumento delle entrate di 3.000 miliardi; tagli di spesa corrente per 16.900

miliardi, di cui 9.000 miliardi per trasferimenti e tagli di spesa in conto capitale per 11.100 miliardi.

Tali interventi dovrebbero essere attuati attraverso i provvedimenti collegati alla legge finanziaria per il 1994 e attraverso la legge finanziaria medesima. Per quanto riguarda in particolare le spese, per cui si propone un taglio complessivo di 28.000 miliardi rispetto all'andamento tendenziale, viene specificato che per il 1995 e il 1996, la dimensione degli interventi e la distribuzione di essi tra i due anni sono diretti ad assicurare la stabilizzazione del rapporto debito/PIL entro il 1996.

Nel 1995 gli effetti di trascinamento della manovra per il 1994, pari a complessivi 21.500 miliardi, dovrebbero accompagnarsi a nuovi interventi, peraltro non specificati nel Documento in esame che riguarderebbero le entrate per 3.500 miliardi (con effetti di uguale importo per il 1996) e le spese per 18.300 miliardi (con effetti pari a 19.400 miliardi per il 1996). L'insieme di questi interventi consentirebbe nel 1995 il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

l'aumento del saldo primario da un valore tendenziale di 2.800 miliardi ad un valore programmatico di 46.100 miliardi;

la riduzione della spesa per interessi da 192.800 miliardi a 173.900 miliardi;

la riduzione del fabbisogno complessivo da 190.000 a 127.800 miliardi.

Nel 1996, gli effetti di trascinamento della manovra per il 1994 e per il 1995, pari a complessivi 45.900 miliardi, dovrebbero accompagnarsi a nuovi interventi, che riguarderebbero le entrate per 12.000 miliardi e le spese per 7.400 miliardi. L'insieme di questi interventi consentirebbe nel 1996 il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

l'aumento del saldo primario da un valore tendenziale di 200 miliardi ad un valore programmatico di 65.500 miliardi;

la riduzione della spesa per interessi da 197.500 miliardi a 171.900 miliardi;

la riduzione del fabbisogno complessivo da 197.300 miliardi a 106.400 miliardi.

Dal 1995 dovrebbe quindi avere inizio la flessione dell'incidenza del debito pubblico sul PIL, per stabilirsi nel 1996 su un valore (sempre con riferimento al settore statale) del 123 per cento, mentre l'avanzo primario richiesto per la stabilizzazione sarebbe dell'ordine del 3,5 per cento del PIL.

In questa prima fase, la più delicata, del processo di decisione di bilancio non è del tutto pertinente discutere gli aspetti impliciti del Documento che saranno, invece, affrontati più opportunamente in sede di legge finanziaria e dei provvedimenti collegati. Tuttavia, da una valutazione complessiva anche in rapporto alla risoluzione di settembre 1992 sul documento all'ordine del giorno in materia di finanza pubblica del novembre 1992 c'è carenza di continuità nell'at-

tuale manovra. Più specificatamente nel merito essa potrebbe essere definita lassista, poco coraggiosa e tuttavia un qualunque giudizio non può prescindere dalla constatazione che il Documento è un documento politico. La manovra è corretta, forse anche coraggiosa, si muove su un crinale che cerca di non far aumentare la recessione, la disoccupazione, l'inflazione e intende far realizzare al Paese un tasso di crescita dello 0,5 per cento rispetto all'Europa. Il Governo ipotizza una ragionevole ripresa dell'occupazione. Ci si è molto interrogati sull'obiettivo mancato di *surplus* primario, ma non va dimenticato che il Governo e il Parlamento e le forze sociali hanno lavorato sotto la spinta della svalutazione. Il costo del servizio del debito pubblico era previsto in 200.000 miliardi e dal momento critico di tassi al 15,80 per cento si è passati quasi alla metà. Al secondo anno di attacco alla finanza pubblica il Documento, a giudizio del Ministro delle finanze, rappresenta una svolta copernicana. Non v'è dubbio che nel 1992 la pressione fiscale sia stata forte e che sarebbe stato inaccettabile un livello di pressione che avesse assunto a carattere di ordinarietà quella parte applicata in via straordinaria e non ripetibile. In un sistema economico a capitalismo familiare i segnali di stanchezza nei cittadini, nei lavoratori che ottemperano ai loro doveri di contribuenti inducono scelte e indirizzi di governo della cosa pubblica per un recupero di rapporti di fiducia tra lo stesso cittadino e lo Stato con i suoi poteri, in un quadro di ripresa economica che renda possibili investimenti, occupazione e costruttiva attenzione alle aree sociali e ai settori produttivi più deboli.

Con la presentazione del Documento di programmazione economico finanziaria e della relativa risoluzione del Parlamento siamo al passaggio centrale del processo decisionale del bilancio che muove dall'analisi dell'evoluzione tendenziale della finanza pubblica nel triennio 1994-96 e fissa gli obiettivi della manovra a partire da una valutazione del quadro economico internazionale e dell'andamento dell'economia italiana nell'arco 1992-93 del contesto della CEE.

In via preliminare occorre sottolineare la natura politica e non dialettica del documento perché il quadro economico della manovra e la strategia degli interventi nel triennio intendono far conseguire al nostro Paese un tasso di crescita di mezzo punto maggiore del livello medio europeo, ipotizzando di non far aumentare recessione, disoccupazione ed inflazione. Un obiettivo reso possibile dalla ritrovata competitività del sistema produttivo conseguente alla svalutazione monetaria del settembre scorso, dai provvedimenti adottati per il contenimento del *deficit* e dai provvedimenti finalizzati alla riorganizzazione e alla qualificazione di servizi essenziali alla collettività introdotti dalla legge delega. Proprio le riforme strutturali intervenute nei settori della sanità, del pubblico impiego, della previdenza e della finanza territoriale presentano margini di incertezza più ampi del passato nella costruzione di un quadro tendenziale per il triennio 1994-96. Per cui, a differenza del precedente documento, nel presente non vengono riportate stime dettagliate circa l'andamento programmatico della spesa per interessi e della spesa complessiva. Gli effetti della recessione sul bilancio pubblico impongono un'azione

correttiva più stringente per stabilizzare il debito pubblico rispetto al PIL. La manovra concentrata per nove decimi sui tagli alla spesa pubblica è anche una scelta di coerenza a fronte della forte pressione tributaria esercitata in poco più di un anno. Quindi è senz'altro da condividere l'intento del Governo di evitare una crescita del prelievo obbligatorio magari al fine di recuperare la diminuzione di gettito e di pressione tributaria che deriverà nei prossimi anni dal venir meno delle entrate straordinarie e non ripetibili che hanno caratterizzato, appunto, l'arco di tempo 1992-93. Sul terreno impegnativo della politica fiscale, di notevole significato sociale ed economico, il Parlamento, attraverso la risoluzione attende il Governo, che dispone attualmente di condizioni più favorevoli, al riordino del sistema da conseguire con l'allargamento della base imponibile e soprattutto con decise azioni di lotta all'evasione, all'erosione e all'elusione fiscale. La correzione della spesa di funzionamento del settore pubblico è assunta con determinazione dal Governo con particolare riferimento ad interventi di riorganizzazione delle funzioni, delle strutture, del personale e delle procedure della P.A. Questo processo che presuppone anche sostanziali modificazioni di comportamenti dell'amministrazione pubblica deve rendere possibile l'eliminazione degli sprechi, le diseconomie interne e assicurare il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi al cittadino. Non sarà impresa facile, ma è precisa volontà del Parlamento di chiedere credibilità da parte dello Stato che non può continuare nel circolo vizioso della crescita della spesa in uno con il carico fiscale, con il risultato dell'indebitamento pubblico, dell'instabilità finanziaria in danno dell'occupazione e di uno sviluppo più equilibrato del Paese sotto il profilo settoriale e territoriale.

Invece nel quadro complessivo della manovra, una equilibrata politica di controllo della dinamica dei redditi monetari, messa in atto con il consenso delle parti sociali deve far assumere dal Governo coerenti azioni volte al risanamento del saldo primario compatibile con l'obiettivo della riduzione dei tassi di interesse verso livelli analoghi a quelli che si registrano nei principali Paesi europei. È, questa, una strada obbligata per assicurare sostegno all'occupazione e rilancio della produzione in primo luogo nelle aree più svantaggiate del Paese. A questo proposito il Parlamento impegna il Governo a finalizzare appositi ed adeguati stanziamenti volti al completamento di progetti già in essere e all'avvio di nuovi programmi nelle aree depresse, in quelle di declino industriale e in quelle di particolare sviluppo rurale interessate al cofinanziamento di risorse comunitarie.

L'importanza del Documento di programmazione è andata crescendo con gli anni e proprio l'esperienza dell'anno passato ha evidenziato come la risoluzione programmatica debba ormai essere considerata il punto di riferimento dell'intera successiva decisione di bilancio che ad essa deve uniformarsi.

Ritengo che questa esperienza debba essere confermata e consolidata anche quest'anno. La risoluzione programmatica dovrà comunque definire gli obiettivi di finanza pubblica quali sono evidenziati

dai saldi di bilancio e dal fabbisogno di cassa del settore statale. Ciò significa che dovranno essere indicati non solo i saldi relativi al primo anno, e quelli programmatici per gli altri due, ma anche i saldi che, per il secondo e terzo anno, e quelli programmatici per gli altri due, ma anche i saldi che per il secondo e terzo anno, incorporando la manovra effettivamente presentata e definita entro il 31 dicembre dell'anno in corso. In questo modo si dà effettiva concretezza all'azione del Governo e del Parlamento.

Inoltre bisognerà avere contezza degli effetti quantitativi che deriveranno dai provvedimenti collegati consentendo l'ottenimento dei saldi stessi. Per evidenti motivi di opportunità e per facilitare e rendere più chiari gli apporti della normativa sostanziale alla manovra, ritengo che il Governo dovrebbe limitarsi a presentare un solo provvedimento collegato, contenente tutte le norme, ed esclusivamente esse, recanti effetti finanziari certi e quantificati nella relazione tecnica. Non mi sembra infatti utile e non sarebbe del resto in linea con l'esperienza dello scorso anno, appesantire tale provvedimento con norme di carattere ordinamentale, aventi anche portata di razionalizzazione, ma con effetti finanziari non quantificabili e incerti.

La risoluzione dovrebbe inoltre stabilire con certezza la portata quantitativa della manovra, nella sua articolazione fra quota attribuita alle riduzioni di spesa e quota attesa dalle misure di entrata. Secondo la nuova impostazione del documento di quest'anno, che è stata largamente apprezzata, l'accento sarà posto soprattutto sui tagli di spesa, dai quali sono attesi non meno di 28 mila miliardi sui 31 mila complessivi, che separano lo scenario tendenziale da quello programmatico.

Stabilito questo quadro complessivo di riferimento, qualitativo e quantitativo, il disegno di legge finanziaria e il provvedimento collegato proporranno le norme che renderanno possibile il raggiungimento degli obiettivi nell'ambito dei vincoli numerici fissati dalla risoluzione che non potranno essere rivisti, se non in senso migliorativo, da Governo e Parlamento.

Naturalmente l'altissima domanda di lavoro e di servizi efficienti, l'esigenza di tutela del risparmio, le aspettative dell'apparato produttivo, soprattutto le piccole e medie imprese, le istanze delle nuove generazioni attendono scelte di finanza pubblica che si caratterizzino come punto di equilibrio economico-sociale e di concreto sviluppo del Paese. Il documento traccia le linee essenziali che possono tendere a questi obiettivi per cui non è azzardato parlare di svolta decisiva, storica, nella programmazione economico-finanziaria e nella politica di bilancio.

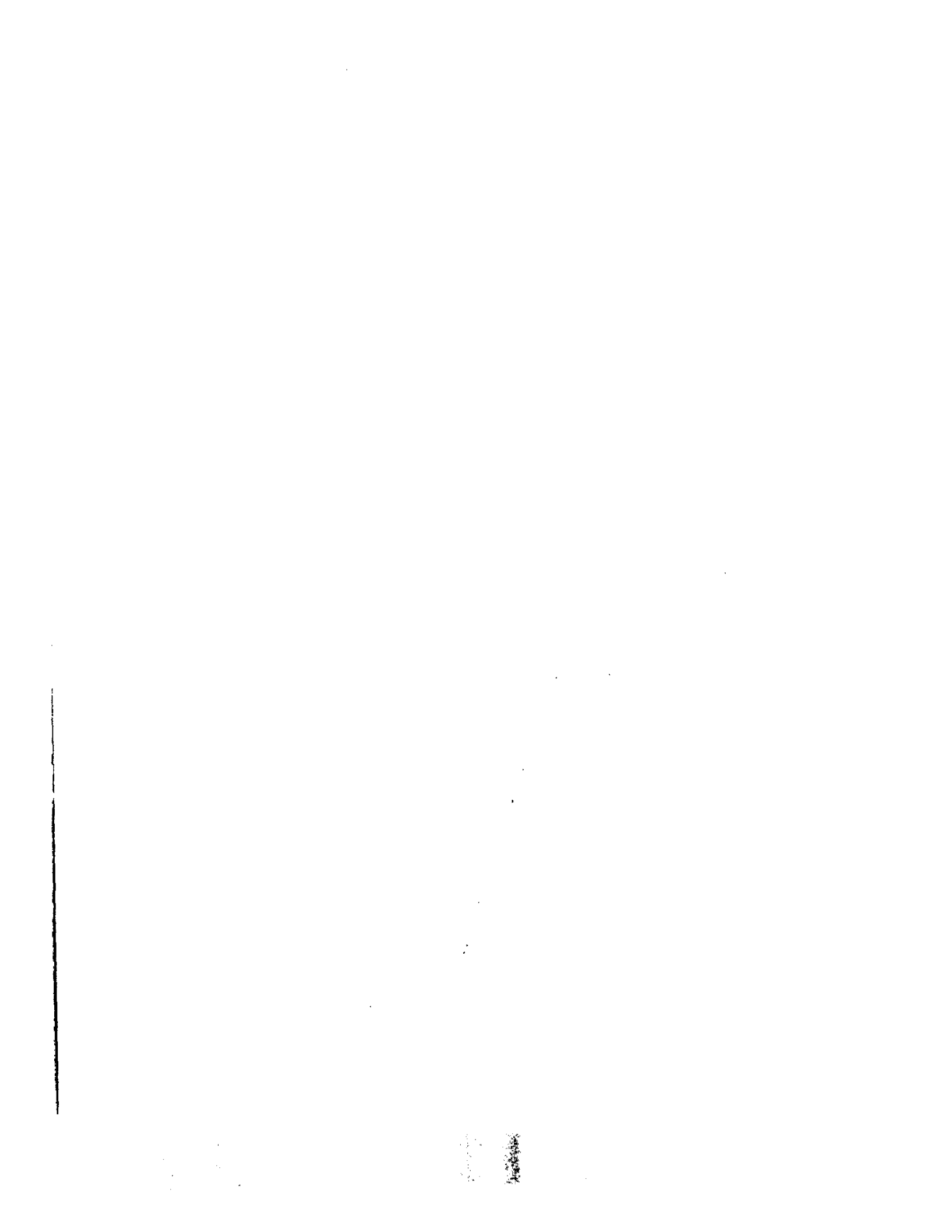
Certo si possono comprendere anche se non condividere del tutto alcuni giudizi che definiscono la manovra lassista, permissiva, poco coraggiosa a seconda delle motivazioni ideologiche e culturali e perché no delle ragioni di schieramento spesso ancorate a logiche estranee alle linee del documento.

La manovra è guidata da coerenza rispetto all'andamento dell'economia internazionale e alla diffusa stagnazione che domina i Paesi

europèi e registra in questo contesto risultati sul piano della armonizzazione in vista dell'UEM. Essa per i suoi obiettivi è anzi coraggiosa in considerazione dello stato di salute del Paese perché orienta le grandezze macroeconomiche ipotizzando che la politica monetaria rientri nel suo ambito naturale, configurando meglio i connotati del nostro sistema a capitalismo familiare.

In conclusione, esprimendo giudizio favorevole sul documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-96 e proprio per il suo carattere innovativo è ancor più necessario che il Parlamento sia messo tempestivamente in grado di concorrere dal suo ruolo istituzionale al perseguimento degli obiettivi e dei risultati che auspichiamo sicuri e qualificanti nell'esclusivo interesse del Paese.

Antonio IODICE, *Relatore per la maggioranza.*



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



I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore: Bruno LANDI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996
(Doc. LXXXIV, n. 2)

La I Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996 esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

in relazione al previsto processo di privatizzazione degli enti pubblici ed al superamento del divieto per le banche di partecipare a società per azioni si sottolinea la necessità di individuare nuovi strumenti istituzionali di programmazione e di controllo, idonei a garantire il perseguimento delle finalità sociali previste dalla prima parte della Costituzione.

III COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

(Relatore: Franco FOSCHI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996
(Doc. LXXXIV, n. 2)

La III Commissione,
ha adottato la seguente decisione:

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) è necessario continuare a considerare prioritari gli impegni per la cooperazione allo sviluppo nord-sud e quelli nei confronti dell'est europeo. Di conseguenza vanno almeno conservate le risorse finanziarie per il settore, purtroppo già decur-

tate lo scorso anno, e ripristinati i fondi della legge n. 212 del 26 febbraio 1992;

2) bisogna rinunciare al tentativo di far fronte alle spese per interventi rientranti in settori di competenza del Ministero della Difesa con le risorse della cooperazione allo sviluppo;

3) è necessario adottare misure concrete anche a livello europeo per quanto attiene la prevenzione delle migrazioni internazionali di massa e la lotta alla crescente disoccupazione.

IV COMMISSIONE PERMANENTE
(DIFESA)

(Relatore: Gastone SAVIO)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996
(Doc. LXXXIV, n. 2)

La IV Commissione,
ha adottato la seguente decisione:

PARERE FAVOREVOLE

a condizione che

il Governo definisca nei tempi più solleciti la manovra economico-finanziaria relativa al settore difesa in funzione di una sua razionalizzazione coerente con l'indifferibile definizione degli indirizzi della politica estera e di sicurezza da parte del Parlamento e del Governo e quindi con l'eliminazione degli sprechi, dei « rami secchi » e di tutte quelle spese che si inquadrano in funzioni delle Forze armate non più compatibili con i mutati scenari internazionali per la fine dei blocchi contrapposti.

VI COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE)

(Relatore: Adriano BIASUTTI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996
(Doc. LXXXIV, n. 2)

La VI Commissione,

apprezzato l'intendimento del Governo di ridurre per il 1994 la pressione tributaria di 1,3 punti sul 1993, dopo l'aumento di 2 punti registrato nel biennio precedente, mantenendo invariato il rapporto tra entrate e PIL, e rinunciando a recuperare il calo di gettito derivante dal venir meno di elementi di fiscalità straordinaria;

condivisa l'ipotesi, indicata nel documento, di uno slittamento di parte degli obblighi di imposta ancora previsti per il 1993, a seguito del migliore andamento fatto registrare dal gettito rispetto alle previsioni;

espresso l'auspicio, contenuto anche esso nel documento, che effetti positivi all'adattamento tributario potranno deri-

vare dall'approvazione del progetto di legge in materia di semplificazione degli adempimenti, nonché dall'intensificarsi della lotta all'evasione mediante gli accertamenti e un migliore utilizzo delle strutture informatiche, e dal completamento della riforma dell'amministrazione finanziaria;

ribadita la necessità che:

a) si corregga la curva dell'IRPEF al fine di tutelare i redditi più bassi;

b) si favorisca il recupero del *fiscal drag*;

c) si attenui il prelievo complessivo sulla prima casa di abitazione;

d) si valuti la possibilità di trasformare, dal 1° gennaio 1994, la *minimum*

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tax da strumento per la determinazione del reddito presuntivo, a strumento utile ai fini dell'accertamento delle imposte dirette e indirette;

e) si valuti, altresì, la possibilità di allargare la base imponibile anche attraverso la tassazione delle rendite finanziarie;

f) si verifichi la possibilità di avviare l'attuazione dei dichiarati propositi di decentramento fiscale;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

sul documento di programmazione economico-finanziaria.

VIII COMMISSIONE PERMANENTE
(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

(Relatore: Renzo LUSETTI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996
(Doc. LXXXIV, n. 2)

L'VIII Commissione,

condividendo gli obiettivi contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1994-1996 e riguardanti la riduzione del tasso di inflazione nonché la riduzione dei tassi di interesse per rilanciare gli investimenti;

considerato altresì con preoccupazione il grave problema occupazionale che sta investendo l'Italia con un forte tasso di disoccupazione;

rilevata positivamente la manovra correttiva del Governo per il 1994 poiché si provvede rispetto all'andamento tendenziale una notevole riduzione della spesa pubblica anziché un sensibile inasprimento della pressione tributaria;

sottolineato positivamente l'obiettivo del documento di programmazione econo-

mico-finanziaria di raggiungere gradualmente nel 1996 la stabilizzazione del rapporto tra debito e prodotto interno lordo al fine di allentare l'attuale rigidità di bilancio consentendo interventi in nuovi comparti di spesa quali la tutela dell'ambiente e l'ammodernamento delle infrastrutture della rete dei trasporti pubblici;

preso atto tuttavia che il documento si presenta indubbiamente carente per quanto attiene alla formulazione di precise linee programmatiche nei settori della tutela ambientale e della realizzazione delle opere pubbliche, esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

che gli obiettivi di riduzione del fabbisogno e di incremento dell'avanzo pri-

mario siano perseguiti con politiche che non pregiudichino il raggiungimento di altre prioritarie finalità, tra le quali in primo luogo quella di non deprimere ulteriormente i tassi di crescita dell'economia e di non aggravare la già preoccupante situazione di riduzione dei livelli occupazionali;

che il sostegno alla crescita economica ed occupazionale sia realizzato mediante iniziative che, senza peggiorare l'equilibrio dei conti pubblici, siano in grado di stimolare adeguatamente gli investimenti privati, in sinergia con la spesa pubblica già programmata o in alternativa a quest'ultima. Sotto questo profilo, potrebbe rivelarsi estremamente efficace una politica delle tariffe che favorisca l'equilibrio della gestione e l'autofinanziamento degli investimenti, promuovendo nel contempo un miglioramento complessivo della qualità dei servizi pubblici;

che, nel settore dei lavori pubblici, siano prefigurate iniziative per il rilancio degli investimenti che prevedano la partecipazione di capitale privato e di risorse pubbliche, opportunamente integrati nel quadro di progetti di considerevole utilità sociale e in grado di creare positive esternalità dal punto di vista economico, quali programmi di riqualificazione del tessuto urbano, di ammodernamento delle infrastrutture, di ricupero ed espansione dei centri abitati secondo precise strategie di sviluppo delle aree urbane e metropolitane;

che, nei settori della tutela ambientale e della difesa del suolo, siano attivate

con celerità tutte le risorse già stanziare e ancora inutilizzate a causa di inadempienze dei soggetti competenti o della farraginosità delle procedure e che sia previsto altresì il recupero dei residui disponibili su tutti i capitoli di spesa relativi ad attività di protezione ambientale;

che sia predisposto un programma di utilizzazione delle somme recuperate secondo le modalità indicate nel precedente punto, che fissi un ordine di priorità tra le varie destinazioni delle risorse, con la possibilità di prevedere la distrazione dagli impieghi originari ed una più consistente concentrazione delle risorse medesime per finalità ritenute di precipuo interesse, tra le quali soprattutto quelle connesse all'attuazione di importanti leggi di tutela ambientale e di intervento nei settori edilizio e delle infrastrutture, come la legge n. 394 del 1991 sulle aree protette, la legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo, la legge n. 122 del 1989 riguardante le realizzazioni dei parcheggi, le leggi in materia di edilizia residenziale pubblica;

che le ragioni della tutela delle risorse ambientali e dell'assetto del territorio divengano variabili decisive nella formulazione di tutti i programmi di intervento in campo economico, nella consapevolezza che tale tutela, se sostenuta da valide iniziative, può assumere caratteri propulsivi dello sviluppo economico e che soltanto una crescita rispettosa del « valore » dell'ambiente può garantire, nel lungo periodo, un incremento della capacità produttiva equilibrato, costante e « sostenibile » per l'economia mondiale.

IX COMMISSIONE PERMANENTE
(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

(Relatore: Carlo D'AMATO)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996
(Doc. LXXXIV, n. 2)

La IX Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo agli anni 1994-1996,

considerato:

a) che la manovra per il 1993 prospetta un intervento correttivo di 31 mila miliardi mediante il contestuale incremento delle entrate di 3 mila miliardi e la riduzione delle spese di 28 mila miliardi, e che in particolare i tagli dovrebbero incidere per 16.900 miliardi sulla spesa corrente, di cui 9 mila sui trasferimenti e per 11.100 sulle spese in conto capitale;

b) che nel documento non sono indicate le forme di intervento che il Governo intende attuare in concreto per

conseguire l'obiettivo della riduzione della spesa;

c) che il settore dei trasporti, di preminente interesse pubblico e di particolare rilievo ai fini delle prospettive di sviluppo del paese, registra un notevole ritardo nei confronti degli altri paesi europei e che al riguardo i tagli preannunciati dal Ministro dei trasporti e della marina mercantile nella seduta del 7 luglio 1993 presso la IX Commissione ammonterebbero in sede di legge finanziaria a complessivi 1.500 miliardi;

d) che il comparto delle telecomunicazioni, di particolare rilevanza economica e strategica è oggetto di un processo di radicale riorganizzazione;

e) che il settore portuale, in fase di profonda trasformazione, richiede in-

terventi diretti ad accrescere la produttività e il livello qualitativo dei servizi;

f) che i settori della cantieristica e della navalmeccanica subiscono gli effetti di una perdurante stagnazione;

g) che il recente protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione prevede, fra le altre cose, il rilancio dell'azione di « programmazione degli investimenti infrastrutturali » riqualificando « la domanda pubblica come strumento di sostegno alle attività produttive ». In particolare, si prospetta il sostegno agli investimenti nelle infrastrutture « metropolitane, viarie ed idriche, nei settori dei trasporti, energia e telecomunicazioni ». Viene inoltre previsto il rilancio degli investimenti pubblici in modo da « favorire l'impiego aggiuntivo di risorse private » garantendo agli investitori privati la remunerazione dei capitali investiti. Nel delineare un nuovo modello di rapporti tra le amministrazioni pubbliche centrali e regionali e le parti sociali per lo sviluppo di aree determinate, si riconosce quale criterio cardine l'individuazione di interventi infrastrutturali a livello regionale interregio-

nale e nazionale sulle grandi reti. Il protocollo predetto prevede infine la definizione di una nuova politica tariffaria attenta alla redditività del capitale investito per non limitare gli investimenti, con la conseguente necessità di raccordare più direttamente il livello delle tariffe ai costi effettivi del servizio in modo da garantire margini di autofinanziamento; stabilisce altresì che la nuova politica tariffaria dovrà essere accompagnata dalla liberalizzazione dei settori non operanti in regime di monopolio e da iniziative per tutelare le esigenze dell'utenza;

delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

a condizione che i preannunciati tagli alle spese ed i connessi interventi diretti a ridurre gli oneri per forniture e servizi siano attuati tenendo conto della esigenza di non penalizzare i suddetti settori dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle poste e dell'industria navalmeccanica ed armatoriale, che appaiono trainanti ai fini dello sviluppo economico e sociale del paese.

X COMMISSIONE PERMANENTE
(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

(Relatore: Giuliano CELLINI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996
(Doc. LXXXIV, n. 2)

La X Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1994-1996 e premesso che:

1) sono da condividere i giudizi positivi in esso espressi sull'accordo sul costo del lavoro del 31 luglio 1992 e su quello del 3 luglio scorso, sulle prospettive offerte dall'abbassamento dei tassi di interesse e dalla crescita delle esportazioni connesse anche alla svalutazione dello scorso settembre, nonché sui vantaggi che potranno derivare per il sistema produttivo da un abbassamento del livello di inflazione a percentuali ormai prossime a quelle degli altri paesi della Comunità; nel proseguire quest'ultimo obiettivo si dovrà comunque tener conto della inevitabile tendenza all'aumento

delle tariffe connesse anche alla privatizzazione delle imprese esercenti servizi pubblici;

2) tali elementi non devono comunque dar luogo ad un allentamento nel rigore della gestione della finanza pubblica e per questo il Governo prefigura una maggiore incisività di intervento sotto i profili quantitativo e qualitativo della spesa, soprattutto rispetto alla pressione tributaria complessiva;

3) la conseguente stabilizzazione del rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo può anch'essa rivelarsi proficua per l'apparato produttivo nazionale, bisognoso di acquisire sempre maggiori possibilità di finanziamenti per innovazioni tecnologiche e ristrutturazioni degli apparati produttivi; inoltre, la ridu-

zione della pressione fiscale dovrebbe evitare un'ulteriore contrazione delle risorse delle famiglie destinate ai beni di consumo e consentire quindi una pur minima ripresa del mercato interno; tale riduzione dovrà comunque essere accompagnata da una sostanziale semplificazione delle procedure del sistema fiscale, che attualmente penalizzano oltre misura le imprese, soprattutto piccole e medie, e più in generale da un nuovo approccio alle problematiche del sistema produttivo che dovrà estrinsecarsi in una valutazione costante e puntuale che su di esso ha la legislazione vigente e quella futura;

4) il processo di ripresa e di crescita può essere avviato purché si contengano le dinamiche dei prezzi e dei costi a ritmi inferiori a quelli dei concorrenti, soprattutto europei; si tratta, in altri termini, non solo di procedere a contenimenti generalizzati delle voci di uscita del

bilancio dello Stato, ma anche di ridefinire i tradizionali modelli di sostegno all'industria nazionale, di ripensare il ruolo sin qui svolto dagli istituti di credito e le responsabilità da essi ricoperte; di individuare le aree e i settori che, alla luce dell'attuale dinamica delle competizioni internazionali, maggiormente necessitano di particolare attenzione delle autorità di Governo, considerati anche i flussi finanziari che garantiscano la partecipazione della Comunità europea; tutto ciò al fine di realizzare, attraverso un'integrazione di fini e di strumenti che richiede capacità di elaborazione ed originalità di soluzioni e la riduzione dei costi per il sistema delle imprese e il conseguente miglioramento delle condizioni di competitività

esprime

PARERE FAVOREVOLE

XI COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

(Relatore: Gianfranco MORGANDO)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996
(Doc. LXXXIV, n. 2)

La XI Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996, sottolinea che:

dall'analisi dell'andamento dell'economia nei paesi sviluppati dell'Occidente ed in Italia, emerge la debolezza dell'attuale congiuntura economica, caratterizzata da un livello insoddisfacente dell'attività produttiva che si manifesta in tassi di sviluppo contenuti per l'anno in corso e di poco superiori per il 1994; tale situazione determina l'aggravarsi progressivo del fenomeno della disoccupazione, che sta diventando una delle questioni centrali nei paesi dell'area dell'OCSE;

non costituisce una inversione di tendenza significativa il miglioramento della competitività del sistema italiano, che si è determinato in conseguenza dei provvedimenti di politica monetaria dello scorso anno e del concomitante contenimento dell'inflazione consentito principalmente dall'accordo sul costo del lavoro del luglio 1992: di tale miglioramento si sono avvantaggiate soprattutto le piccole e medie imprese più dinamiche, ma senza significative ricadute sul versante occupazionale, che costituisce anche in Italia uno dei punti di grave difficoltà di questa fase della vita economica e sociale;

in questo quadro, il documento di programmazione economico-finanziaria, in linea con le indicazioni dell'anno prece-

dente, individua come strategia per affrontare il problema occupazionale l'assunzione di decisioni coerenti di politica economica e finanziaria che favoriscano la ripresa dello sviluppo (prosecuzione dell'aggiustamento strutturale della finanza pubblica, consolidamento della competitività, trasferimento di risorse dai settori protetti a quelli competitivi); pur d'accordo su queste indicazioni, non si può non formulare un rilievo sulla mancanza di specifiche indicazioni di politica occupazionale, che consentano un ruolo attivo nella gestione delle politiche del lavoro in questa fase di transizione;

sul versante della manovra di finanza pubblica del prossimo anno appare positiva l'indicazione tendente a privilegiare l'intervento sul versante della spesa, anziché sul versante delle entrate; occorre tuttavia esaminare il problema in modo più articolato, per coglierne la potenzialità, ma anche i limiti ed i rischi. A tal riguardo:

a) appare condivisibile l'indicazione della necessità di un grande sforzo di contenimento della spesa di funzionamento della Pubblica Amministrazione, aggregando uno dei problemi più gravi del nostro paese che è quello dell'organizzazione delle strutture pubbliche, e del rapporto tra efficacia ed efficienza della loro azione; resta da rimarcare la genericità delle indicazioni riportate nel documento che appaiono poco più che dichiarazioni di principio, da trasformare in scelte concrete;

b) appare, invece, oltreché poco chiara, anche fortemente preoccupante, l'indicazione relativa agli interventi sul sistema pensionistico. All'indomani di un provvedimento di riforma del sistema, mentre va realizzato il dichiarato propo-

sito di eliminare gli inconvenienti derivanti dalle modifiche introdotte che hanno determinato un sostanziale arretramento sul piano del rendimento del trattamento, e privilegiata la strada delle misure organiche miranti a determinare il riequilibrio finanziario alle varie gestioni, è inimmaginabile e sarebbe causa di notevoli tensioni continuare invece sulla strada dei tagli generalizzati e dei blocchi che danno il segno di una incapacità di strategia;

il Documento di programmazione economico-finanziaria si intreccia con un altro importante documento, l'Accordo triangolare sul costo del lavoro e sulla politica dei redditi. Anche senza voler entrare nei dettagli, appare evidente la necessità di una forte coerenza tra le indicazioni dell'accordo e le scelte strategiche di politica economica: tale coerenza costituisce una necessità politica per dare senso concreto ad un'azione di concertazione e di politica dei redditi, ma costituisce anche una necessità economica, per rendere efficaci, produttive di effetti e coordinate tra di loro le scelte dei soggetti. L'attenzione all'intreccio tra intese con le parti sociali e azioni di politica economica e finanziaria dovrà essere una preoccupazione costante del Governo: alla luce di queste considerazioni vanno anche valutate alcune parti del documento che appaiono in contraddizione con il recente protocollo.

Sulla base di queste considerazioni, e con il richiamo alle osservazioni critiche espresse, la XI Commissione

esprime

PARERE FAVOREVOLE

sul Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996.

XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(AGRICOLTURA)

(Relatore: Teresio DELFINO)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996 (Doc. LXXXIV, n. 2)

La XIII Commissione,

esaminato il documento di programmazione economica-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996,

rilevato che le linee essenziali della manovra per il prossimo triennio appaiono coerenti con gli obiettivi del miglioramento delle condizioni della finanza pubblica mediante il consolidamento della competitività internazionale delle nostre produzioni, la riduzione del tasso di inflazione e dei tassi di interesse e l'attuazione dell'intesa sulla politica dei redditi e dell'occupazione e sulle politiche del lavoro;

condiviso l'obiettivo fondamentale del documento di programmazione econo-

mico-finanziaria della stabilizzazione del rapporto debito/prodotto interno lordo;

sottolineato positivamente che la manovra opera in misura prevalente sulle spese invece che sulle entrate;

preso atto che il documento in esame persegue tale obiettivo mediante la riduzione della pressione tributaria di oltre un punto con il recupero del gettito tramite la riduzione dell'evasione, dell'elusione fiscale e la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure e degli obblighi tributari;

considerato che sul versante della spesa viene prevista una forte azione di miglioramento della pubblica amministrazione mediante provvedimenti mirati alla semplificazione amministrativa, alla eli-

minazione di sprechi e doppioni, alla soppressione di organi pubblici, alla razionalizzazione nell'utilizzo del personale pubblico, alla qualificazione produttiva della spesa di investimento;

sottolineate le indicazioni prioritarie di spesa nei settori della tutela ambientale, dell'ammodernamento delle infrastrutture e della rete dei trasporti pubblici, del sostegno alle aree depresse del territorio nazionale, dei servizi a tutela della popolazione anziana;

dato atto che il documento, pur non contenendo specifiche misure relative al settore agricolo, viene comunque ad interessare ambiti significativi di politiche attinenti l'agricoltura;

fatto presente che le precedenti manovre finanziarie relative al 1993 hanno già pesantemente inciso nel comparto agricolo con forti aumenti contributivi e fiscali e rilevanti riduzioni nella disponibilità di risorse finanziarie per investimenti

delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) il Governo si impegni ad assicurare che le risorse finanziarie agricole trasferite alle regioni mantengano la destinazione vincolata per l'agricoltura e ad evitare qualsiasi ulteriore riduzione delle risorse disponibili per l'agricoltura;

b) il Governo garantisca, nei provvedimenti attuativi collegati alla finanziaria, la reale competitività dell'agricoltura nazionale, omogeneizzando costi e prezzi su base comunitaria, con particolare riferimento ai carburanti agricoli;

c) sia sottolineata la necessità che la pressione fiscale e contributiva nel settore agricolo venga riconsiderata e rimodulata alla luce delle gravi difficoltà del comparto;

d) sia considerata l'esigenza per il settore previdenziale e pensionistico di assicurare l'equilibrio di gestione, secondo gli impegni già legislativamente assunti, avendo presenti le peculiari caratteristiche determinatesi nel rapporto unità attive/pensionati per il massiccio esodo di giovani in altre attività produttive;

e) sia considerata l'esigenza di attribuire all'agricoltura, nell'ambito delle priorità di investimento previste dal documento di programmazione economico-finanziaria, in particolare per la tutela ambientale, le infrastrutture e le aree depresse, risorse finanziarie adeguate e certe, indispensabili a sostenere le capacità e le volontà imprenditoriali di innovazione tecnologica, di competitività e di qualificazione produttiva ancora largamente presenti nel comparto;

f) sia considerata la necessità di semplificare l'impatto delle aziende agricole italiane con la nuova politica agraria comunitaria in termini di minori adempimenti burocratici e di maggiore attenzione da parte del Governo nazionale sulle questioni vitali delle quote produttive nazionali, in particolare per il latte, collegandole alla dinamica dei consumi interni;

g) sia sottolineata l'esigenza di difendere la peculiarità dell'agricoltura nazionale nel quadro del negoziato GATT che considera la necessità di mantenere nell'ambito agro-alimentare un numero adeguato di addetti anche con riferimento alla valenza ambientale dell'insediamento umano;

h) sia prevista l'attuazione di una serie di misure, dalla valorizzazione delle denominazioni di origine dei prodotti, alle misure agro-ambientali, al rilevamento dei dati, al superamento di fenomeni di frode che contribuiscano al rilancio dell'immagine delle produzioni « made in Italy ».

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

(Relatore: Bruno LAZZARO)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1994-1996
(Doc. LXXXIV, n. 2)

La Commissione bicamerale per le questioni regionali non ritiene in questa sede di doversi pronunciare sulle direttive, peraltro generali, del documento governativo, anche se parlamentari della Commissione sollevano interrogativi circa la effettiva praticabilità di certi indirizzi programmatici.

Le direttive prevedono comunque di accordare all'economia una riduzione della pressione tributaria, conseguente al venir meno di entrate non ripetibili (per provvedimenti *una tantum* o per sovrapposizione di vecchi e nuovi regimi tributari); interventi correttivi concentrati sulla spesa delle amministrazioni centrali, con il duplice proposito di ridurre i flussi e migliorarne l'efficienza; maggiore autonomia di spesa alle regioni, alleviando

gradualmente i vincoli di impiego dei fondi ad esse destinati; completamento delle riforme della previdenza e della sanità.

Le osservazioni riguardano la parte del documento che prospetta, ove gli stanziamenti agli enti territoriali dovessero rivelarsi insufficienti, l'alternativa rigida di un aumento delle entrate proprie degli enti. Il che equivale, da una parte ad indebolire l'impegno per la riduzione della pressione fiscale, e dall'altra a spostare sugli enti decentrati il pendolo delle responsabilità, con il carico di odiosità che è sempre implicito in iniziative di carattere tributario.

Le osservazioni trovano un'ulteriore base di riscontro nel fatto che precedenti comportamenti dello Stato centrale hanno

drasticamente ridotto la spesa pubblica per investimenti, con conseguente ridimensionamento dei consumi sociali.

Nello stesso ordine di idee si colloca la parte del documento che in buona sostanza subordina « una maggiore flessibilità di destinazione », nell'impiego dei fondi da parte delle regioni, al vincolo di ottenere « un non piccolo risparmio » rispetto alle precedenti gestioni.

Vero è che, specie nel comparto delle spese sanitarie — come messo in rilievo dal Ministro Maria Pia Garavaglia nella seduta della Commissione del 26 maggio 1993 — si è verificata una scarsa propensione delle regioni ad impiegare gli strumenti ed i margini di manovra messi loro a disposizione dalle recenti leggi dello Stato. Per contro vanno considerate le difficoltà oggettive in cui versano le politiche di bilancio regionali, anche a causa delle rigidità della normativa vigente.

La Commissione bicamerale tuttavia, proprio perché intende farsi carico del problema e suggerire rimedi adatti a vincere la vischiosità di certe tendenze, ri-

tiene preferibile, ed anche più produttivo, un metodo che — anziché affidarsi al deterrente (o comodo esercizio di rimozione) di alternative da cui può soltanto derivare un aumento del contenzioso tra Stato e regioni — valga ad associare la responsabilità dell'amministrazione centrale e periferica in uno sforzo equilibrato che consideri i trasferimenti agli enti territoriali parte integrante della complessiva manovra della finanza pubblica; nella intesa che, ove gli andamenti si discostino dalle previsioni e si rendano necessari interventi correttivi, la distribuzione del carico ad essi connesso non possa essere predefinita con facili automatismi, e apoditticamente riversata sulle regioni e gli altri enti territoriali.

La Commissione bicamerale infine prospetta l'opportunità di fare della Conferenza Stato-regioni la sede per un confronto non formale sulle politiche di bilancio e ribadisce la necessità, già sollevata nella sede propria, di dare un nuovo assetto istituzionale e finanziario alle regioni, con l'attribuzione alle stesse di fonti significative di finanza autonoma.

ALLEGATO

RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA DELLE COMMISSIONI RIUNITE V (BILANCIO), VI (FINANZE) E X (ATTIVITÀ PRODUTTIVE) SUL DOCUMENTO SUL RIORDINO DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E SULLO STATO DELLE PRIVATIZZAZIONI PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI IL 14 APRILE 1993 (APPROVATA NELLA SEDUTA DEL 27 LUGLIO 1993)



A a poco più di un anno di distanza dalla trasformazione in società per azioni delle imprese pubbliche nazionali, operata con il decreto-legge n. 333 del 1992, l'Assemblea della Camera ha per la prima volta l'occasione di verificare e valutare — in concomitanza con l'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria — lo stato di avanzamento di quello che è stato unanimemente definito il « processo » delle privatizzazioni; l'uso di tale termine sottolinea che dopo quell'atto legislativo sono state o sono ancora da avviare numerose e complesse iniziative di varia natura che nel loro insieme debbono costituire la nuova cornice di riferimento del sistema produttivo italiano. D'altronde in tale processo il fattore « tempo » costituisce uno dei principali parametri per l'analisi e i giudizi che prima le Commissioni Riunite Bilancio, Finanze ed Attività produttive, ed ora l'Assemblea sono chiamate a compiere in ordine all'evoluzione della realtà industriale, e più in generale economica del Paese, realtà che certo oggi non appare identica a quella che si era prefigurata all'atto della decisione di ridurre la presenza dello Stato nel sistema produttivo. Le tre Commissioni riunite intendono dunque fornire all'intera Camera un contributo per la valutazione del programma economico-finanziario del Governo sotto il profilo del grado di realizzazione del processo di privatizzazione, ma anche rimarcare l'attenzione sugli aspetti economici, sociali, finanziari ed istituzionali che negli ultimi mesi si sono con quel processo intrecciati. Ciò vale anche a rafforzare la consapevolezza che da un lato non è più possibile parlare di sistema delle imprese pubbliche e sistema delle imprese privati in termini

di « separatezza » e « impermeabilità »; dall'altro che, nel ridisegno complessivo delle istituzioni oggi in atto, vanno contemplati anche gli strumenti e le sedi delle decisioni economiche, per evitare che il Paese si presenti alle nuove sfide della competizione internazionale con un apparato inadeguato di strutture, modelli e criteri di comportamento e per superare la logica della contrapposizione Stato-mercato a favore di regole che del mercato garantiscano la trasparenza e la stabilità.

In questa prospettiva si pone la necessità anche di un nuovo rapporto tra Parlamento e Governo, conseguente alla diversa natura sostanziale e formale del rapporto tra Governo stesso ed imprese a proprietà pubblica e alla logica stessa in virtù della quale già quest'anno il dibattito sulle privatizzazioni, si affianca, per confluirci, a quello sulla programmazione economico-finanziaria: l'esecutivo è chiamato a riferire in maniera e puntuale sugli intendimenti e sulle opzioni relativi — come già recitava il parere approvato dalle Commissioni riunite nello scorso dicembre — « al rafforzamento del sistema produttivo italiano »; sta al Parlamento verificare la rispondenza di tali indicazioni agli indirizzi da esso forniti sia nell'ambito delle annuali scadenze di bilancio, sia nell'ambito di specifici momenti di confronto su temi salienti del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche. In tal senso, va sottolineata in questa sede l'originale e significativa esperienza compiuta dalle tre Commissioni riunite — Bilancio, Finanze e Attività produttive — che, ciascuna con il bagaglio della propria competenza e complessivamente con l'ottica dello sviluppo del sistema economico na-

zionale, hanno potuto verificare gli adempimenti governativi ed approfondire i momenti di riflessione e valutazione che altrimenti si sarebbero frammentati nelle singole sedi; si prospetta quindi all'attenzione del Governo e dello stesso Parlamento l'opportunità di consolidare e formalizzare ulteriormente tale esperienza nel corso delle successive fasi del dialogo tra le due istituzioni.

Ripercorrendo i momenti salienti di quanto è avvenuto dopo la trasformazione in spa delle imprese pubbliche, ricorda che le competenti Commissioni parlamentari della Camera e del Senato in data, rispettivamente, 16 e 17 dicembre 1992, espressero il parere, ai sensi del decreto-legge n. 333 del 1992, sul programma di riordino di IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL ed INA presentato dal Governo nel mese di novembre. Il parere prevede nuovi adempimenti da parte del Governo entro il 31 marzo 1993, ed in particolare la predisposizione di un documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni, da sottoporre alla delibera delle Camere che procederanno all'esame con procedure analoghe a quelle previste per il documento di programmazione economico-finanziaria. Più in particolare il parere, favorevole condizionato, espresso dalle Commissioni riunite richiede che entro il 31 marzo fossero definiti gli indirizzi e le modalità dei nuovi assetti societari, tra cui le regole di valutazione delle imprese e di determinazione dei prezzi di offerta; le modalità giuridiche e finanziarie delle cessioni e dei trasferimenti, nonché le condizioni di pagamento; la rimozione dei limiti all'acquisizione ed alla cedibilità dei diritti sulle imprese; la determinazione delle condizioni di difesa dei settori strategici nazionali; l'introduzione di un regime fiscale favorevole ai trasferimenti e alle cessioni; e, infine, il perfezionamento della riforma dei mercati finanziari per favorire la destinazione del piccolo risparmio verso il capitale di rischio. Nel parere si richiede inoltre al Governo di continuare nel processo di privatizzazione a partire dai settori assicurativo e bancario, di favorire la

collocazione in borsa delle società dell'ENI S.p.A., di superare l'attuale assetto dei consigli di amministrazione con la presenza dell'azionariato minore e riconoscendo al *management* piena autonomia nelle scelte di risanamento aziendale, di favorire la costituzione di *public companies* specie per i servizi di pubblica utilità. Condizioni specifiche riguardano inoltre l'assetto azionario, e cioè la previsione di « nuclei stabili », i divieto di scambi di pacchetti azionari che configurino operazioni di salvataggio, e l'individuazione nell'OPA della procedura più adatta agli scambi, la cessione di quote ad acquirenti esteri, che dovrà avvenire in un sistema di alleanze internazionali funzionale al rafforzamento del sistema industriale italiano, l'integrazione nei settori produttivi, e il mantenimento dei principi di separazione ai sensi della legge n. 287 del 1990 per quanto concerne il controllo di una banca e la concentrazione di potere in una banca. Si chiede altresì di favorire la partecipazione del sistema bancario al processo di ricapitalizzazione e di privatizzazione del sistema industriale. È affrontato inoltre il rapporto tra gruppi finanziari e industriali e mezzi di informazione (la relativa normativa deve essere emanata entro il 31 marzo 1993); ulteriori condizioni riguardano alcuni settori (trasporto marittimo, assicurazioni - INA - elettrico) nonché le imprese che gestiscono servizi pubblici. Nel parere si precisa che i proventi delle dismissioni, fatta salva la quota diretta alla riduzione del debito pubblico, indicata dal Governo in 7.000, 10.000 e 10.000 miliardi di lire, rispettivamente negli anni 1993, 1994, 1995, vadano destinati al risanamento delle aziende da riorganizzare e alle politiche attive del lavoro e della reindustrializzazione. Iniziative e programmi in merito debbono essere definiti, previa una valutazione dei costi sociali derivanti dalle dismissioni, dal Comitato dei ministri composto dai soggetti previsti dall'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 333/1992. A tale Comitato è inoltre attribuita l'attuazione del programma di riordino e privatizzazione e al contempo si richiede la revisione della

vigente configurazione ministeriale e la costituzione di un Ministero che svolga un ruolo di programmazione e coordinamento di tutte le attività produttive.

Il Consiglio dei ministri, con la delibera del 30 dicembre 1992, dando seguito ai pareri parlamentari, ha confermato la decisione di procedere alla dismissione totale della quota posseduta dall'IRI nel Credito italiano e di quella detenuta dall'ENI nel Nuovo Pignone. Inoltre ha approvato la cessione delle attività industriali della SME e deliberato l'avvio delle operazioni tecniche propedeutiche al collocamento in borsa dell'INA entro il 1993 e ha dato mandato al Ministro del tesoro di far predisporre dall'ENI il programma per il collocamento in borsa di quote di AGIP e SNAM, e di eventuali altre società controllate.

La Delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 30 dicembre 1992 è invece diretta a regolare in via generale la dismissione, anche parziale, delle partecipazioni attribuite al Ministero del tesoro nelle società derivanti dalla trasformazione in SpA degli ex Enti pubblici di gestione delle partecipazioni statali. Alle stesse direttive devono altresì conformarsi le società suddette nell'assumere le determinazioni relative alla dismissione, anche parziale, delle partecipazioni di controllo; alle medesime è poi conferita la facoltà di trasmettere alle società controllate le direttive in oggetto, nell'ambito delle proprie funzioni di indirizzo e di coordinamento. La delibera prevede che le dismissioni possono essere controllate attraverso l'offerta pubblica di vendita, l'asta pubblica, eventualmente finalizzata alla formazione di un nucleo stabile di azionisti di riferimento, la trattativa privata. La scelta delle modalità con cui procedere alla dismissione è legata agli obiettivi da realizzare: in particolare l'offerta pubblica di vendita è ritenuta coerente con l'obiettivo della massima diffusione del capitale azionario che dovrà essere in particolare favorita per le dismissioni di partecipazioni in imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità. Per tali imprese è altresì prevista l'attri-

buzione allo Stato di diritti speciali per la nomina degli amministratori e dei sindaci e per l'assunzione delle più importanti deliberazioni, nel caso in cui sia prevista la realizzazione di una struttura proprietaria ad azionariato diffuso. L'asta pubblica è invece finalizzata all'individuazione di un unico acquirente ovvero alla costituzione di un nucleo stabile, mentre la trattativa privata, coerente con l'obiettivo della predeterminazione specifica del soggetto o dei soggetti acquirenti, può essere utilizzata soltanto ove ricorrano interessi pubblici di particolare rilevanza. Il prezzo di vendita dovrà essere fissato in modo da riflettere la significatività per l'acquirente della quota di capitale sociale oggetto dell'operazione di dismissione, e sarà individuato con le procedure previste al punto 7 della citata delibera. Inoltre il documento prevede che in concomitanza del compimento di operazioni di dismissione o di aumenti di capitale saranno favorite operazioni di ricapitalizzazione societaria.

Norme riguardanti le dismissioni di partecipazioni detenute dallo Stato o da enti pubblici sono altresì contenute dall'articolo 7 del testo unificato delle proposte di legge nn. 2140 e abbinata sull'ampliamento del mercato mobiliare, approvato in sede referente il 19 maggio dalla Commissione Finanze della Camera. Il testo individua nella offerta pubblica la modalità ordinaria con cui procedere alla dismissione delle partecipazioni di controllo detenute dallo Stato e dagli enti pubblici, ammettendo in questa ipotesi, a prescindere dall'attività della società partecipata, l'inserimento di una clausola statutaria che attribuisce allo Stato o all'ente pubblico partecipante gli indicati diritti speciali per un periodo di tempo determinato. Il ricorso alla cessione diretta ovvero all'asta pubblica o alla trattativa privata si configura come eccezionale e, in quanto tale deve essere deciso di volta in volta con decreto del Presidente del Consiglio e deve realizzarsi nel rispetto delle condizioni indicate dalla legge. Nel complesso il testo approvato dalla VI Commissione appare volto a garantire maggiore cer-

tezza alle regole e, conseguentemente, maggiore tutela agli azionisti di minoranza e ai piccoli risparmiatori, per questi motivi si auspica che il Governo voglia sciogliere le riserve sugli oneri recati dal provvedimento e, con la trasmissione della relazione tecnica, permettere il trasferimento alla sede legislativa e garantirne una rapida approvazione.

In questo contesto si inseriscono inoltre, da un lato il decreto-legge n. 118 del 23 aprile 1993 che dispone la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali e che il Ministro del tesoro eserciti i diritti dell'azionista di intesa con i Ministri del bilancio e dell'industria secondo le direttive del Presidente del Consiglio, fatte salve le competenze del Ministro dell'industria in ordine ai settori di attività delle società privatizzate; dall'altro, la delibera CIPE del 2 aprile, che, dando corso a quanto disposto dall'articolo 1 della legge 29 gennaio 1992, n. 58 sul riassetto del settore delle telecomunicazioni, ha inoltre deliberato sui criteri generali per il riassetto medesimo. In particolare, al fine di realizzare un modello organizzativo funzionale agli sviluppi della domanda mediante la ristrutturazione organizzativa dell'attuale complesso imprenditoriale del settore e la riduzione della presenza dello Stato quale azionista del settore fino a renderla minoritaria, ma comunque significativa, il CIPE ha disposto l'unificazione delle attuali società concessionarie appartenenti al Gruppo IRI in un gestore unico, la creazione di un'organizzazione tale da garantire trasparenza tra le attività gestite in concessione esclusiva e quelle gestite in altri regimi, il conseguimento della separazione tra società esercenti servizi di telecomunicazione e società esercenti attività manifatturiere ed impiantistiche. Tali obiettivi vanno perseguiti attraverso un « piano di riassetto » del settore delle telecomunicazioni che deve rispondere alle condizioni indicate nella delibera medesima, piano predisposto dall'IRI ed attualmente all'esame del CIET.

Infine, il 30 giugno 1993 il Presidente del Consiglio ha istituito con proprio decreto il Comitato permanente di consu-

lenza globale a norma della direttiva emessa in pari data e relativa a « accelerazione nelle procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle SpA derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici »: si prevede che le procedure relative alla dismissione delle partecipazioni del Ministero del tesoro in ENEL, INA, COMIT, CREDIT, IMI, STET ed AGIP debbano essere avviate entro 30 giorni — dunque entro la fine di luglio — avvalendosi dell'assistenza tecnica del suddetto Comitato, chiamato altresì a funzioni di garanzia della trasparenza e della congruità delle procedure poste in essere dal Governo; esso anche attraverso il supporto tecnico dei competenti uffici ministeriali e ulteriori supporti tecnici proporrà al Ministro del tesoro un calendario delle operazioni di privatizzazione « riducendo al minimo i tempi di realizzazione e tenendo conto delle strategie industriali e finanziarie delle società interessate nonché dell'andamento del mercato »; si ribadiscono gli obiettivi di ampia diffusione di titoli fra i risparmiatori, non concentrazione di quote significative di capitale presso singoli azionisti, costituzione di un nucleo di azionisti che assicuri stabilità alla compagine azionaria. Si conferma che la guida dei consorzi di collocamento delle partecipazioni da dismettere vada affidata a primarie istituzioni bancarie e finanziarie secondo la procedura di cui alla delibera CIPE del 30 dicembre 1992 sopra illustrata.

Il documento reca un puntuale *excursus* cronologico di tutte le decisioni assunte in questo periodo. In questo quadro complessivo di misure normative ed amministrative, le Commissioni riunite V, VI e X possono, con maggior completezza, verificare il rispetto, da parte del Governo, delle indicazioni e prescrizioni contenute nel parere del 16 dicembre scorso. Dal raffronto tra il contenuto del parere e quelle misure emerge che, per quanto concerne le indicazioni di cui al punto 1 del parere, il rafforzamento dei mercati finanziari e la trasformazione del risparmio in capitali di rischio dovrebbero essere favoriti dall'attuazione del decreto legislativo

recante « Disciplina delle forme pensionistiche complementari » nonché dall'attuazione della legge sui fondi chiusi, di recente approvata dal Parlamento. Si segnala inoltre che il citato testo unificato dei progetti di legge nn. 2140 e abbinati, prevedendo agevolazioni fiscali per l'acquisto o la sottoscrizione di titoli quotati o da quotare intende realizzare lo stesso obiettivo, anche con specifico riferimento alle società partecipate dallo Stato o dagli enti pubblici. Per quanto riguarda le modalità della difesa degli interessi nazionali nei singoli settori considerati strategici, talune indicazioni sono presenti nelle parti del Documento in esame dedicate rispettivamente ad IRI, ENI, ENEL ed INA. Per l'IRI, il progetto per la valorizzazione industriale e finanziaria della SME e delle sue partecipate, approvato nel gennaio 1993, prevede, come conseguenza del processo di ristrutturazione, la cessione dell'intera partecipazione che sarà detenuta dall'IRI nelle società industriali, mentre per i settori della distribuzione e della ristorazione (la nuova SME S.p.A. che nascerà dalla scissione) è prevista la dismissione mediante la realizzazione di una società a proprietà diffusa che raccolga in un « nucleo stabile » investitori istituzionali ed imprenditori nazionali ed esteri. È espressamente previsto che in questi settori l'IRI mantenga una partecipazione di minoranza non assistita da particolari diritti; la procedura di cessione della partecipazione nel Credito Italiano prevede che si pervenga alla cessione dell'intera partecipazione detenuta dall'IRI nell'Istituto suddetto: il Consiglio di amministrazione dell'IRI ha individuato in una procedura competitiva la modalità di cessione più idonea a consentire, in armonia con le autorità competenti, il perseguimento degli obiettivi della dismissione, individuati nel massimo ricavo dell'IRI, nella massima trasparenza dell'operazione di cessione e nella tutela dell'interesse del Credito Italiano; verrà invece mantenuta una forma di partecipazione dell'IRI nelle società operanti nel settore delle telecomunicazioni (per il quale è prevista comunque una rapida riduzione della pre-

senza dello Stato, diretta o indiretta) e nelle società ILVA ed IRITECNA, per le quali sono in corso di preparazione i relativi piani di risanamento e ristrutturazione. Quanto all'ENI, la politica delle dismissioni del Gruppo si propone due obiettivi fondamentali: l'eliminazione dei settori in perdita o non strategici e la garanzia del supporto finanziario dei settori in sviluppo. È previsto, in via propeudetica, il compimento di una serie di operazioni preliminari indispensabili per il collocamento sul mercato di titoli dell'ENI S.p.A.: a questo scopo il programma di razionalizzazione del Gruppo, avviato dall'ENI a partire dagli ultimi mesi del 1992, indica come settori strategici quelli petrolifero, petrolchimico e del gas, è previsto il mantenimento di una ridotta presenza nei settori dell'ingegneria e dei servizi, mentre avrà luogo una vasta attività di ristrutturazione delle attività nel settore chimico, e la contemporanea dismissione e cessione delle attività estranee a quelle ritenute fondamentali, cioè di quelle nei settori meccanico, meccano tessile, minerario e metallurgico. Circa l'estensione di tale processo di razionalizzazione, dal documento si evince che essa dovrebbe essere piuttosto rilevante, dal momento che si afferma che « quanto più ristretta sarà la dimensione che si intende far assumere al *core business* del Gruppo (ad esempio limitandolo essenzialmente all'energia), tanto meno lunghi saranno i tempi del collocamento dell'ENI S.p.A. e complesse le tecniche connesse all'operazione ». Per l'ENEL S.p.A., è prevista la creazione di strutture esterne alla S.p.A. ai fini della razionalizzazione e diversificazione delle attività svolte. Tale processo avrà luogo o mediante lo scorporo di talune attività e la loro gestione mediante società distinte, o mediante la costituzione di strutture esterne destinate a gestire attività di servizio finora esercitate dall'ENEL o ad esercitare, in partecipazione con terzi, attività complementari o connesse con gli scopi sociali dell'ENEL. Nel primo caso (attività di servizio da gestire mediante separate società) saranno interessati i settori dell'ingegneria, dell'informa-

tica, della consulenza con l'estero e della ricerca; nel secondo caso (attività di servizio da gestire mediante separate società) i settori interessati saranno quelli della produzione di fonti rinnovabili o assimilate, della realizzazione di impianti che utilizzino nuove tecnologie e quello dei collegamenti elettrici internazionali. Preliminare per l'avvio delle procedure di collocamento in borsa dell'INA appare infine la distinzione dell'attività di impresa dalle funzioni pubbliche esercitate: a tale scopo il Consiglio di amministrazione dell'INA ha avviato uno studio tendente a stabilire in che modo le funzioni pubbliche possano essere separate dall'attività di impresa, nel quale saranno indicati i singoli rami di attività facenti capo all'una ed all'altra configurazione. Per il momento, è possibile affermare con certezza soltanto che sarà costituita una società specifica per il ramo « vita », da collocarsi sul mercato.

La ricapitalizzazione delle Società per azioni dalla trasformazione degli *ex* Enti di gestione delle partecipazioni statali di cui al punto 2 del parere parlamentare, è prevista dalle disposizioni del decreto-legge n. 198 del 1993, tuttora all'esame della Camera in pendenza di conversione in legge. L'articolo 1 stabilisce che il capitale iniziale di ciascuna delle società per azioni derivanti dalle trasformazioni è determinato con decreto del Ministro del tesoro, in base al netto patrimoniale risultante dai rispettivi ultimi bilanci. Per quanto riguarda la fase successiva, relativa all'accertamento in via definitiva, inizialmente prevista come facoltativa, è resa obbligatoria dalle modifiche approvate dalla Camera: i Consigli di amministrazione delle Società per azioni derivate dalla trasformazione degli *ex* Enti di gestione devono proporre al Ministro del tesoro, entro il termine da questi fissati e comunque non oltre il 31 dicembre 1994, una rettifica dei valori dell'attivo e del passivo. Le proposte di rettifica dovranno inoltre essere coerenti con il piano di dismissioni formulato dal Governo, e dovranno essere accompagnate da una relazione redatta da una o più società specializzate ovvero da revisori contabili. La

determinazione del patrimonio netto rivalutato è effettuata con decreto del Ministro del tesoro sulla base delle proposte suddette, ed ha valore ai fini dell'applicazione ad ogni effetto dell'articolo 19 del decreto-legge n. 33 del 1992, che prevede l'applicazione di uno speciale regime tributario basato sull'esenzione fiscale delle operazioni connesse con la trasformazione degli *ex* enti di gestione delle partecipazioni statali e con i relativi conferimenti. Rispetto alla previsione originaria del decreto-legge n. 333 del 1992, il procedimento disegnato dal presente decreto reca quindi rilevanti novità: scompare il riferimento alla procedura in contraddittorio, viene previsto il ricorso ad una o più società, e viene introdotto il riferimento ai revisori contabili in possesso dei requisiti necessari per l'iscrizione all'albo. In attesa dell'accertamento definitivo, gli organi sociali possono, in via transitoria, procedere a determinare il patrimonio netto, nei limiti autorizzati dal Ministro del tesoro. Anche tale determinazione ha valore ai fini dell'applicazione ad ogni effetto dell'articolo 19 del decreto-legge n. 333 del 1992. La differenza tra il netto patrimoniale risultante dall'ultimo bilancio ed il valore del patrimonio netto rivalutato potrà, su conforme deliberazione degli organi sociali, essere imputata in tutto o in parte ad una speciale riserva o al capitale sociale. Viene infine confermata la disposizione in base alla quale le società in oggetto hanno la possibilità di procedere alla ricostituzione delle riserve esistenti nell'ultimo bilancio anteriore alla trasformazione, al fine, come si legge nella relazione al decreto, di offrire agli investitori, in sede di collocamento delle azioni sul mercato, prospettive di rendimento simili a quelle di analoghe società quotate.

Il punto 3 del parere concerneva la tutela dell'azionariato minore nei consigli di amministrazione delle società a partecipazione pubblica, che sarà garantita con le modalità previste nella delibera CIPE del 30 dicembre 1992, il cui punto 17 prevede che nel procedere alle dismissioni dovranno essere previste specifiche forme di tutela degli azionisti di minoranza, in

particolare mediante l'inserimento negli statuti di appositi meccanismi volti ad assicurare loro un'adeguata rappresentanza negli organi di gestione attraverso la previsione del voto di lista. Allo stesso scopo viene stabilito che le società che hanno emesso azioni di risparmio favoriscano la conversione delle stesse in azioni ordinarie, determinando un equo rapporto di ricambio.

Per quanto riguarda la costituzione di *public companies* ed in particolare la posizione delle imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità, nella suddetta delibera CIPE è specificato che la diffusione del capitale azionario dovrà essere in particolare favorita per le dismissioni di partecipazioni in imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità. Per tali imprese è altresì previsto, prima della perdita del controllo diretto o indiretto da parte del Ministro del tesoro, l'inserimento nello statuto di apposite clausole che garantiscano l'attribuzione allo Stato di diritti speciali per la nomina degli amministratori e dei sindaci e per l'assunzione delle più importanti deliberazioni (quelle relative ad alienazioni tali da implicare modifiche sostanziali dell'attività caratteristica effettivamente svolta al momento della dismissione; all'assunzione di partecipazioni rilevanti nella società; all'assunzione di modificazioni statutarie che, direttamente o indirettamente, possano alterare od ostacolare l'esercizio dei predetti diritti speciali), nel caso in cui sia prevista la realizzazione di una struttura proprietaria ad azionariato diffuso.

Circa l'introduzione di azioni con diritti speciali che prevedano la possibilità di esercitare forme di controllo sulle decisioni strategiche e la creazione di « nuclei stabili » per il governo delle imprese, nella delibera, oltre alle disposizioni appena illustrate, è prescritto che, nel caso la costituzione di un nucleo stabile di azionisti di riferimento venga ritenuta opportuna, dovrà di norma prevedersi un numero contenuto di componenti il nucleo medesimo, un tetto relativo alla quota individuale di partecipazione ed un tetto inferiore alla maggioranza assoluta delle

azioni, relativo alla quota di capitale sociale complessivamente ascrivibile al nucleo stabile. La realizzazione del nucleo stabile sarà attuata mediante la stipulazione di patti parasociali in grado di assicurare stabilità nel pacchetto azionario ed unità di indirizzo nella gestione delle società, con le modalità specificamente indicate nel punto 13 del parere parlamentare (costituzione di sindacati rafforzati con il deposito delle azioni sindacate presso la stessa società, ovvero con intestazione delle medesime azioni a società fiduciarie la cui attività sia coordinata da una direzione avente specifici poteri indicati nel punto medesimo).

Relativamente all'offerta pubblica di vendita, nella delibera CIPE si afferma che la scelta di tale modalità di dismissione, eventualmente con la previsione di un limite massimo al quantitativo delle azioni acquistabili da ciascun soggetto, « è coerente con l'obiettivo della diffusione massima dell'azionariato ovvero con la diffusione di una quota parziale del pacchetto di azioni di proprietà ». Tale modo di procedere potrà essere impiegato anche in combinazione con le altre modalità di dismissione, ove ciò risulti opportuno per il classamento della quota residua del capitale sociale o di parte di essa. È previsto che i soggetti proprietari possano, in considerazione dell'obiettivo di assicurare la massima diffusione dell'azionariato, procedere alle relative operazioni stabilendo riduzioni di prezzo, al fine di costituire un effettivo fattore incentivante e promozionale. L'offerta potrà prevedere tanto facilitazioni di acquisto per specifiche categorie di sottoscrittori quanto criteri preferenziali di riparto nel collocamento. Di tali condizioni di favore potranno in particolare godere i dipendenti delle società i cui titoli costituiscono oggetto del collocamento ed i soggetti legati da particolari rapporti contrattuali (quali gli assicurati, i clienti di enti creditizi o gli utenti delle imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità) con le società medesime.

In merito al punto relativo al principio di separazione tra banca e impresa, soprattutto in ordine alla nozione di con-

trollo di una banca, e alla partecipazione del sistema bancario ai processi di ricapitalizzazione dell'intero sistema industriale, il documento del Ministro del tesoro non fa alcun esplicito riferimento. Deve essere infine ricordato il decreto del Ministero del tesoro del 22 giugno 1993.

Non è stata sinora predisposta una nuova normativa sul tema di cui al punto 10 del parere, ossia il rapporto tra gruppi finanziari ed industriali e mezzi di informazione né sulla proprietà pubblica dei mezzi di informazione; neanche nel Documento del Governo dello scorso aprile appaiono riferimenti specifici a questo tema.

Quanto al tema degli investitori esteri, nella delibera CIPE del 30 dicembre 1992 è prescritto che nell'attuazione delle dimissioni di quote azionarie di proprietà pubblica non dovrà essere attuata, in linea di principio, alcuna discriminazione fra investitori nazionali ed esteri, e l'eventuale riserva di quote di pertinenza dello Stato o di soggetti pubblici o di azionisti domestici dovrà in ogni caso avvenire nel rispetto della normativa comunitaria. Dal documento del Ministro del tesoro sembrerebbe che le procedure definite o in via di definizione per la cessione di quote di proprietà pubblica, che prevedano la possibilità di acquisto delle quote stesse da parte di operatori esteri, tengano in adeguata considerazione le indicazioni del parere parlamentare.

Per quanto concerne il settore elettrico, il parere richiedeva di definire con rapidità il nuovo regime delle concessioni, anche nell'ambito delle normative e degli indirizzi comunitari, il Governo precisa che i lavori per la predisposizione dell'atto di concessione sono in fase di avanzata elaborazione, ed al riguardo la suddetta commissione ministeriale ha predisposto una relazione sui vari aspetti della disciplina vigente e di quella emananda, ove si esclude che sia in discussione il regime di riserva per il solo fatto che sia cambiato il soggetto titolare della medesima (lo Stato e non un particolare ente pubblico quale era l'ENEL); parimenti restano inalterati i contorni della gestione del servizio, comunque imperniata sull'o-

peratore unico o quasi esclusivo. Pertanto l'«atto di concessione» non comporterà la scelta del concessionario ma la mera ricognizione delle scelte compiute dal legislatore e la disciplina del contenuto della concessione. Secondo la commissione ministeriale, il profilo «quantitativo» della concessione coincide senza residui con quello della riserva delle attività indicate dalla legge di nazionalizzazione, mentre più complesso è quello «qualitativo», che si caratterizza nei poteri di coordinamento del settore elettrico, nei poteri legati all'unificazione del servizio elettrico nazionale, nei poteri relativi alla realizzazione e gestione degli impianti: secondo la commissione tali poteri non possono non essere riconosciuti all'ENEL S.p.A., considerato che l'attribuzione di poteri pubblicistici ad un soggetto privato è fenomeno normale nell'ordinamento italiano e che almeno la maggior parte risultano funzionali all'espletamento del servizio oggetto della concessione, inoltre, l'atto di concessione dovrebbe disciplinare gli aspetti qualitativi dell'offerta elettrica sia sotto il profilo dei servizi garantiti all'utenza, sia sotto quello del livello delle prestazioni fornite, sia sotto quello di rapporti complessivi con la collettività. Peraltro la definizione degli *standards* andrebbe inserita nel contratto di programma ai sensi dell'articolo 30 della legge n. 9 del 1991, stipulato tra Ministero dell'industria ed ENEL e concepito così come parte integrante della concessione. Si sottolinea la opportunità di istituire un apposito organismo di relazione tecnica e tariffaria, che imposti tali questioni sotto a logica del *price-cap* consigliabile per garantire la piena privatizzazione dell'ENEL e delle imprese municipalizzate. In tale contesto la concessione dovrebbe orientare il comportamento dell'ENEL in coerenza con le scelte di politica energetica definite da Governo e Parlamento.

Nel documento in esame si osserva poi — e non si può non condividere — che l'adeguamento dei livelli tariffari deve essere compatibile con gli obiettivi di una politica dei prezzi a vantaggio del consumatore, offrire a mercato prospettive red-

dituali indispensabili al collocamento delle azioni, assicurare adeguati margini di autofinanziamento correlati all'entità degli investimenti da effettuare. Al punto 2. del documento in esame, inoltre, si preannunzia la presentazione, poi avvenuta nello scorso aprile di un disegno di legge delegata per l'istituzione di Autorità garanti della regolazione della produzione e dell'offerta dei servizi nei settori delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'acqua, volta alla tutela dell'utente e degli stessi soggetti regolati in ordine alla stabilità e prevedibilità dei prezzi e dei costi: tale funzione dovrà, secondo il documento in esame, essere tutelata dalla pressione che potrà derivare non solo da interessi particolari, ma anche da un'eccessiva considerazione di altri e pur legittimi interessi generali, in particolare in campo tariffario: a tale scopo il regolatore dovrà godere di ampia autonomia rispetto all'Esecutivo. Occorre a questo riguardo che il Governo chiarisca in questa sede la sua effettiva intenzione sul futuro di questo provvedimento, in ordine al quale molte cose sono state dette in sedi informali, ma ben poche in quelle ufficiali, sia sotto il profilo della volontà di condurlo all'approvazione finale, sia sotto quello della forma e delle funzioni che si intende attribuire a tali agenzie.

Quanto alla destinazione dei proventi delle dismissioni, dal documento in esame si evince che saranno privilegiati gli impieghi per la riduzione del debito pubblico e per il risanamento finanziario delle aziende da riorganizzare: nelle « considerazioni conclusive » si afferma infatti, per quanto riguarda il primo aspetto, che la necessità di procedere a rapide privatizzazioni « deriva anche dal fatto che solo in tal modo potranno affluire al bilancio pubblico quelle risorse finanziarie che permetteranno di realizzare gli obiettivi che ci sono imposti, fra l'altro, dal prestito comunitario ». Con ancor maggiore evidenza è poi sottolineato il secondo aspetto, in particolare nei riguardi dell'ENI e, ancor di più, dell'IRI, il cui equilibrio finanziario viene definito problematico: tali società hanno bisogno, secondo il documento, di « fare finanza » per poter

adempiere ai propri compiti di grandi *holding* industriali, per cui « privatizzare è la condizione necessaria » perché possa essere portato a compimento ogni progetto di ristrutturazione industriale: « Senza le privatizzazioni, tutto il patrimonio industriale dell'IRI soffrirebbe di impossibilità di progetti a medio e lungo termine oltre che di carenza di liquidità. Nel caso specifico il privatizzare è la condizione perché il Gruppo possa avere una sua politica industriale e possa essere parte delle scelte di politica industriale di cui il Paese ha grande bisogno ».

In materia di sostegno all'occupazione e alla reindustrializzazione, l'azione del Governo si è incentrata nel disegno di legge n. 148 del 1993 « Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione » e nel disegno di legge n. 149 del 1993, « Interventi urgenti a sostegno dell'economia ». Il primo provvedimento reca una ampia varietà di interventi, tra i quali si ricordano quelli sulla disciplina introdotta in materia di riforma della cassa integrazione guadagni e di licenziamenti collettivi dalla legge n. 223 del 1991. In particolare si prevede una serie di misure per ritardare l'entrata a regime della legge n. 223 medesima in considerazione della grave crisi occupazionale in atto.

Infine, nel documento del Ministro del tesoro non figura alcun riferimento alla possibile costituzione, al termine del processo di riordino e dismissioni, di una finanziaria di partecipazioni pubbliche, quale configurata dal parere parlamentare. Né si è finora avuta, né il documento in esame né fa menzione, alcuna iniziativa per la revisione della configurazione ministeriale nel senso auspicato dal parere parlamentare, cioè in vista della costituzione di un Ministero per la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività produttive del Paese. Gli interventi attuati dal disegno di legge soppressivo del Ministero delle partecipazioni statali non mirano infatti ad raggiungimento di questo obiettivo, essendo finalizzati al riordino delle competenze in materia di partecipazioni statali ed al miglior andamento della loro dismissione.

Se questi erano gli elementi formali su cui si è incentrata l'attività del Governo, e su cui pertanto il Parlamento è stato chiamato a pronunciarsi, nel corso degli ultimi mesi vi sono stati nuovi e significativi fattori di valutazione nei confronti dei quali conseguentemente si è posta l'attenzione del Parlamento, delle forze produttive e sociali, dell'opinione pubblica: si tratta di dati non sempre e non necessariamente in stretta connessione con la questione privatizzazioni, ma che inevitabilmente hanno richiesto una sostanziale revisione dei metodi di analisi e di approccio a questa. In primo luogo si è registrata una fase di recessione a livello internazionale come non se ne registravano da molto tempo: questo ha causato incertezze nei mercati mondiali, esitazioni nei processi di innovazione e ristrutturazione degli apparati produttivi, cadute dei mercati mobiliari, incremento dei tassi di disoccupazione sia reale sia attesa, con relativa contrazione della domanda non solo da parte dei grandi committenti — Stati, enti pubblici, grandi imprese — ma anche dei consumatori minori che nel corso degli anni '80 avevano garantito la stabilità della crescita anche in situazioni congiunturali non favorevoli. Tutto ciò si è riflesso naturalmente sugli « anelli deboli » del sistema economico internazionale in misura più accentuata: i dati sulla disoccupazione, sulla riduzione dei consumi delle famiglie, sul calo delle committenze pubbliche nel nostro Paese lo confermano. Conseguentemente, non si è creato quello che si riteneva necessario per avviare un processo di dismissione delle partecipazioni pubbliche, ossia un mercato aperto, pronto e disposto a scommettere in maniera alternativa rispetto alle « certezze » fornite dai redditi sicuri che gravano sul debito pubblico. Il Governo ha in questa prospettiva incentrato la sua azione soprattutto su provvedimenti volti al sostegno dell'occupazione: i decreti-legge nn. 148 e 149, convertiti nelle scorse settimane con reiterate questioni di fiducia, contengono senz'altro significativi spunti per avviare una politica di sostegno del reddito soprattutto là dove la crisi

delle imprese pubbliche potrà produrre le maggiori difficoltà; peraltro tali iniziative non sembrano inserirsi in una visione complessiva dei problemi produttivi del Paese, visione connessa anche all'approccio imposto dalla politica industriale e regionale della Comunità europea, in cui l'integrazione e l'attivazione di risorse economiche, imprenditoriali ed umane private e pubbliche può avvenire solo tenendo presenti le effettive realtà « di area » sia sotto il profilo delle cause di difficoltà sia sotto quello delle possibili alternative. Per converso, è già stata più volte considerata con favore la discesa dei tassi di interesse come elemento propulsivo di un sistema stretto dalle difficoltà sopra menzionate, così come vanno ricordate positivamente le innovazioni introdotte dalla nuova legge sui fondi mobiliari chiusi e dal decreto delegato sui fondi pensionistici integrativi; si tratta però adesso di apprestare le norme di contorno soprattutto sotto il profilo fiscale, giacché sarebbe alquanto pericoloso creare false illusioni sulla vantaggiosità di tali strumenti per il sistema nel suo complesso se non la si sottolineasse con misure di « accorpamento » che ne incentivino la diffusione. Non va poi in questa sede sottaciuto un problema che acquista di giorno in giorno maggiore rilevanza nel momento in cui si vuole procedere ad una sostanziale ristrutturazione e revisione del ruolo del capitale, sia pubblico che privato, ed è quello dei rapporti tra sistema bancario ed imprese, reso drammaticamente urgente anche dalle vicende delle ultime settimane, che indicano come anche i metodi di finanziamento debbano essere ripensati in termini di effettiva competitività industriale dell'operazione.

Inoltre, è emerso un aspetto che forse non era stato tenuto nel debito conto nel momento in cui si discutono e approvano i primi atti legislativi e amministrativi per la privatizzazione delle partecipazioni statali: le difficoltà tecniche si sono rivelate non meno onerose di quelle di natura politica e gestionale, o meglio si sono intrecciate con queste al punto da rendere difficile l'individuazione delle une e delle

altre; la presenza di numerosi soggetti aventi funzione di consulenza è senz'altro importante nel momento in cui si prendono decisioni così rilevanti, ma occorrerebbero maggior chiarezza e linearità di quante ve ne siano state sinora nella determinazione del « chi » decide e del « chi » istruisce le decisioni o le suggerisce.

Ma quello che con drammaticità ed urgenza emerge in questi ultimi mesi con particolare vigore è il problema della consistenza, delle prospettive e degli strumenti del capitale privato italiano: il processo di privatizzazione si era avviato partendo dalla consapevolezza, poi mostratasi fallace, che l'industria privata italiana era pronta, anzi non attendeva altro, che raccogliere quanto lo Stato le avrebbe lasciato ritirandosi dal sistema produttivo. A un anno di distanza, la situazione è completamente cambiata, ed è da chiedersi se il far permanere le imprese pubbliche in una condizione di scarsa competitività, protezione extra mercato, carenza di stimoli all'innovazione, non abbia causato, di riflesso, analoghi effetti anche nell'imprenditoria privata. Oggi dunque non è da ristrutturare solo l'apparato industriale di proprietà pubblica, ma l'intero apparato industriale italiano, e sono quindi da compiere scelte complessive, che non si limitino a ridistribuire pacchetti azionari, ma a valorizzare le peculiarità della produzione nazionale e ad individuare i settori in cui un futuro per l'impresa italiana è ancora configurabile. Peraltro, è parimenti difficile realizzare quell'automatismo che pure era sottinteso in buona parte delle prese di posizione politiche, governative e parlamentari, in virtù del quale là dove non vi siano grandi acquirenti subentrano gli investimenti esteri e il risparmio diffuso. Da un lato infatti, le privatizzazioni non sono soltanto un fenomeno italiano e pertanto il grande capitale internazionale ha un'ampia possibilità di scelta sulla quale incidono non solo le prospettive industriali della impresa da privatizzare, ma anche e soprattutto, gli assetti politici, i

gradi di stabilità istituzionale, in generale le « politiche di immagine » che gli Stati privatizzatori perseguono. In tale contesto si colloca anche il problema di rapporti tra l'Italia e la Comunità europea nelle operazioni di ristrutturazione di interi comparti, come quella che sta avendo luogo in questi giorni nell'siderurgia: si assiste infatti ad un conflitto di competenze in negativo, in cui l'IRI da un lato e il Ministero dell'industria dall'altro non dialogano con i loro interlocutori naturali, visto che a Bruxelles le trattative sono condotte dall'IRI e che il Parlamento non riesce ad instaurare un confronto con il Governo. D'altro canto, se come detto sopra si stanno avviando le innovazioni di natura legislativa atte all'ampliamento e alla diversificazione delle forme di impiego di risparmio, resta ineliminabile la valutazione « intrinseca » che il risparmiatore deve compiere sulla bontà dell'operazione sotto il profilo della redditività industriale. In questo senso va sottolineato che quelle che sarebbero le imprese dal punto di vista gestionale e imprenditoriale più idonee all'immissione sul mercato — si pensi all'ENEL — sono tuttora condizionate da taluni fattori che la impediscono: l'atto di concessione governativa all'ENEL delle attività elettriche non è stato ancora adottato, né è stato chiarito quali saranno la struttura, il livello, le modalità di controllo della tariffa e dello *standard* del servizio, elementi che andrebbero definiti prima di ogni altro nel momento in cui si decide di privatizzare un servizio reso in regime di monopolio. La già citata vicenda del disegno di legge sulle Agenzie per i servizi pubblici dimostra, se ve n'era ulteriore bisogno, quanto sia necessario chiarirsi le idee sul ruolo e sulle funzioni che si intende oggi attribuire ad un servizio definito « pubblico » e conseguentemente sugli assetti da dare ad un sistema che fino ad oggi era vissuto sotto l'ala protettiva di ministeri, del CIP e dei fondi di dotazione.

Anche la vicenda della vendita dell'ENI e delle società da essa controllate non fa che rimarcare le incertezze con cui finora si è proceduto: non procedere im-

mediatamente alla vendita di ciò che si era dimostrato vendibile non solo arreca danni di natura patrimoniale immediati, ma costituisce una pesante ipoteca sulla credibilità di future operazioni riguardanti questo gruppo o anche altri che mostrino positive prospettive di cedibilità.

Le questioni richiamate definiscono un quadro non semplice di problemi e scelte da affrontare. Il tragitto delle privatizzazioni si è mostrato dunque più impervio di quanto all'inizio si potesse immaginare; ma le difficoltà devono accrescere gli sforzi a continuare il percorso, nella consapevolezza che le privatizzazioni rappresentano un pilastro dell'ammodernamento del nostro sistema economico che, tuttavia, deve essere perseguito con politiche complessive. Perché senza privatizzazioni non ci potrà essere ammodernamento, ma al di fuori di una politica complessiva di ammodernamento sarà quasi impossibile procedere alle privatizzazioni. Tali questioni dunque non possono essere risolte al di fuori di una strategia politica complessiva che deve essere elaborata e costantemente verificata nel rapporto Parlamento-Governo. Ciò richiede che, nell'ambito del Governo, si costituisca un chiaro centro di riferimento di un indirizzo politico unitario, che sia in grado di corrispondere all'esigenza parlamentare di avere un interlocutore politicamente responsabile alla guida di una complessiva

politica economica all'altezza dei problemi da affrontare sul versante internazionale e su quello interno tra obiettivi di risanamento dell'impresa e quelli di sostegno all'occupazione. A partire da un metodo chiaro di definizione dell'indirizzo politico tra Parlamento e Governo si può correttamente impostare e definire la sfera di responsabilità e di autonomia imprenditoriale delle imprese di proprietà pubblica e del management, cui devono essere concessi tempi e modi atti a far emergere la qualità della conduzione delle imprese e la valutazione dei risultati in rapporto agli obiettivi e alle circostanze. La drammatica crisi nei rapporti tra politica ed economia si risolve innanzitutto assicurando il corretto funzionamento delle istituzioni, rafforzando la specificità e la sostanza delle funzioni che spettano a ciascuna di esse. In questo quadro il Parlamento deve essere posto, in primo luogo, nelle condizioni di esercitare con continuità ed efficacia le sue funzioni di indirizzo e di controllo nei confronti del Governo, evitando nel contempo forme di corresponsabilizzazione in singole scelte che impediscano la possibilità di un successivo giudizio ed il formarsi di precise responsabilità in ragione delle sfere di competenza e di autonomia del Governo, dei singoli ministri, del *management* delle imprese.