

# SEDUTA DI MARTEDÌ 6 LUGLIO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **SILVIO MANTOVANI**

**La seduta comincia alle 11,25.**

*(Il Comitato approva il verbale della seduta precedente)*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

**PRESIDENTE.** Avverto che il gruppo federalista europeo ha chiesto che la pubblicità della seduta sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del ragioniere generale dello Stato, dottor Andrea Monorchio.**

**PRESIDENTE.** Proseguiamo l'indagine conoscitiva, avviata il 27 maggio scorso, sui vincoli e fattori di rigidità per le strategie di contenimento e le politiche di gestione del debito pubblico con l'audizione del dottor Andrea Monorchio, ragioniere generale dello Stato, al quale do subito la parola, avvertendo che la successiva audizione del direttore generale del tesoro, prevista per le 12, è rinviata ad altra data per concomitanti impegni internazionali del professor Draghi.

**ANDREA MONORCHIO,** *Ragioniere generale dello Stato.* Sono grato, alla Commissione bilancio, come sempre attenta ai problemi della spesa pubblica e ai soggetti istituzionali che svolgono la loro attività in questo campo, per l'onore che mi viene concesso di esporre le mie

riflessioni sulla consistenza del debito pubblico e le cause della sua formazione.

Se il presidente consente, sintetizzerò una breve nota che consegno alla presidenza, per lasciare maggiore spazio alle domande che gli onorevole deputati vorranno pormi.

L'abnorme crescita del debito pubblico, soprattutto nel corso degli anni ottanta, ha posto problemi sia di ordine politico (dove trovare le risorse per finanziare disavanzi crescenti) sia di carattere teorico (ripensamento delle politiche economiche di derivazione keynesiana).

Vincoli di politica economica e motivi connessi alla credibilità internazionale del Governo italiano ci vedono ora impegnati ad incidere sul complesso di cause che hanno contribuito alla formazione di un così elevato debito pubblico. Vorrei a questo punto chiarire un aspetto che ritengo molto importante e che invece è sovente trascurato: nonostante che nel nostro paese si parli da diversi lustri di debito pubblico e di spesa dello Stato, non si è mai prestata grande attenzione alla composizione della spesa pubblica. La considerazione di tale aspetto è invece fondamentale per comprendere quali siano le vie da percorrere per il contenimento della spesa stessa e quindi del debito. Ho cercato di sottolineare tale aspetto in un intervento, svolto recentemente a Milano, all'università Bocconi: nel nostro paese, a livello di settore pubblico, la spesa nel 1992 a consuntivo è stata di circa 870 mila miliardi; di questo 189 mila sono attribuiti a spese per retribuzioni. Nel 1991 tale dato era stato pari a 183 mila miliardi. La spesa per le pensioni o assegni assimilabili per il 1992 è stata pari a 259 mila miliardi

(non 359 mila come riportato dalla stampa) con una crescita di 30 mila miliardi rispetto al 1991. La spesa per il funzionamento dell'amministrazione pubblica è stata nel 1992 pari a 171 mila miliardi; nel 1991 era stata pari a 166 mila miliardi. Gli interessi sono stati pari a 175 mila miliardi (147 mila nell'anno precedente) e la spesa per investimenti pari a circa 83 mila miliardi; 4-5 mila miliardi sono state le partite finanziarie.

Questa è la composizione della spesa.

**LUIGI CASTAGNOLA.** Per il settore pubblico allargato?

**ANDREA MONORCHIO,** *Ragioniere generale dello Stato.* Sì, per il settore pubblico allargato.

Ho voluto sottolineare questi dati perché spesso si sente parlare di riduzioni, ad esempio della spesa per acquisto di beni e servizi, ma il Parlamento e i ministri della Repubblica l'unico dominio che hanno in proposito è sulla spesa iscritta negli stati di previsione dei ministeri, non altro! Il Parlamento non può censurare la spesa per acquisto di beni e servizi del comune di Milano o di Roma, della regione Emilia e Romagna o della Toscana. Per incidere sulla spesa per acquisto di beni e servizi di questi enti deve farlo attraverso i trasferimenti. Una cosa è parlare di riduzione dei trasferimenti, altra è parlare di riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi.

Signor presidente, nella documentazione che ho consegnato è contenuto un grafico che illustra l'andamento della spesa dello Stato nelle sue principali componenti, che evidenzia come la spesa per l'acquisto di beni e servizi in lire correnti (senza tenere conto quindi del degrado monetario) si disponga parallelamente all'asse delle ascisse.

Allora, quando si fanno manovre dell'ordine di 40-50 o 80 mila miliardi, bisogna tenere presenti queste componenti: nel bilancio dello Stato l'acquisto di beni e servizi ammonta a circa 23 mila miliardi, di cui 9 mila si attribuiscono alle difese e 3-4 mila miliardi alle forze

di polizia, carabinieri, eccetera; a queste cifre vanno poi aggiunte quelle relative al funzionamento delle carceri e dei centri elettronici dell'amministrazione.

Ebbi già modo di dire nella più alta sede del paese, cioè in Parlamento, che riduzioni nell'acquisto di beni e servizi oltre a quelle già fatte in questi anni mettono in ginocchio l'amministrazione: lo torno a ripetere, nella responsabilità che mi compete in quanto ragioniere generale dello Stato. Siccome nei documenti di programmazione economico-finanziaria si vede la spesa per acquisto di beni e servizi del settore pubblico indicata in 150-160 mila miliardi, si pensa di poter agire su questa massa, ma noi non possiamo agire su di essa: per poter ridurre la spesa per acquisto di beni e servizi, occorre intervenire sui trasferimenti.

L'operazione di riduzione dei trasferimenti ai comuni, compiuta con il decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155, aveva il senso di ridurre l'acquisto di beni e servizi. Parlare di macchine blu, che rientrano nell'acquisto di beni e servizi, è demagogico, signor presidente.

Sempre all'università Bocconi di Milano, che è una sede scientifica, ho fatto il seguente esempio: supponiamo che le amministrazioni dello Stato, sulle quali il Parlamento ed il Governo hanno il dominio, abbiano 10 mila macchine blu, con un valore medio di 40 milioni ciascuna, che però vengano vendute non alla quotazione di *Quattroruote* ma a metà prezzo, cioè a 20 milioni: avremmo così risparmiato 200 miliardi, perché i conducenti, che rappresentano il vero costo, non possono essere mandati a casa, licenziati, eliminati ma rimangono nei libri paga delle amministrazioni. È una riflessione importante che tengo a sottolineare, poiché sovente si sente parlare di riduzioni nell'acquisto di beni e servizi.

Provo un'avversione profonda per il termine « manovra », ma quando si devono operare correzioni, su che cosa si devono necessariamente esercitare? Sulla spesa per investimenti, sulla spesa del

personale, sulla spesa pensionistica. Non vi sono altre possibilità.

Ho detto anche che è importante la spesa per interessi, per contenere la quale è necessario che ricorrano certe condizioni. Il tasso d'interesse è un prezzo, che quindi si forma sul mercato dall'incontro fra domanda e offerta: non è fissato da autorità, o da altri. Non riesco ad immaginare, signor presidente, per quale ragione ministri del tesoro del livello di Giuliano Amato e di Guido Carli non si siano conquistati una facile popolarità abbassando i tassi d'interesse se ne avevano la possibilità: non li hanno abbassati perché non era nella loro potestà.

Chiedo scusa per la mia digressione, che è però importante perché il Governo si appresta a presentare al Parlamento il documento di programmazione economico-finanziaria e la correzione 1994-1996: nei limiti in cui il Parlamento ritiene di dover ascoltare queste riflessioni del ragioniere generale dello Stato, ritengo che si tratti di aspetti importanti.

Tornando allo specifico argomento della consistenza del debito pubblico e delle cause della sua formazione, devo in primo luogo notare che vi è una causa generale rappresentata dalla costante lievitazione del personale delle amministrazioni pubbliche. Spesso, inoltre, i contratti sono stati molto generosi ed hanno largamente superato le previsioni: ciò ha creato un forte impatto sui conti di tutti gli enti e su quelli del bilancio dello Stato.

Cause particolari e specifiche si rinvengono poi nei settori della previdenza, della sanità, della finanza regionale e locale. Anche nel settore degli investimenti, peraltro, troviamo cause di dilatazione del debito pubblico in assenza di un intervento efficace. Voglio ricordare in quest'aula, con riferimento alla legge n. 64 del 1986, in favore del Mezzogiorno, che aveva stanziato 120 mila miliardi, di cui 30 mila miliardi per fiscalizzazione e 90 mila miliardi per l'intervento, che se si legge la tabella F della legge finanziaria 1993 si ritrovano ancora iscritti 55 mila miliardi. Secondo l'impostazione ori-

ginaria, si sarebbero dovuti spendere – cioè erogare, non impegnare – 10 mila miliardi all'anno: invece, le somme sono impegnate spesso in termini di programma. Io, che sono meridionale, sento fortemente la mutilazione che ha subito l'intervento straordinario, per una serie di ragioni che non è mio compito indagare. Ritengo, comunque, che queste leggi-manifesto che stanziavano migliaia di miliardi, senza poi produrre un effettivo esborso ed un reale impatto, abbiano indubbiamente creato una serie di impegni nel bilancio dello Stato realizzando così i presupposti per una conseguente crescita del debito pubblico.

Per quanto riguarda il sistema pensionistico, in genere si fa riferimento all'INPS, ma anche il bilancio dello Stato ha il suo carico di pensioni. Nella cifra di 259 mila miliardi, signor presidente, rientrano anche le pensioni per le categorie più protette: se si guarda il bilancio iniziale 1993, la spesa per le categorie protette ai capitoli 4288, 4289 e 4290 nello stato di previsione del Ministero dell'interno era pari a 13 mila miliardi; il bilancio 1994 porterà una spesa superiore ai 15 mila miliardi – se non ricordo male, dai 15.300 ai 15.700 miliardi –, con una lievitazione di oltre 3.300 miliardi. La spesa per pensioni nel bilancio dello Stato è passata in pochi anni dai 4080 miliardi nel 1980 ad oltre 34 mila miliardi nel 1993. Inoltre, con riferimento all'INPS, per pareggiare i suoi conti, abbiamo erogato nel 1992 circa 58 mila miliardi e quest'anno erogheremo 60.500 miliardi, che andranno a pareggio.

Ogni anno, quindi, le finanze dello Stato trasferiscono al sistema previdenziale 60 mila miliardi: abbiamo elaborato un modello econometrico (anche se non spettava alla Ragioneria generale dello Stato, alla quale pure sono spettate tante cose al di fuori del ruolo istituzionale) che dà all'incirca gli stessi risultati del modello econometrico della Banca d'Italia e dell'INPS, anche se dal nostro emergono risultati ancora più negativi in quanto abbiamo utilizzato le tavole di mortalità elaborate dai ricercatori dell'università di

Siena. Oggi la speranza di vita media è aumentata e si constata che il sistema si appesantisce enormemente con il trascorrere del tempo. Sono rimasto impressionato quando ho visto i risultati del modello matematico, che fornisce una proiezione fino al 2.050: è vero che alcune ipotesi sottostanti potranno cambiare, ma si tratta di un andamento di tendenza importante e da tenere presente.

Per quanto riguarda il sistema sanitario nazionale, dobbiamo ricordare che inizialmente la spesa ad esso collegata era dell'ordine di 24-25 mila miliardi, mentre oggi la legge finanziaria prevede per il 1994 una spesa di 94 mila miliardi. La storia della spesa sanitaria è stata una storia di ripiani: nel corso di un'altra audizione, signor presidente, ebbi a dire che abbiamo ripianato anche le illegittimità del sistema sanitario...

BRUNO SOLAROLI. Anche le sottostime.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Le sottostime e le illegittimità.

BRUNO SOLAROLI. Credo che questi conti andrebbero fatti in modo diverso: vorrei capire la spesa storica rispetto al PIL e alla spesa complessiva dello Stato. Sarebbe, credo, un confronto interessante.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Nella nota che ho predisposto, onorevole Solaroli, ho inserito la serie storica dal 1980 sino ad oggi. D'altro canto, che vi siano state illegittimità, signor presidente, è dimostrato dalle promozioni indiscriminate del personale. Non ricordo quale giornale romano ha riportato la circostanza di persone entrate come portantini ed ora inserite all'ottavo o nono livello, cioè a livelli predirigenziali; si è trattato di un fenomeno diffuso, tant'è che sono state proposte in Parlamento norme di sanatoria per tali situazioni di illegittimità.

Vengo infine alla finanza locale e regionale. Direi che questo sia stato il

comparto più controllato: la finanza locale, dopo il ripiano della legge Stammati del 1977, è rimasto pressoché sempre sotto controllo, mentre si è verificata una crescita della spesa non tanto nelle regioni a statuto ordinario quanto in quelle a statuto speciale, che assorbono ogni anno una somma enorme di risorse rispetto a quelle a statuto ordinario. In un'indagine trasmessa al ministro per le regioni, allora l'onorevole Costa, il quale diede ampia diffusione a questi dati, il rapporto tra un cittadino di una regione a statuto ordinario ed un altro di una regione a statuto speciale era indicato in 1 a 8.

Concludo qui la mia breve esposizione, rinviando per il resto alla memoria scritta, corredata da numerose tabelle statistiche riferite sia al bilancio dello Stato sia al settore statale; i dati avrebbero bisogno di qualche correzione, ma preferisco consegnare la nota così com'è, in bozza, riservandomi poi di inviare il testo definitivo. Sono quindi a disposizione degli onorevoli deputati per le domande.

LUIGI MARINO. Dottor Monorchio, le chiedo scusa, sono in questa Commissione da appena un anno, ma qui non si è mai parlato di auto blu. La Commissione infatti sa benissimo, come sa anche lei che è intervenuto in questa sede molte volte che, al di là della facile demagogia, non è intervenendo sulle auto blu che si possono risolvere i problemi del bilancio.

Mi sarei però aspettato - e spero di trovarle nella nota scritta - qualche sua riflessione anche su quella che è stata la portata dei provvedimenti delega. Avrei cioè bisogno di un aggiornamento rispetto agli effetti dei provvedimenti approvati dal Parlamento, sui quali la mia parte politica è stata contraria per tutta una serie di motivi che è inutile qui ripetere.

Sono d'accordo con lei che molto spesso i *plafond* del pubblico impiego sono saltati, ma ciò non è avvenuto tanto per il *quantum* messo a disposizione, quanto per slittamenti di carriera dei quali è responsabile la maggioranza che

ha sostenuto i vari governi che si sono succeduti e non certo l'opposizione. Il problema non è dunque solo quello del portantino, ma riguarda tutti i livelli, dal centro all'estrema periferia. Si tratta di fatti risaputi che comunque debbono essere segnalati al Governo e al ministro del tesoro; un tempo c'era l'IGOP che seguiva questi problemi, non so se esista ancora, ma mi auguro che essi vengano segnalati costantemente al Governo.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. È un ufficio della Ragioneria generale dello Stato.

LUIGI MARINO. Per quanto riguarda la spesa nel suo complesso, vorrei sottolineare il fenomeno, che si sta verificando, per il quale le imprese, pur di fare qualcosa e non restare completamente inattive, partecipano alle gare offrendo il 40 o il 50 per cento di ribasso. Questo dovrebbe incidere anche sugli stanziamenti riferiti all'acquisto di beni e servizi. Non voglio fare facile demagogia accennando a Tangentopoli, ma anche questa è una realtà che non può essere ignorata. Lei, come ragioniere generale dello Stato, espone la cifra di 23 mila miliardi, ma quanto si sta verificando dovrebbe avere un immediato riflesso sulla posta di bilancio.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Sulla posta di trasferimento.

LUIGI MARINO. Sì, ma sul trasferimento vorrei fare un'altra considerazione: se l'ente locale avesse partecipato alla definizione delle scelte di bilancio, allora potrebbe anche essere investito dal taglio; il fatto è che l'ente locale, una volta approvato il bilancio dello Stato e quindi avuto, a livello centrale, garanzia di un determinato flusso, non ha più alibi per non programmare la spesa, e dunque manda avanti i lavori; in questo quadro non è molto dignitoso o comunque accettabile che poi, nel corso dell'esercizio, si riduca lo stanziamento; questo ovvia-

mente al di là delle ristrettezze finanziarie che lei conosce bene.

Vi è poi un altro aspetto, riferito all'acquisto di beni e servizi, anche credo vada considerato. In questa voce credo ricada gran parte della spesa per l'informatizzazione; al riguardo, però, il problema è un altro; per le Conservatorie dei registri immobiliari, ad esempio, il programma di informatizzazione, a mio giudizio, non ha alcuna utilità. I programmi sono stati avviati da tempo, ma si procede ancora manualmente perché il programma è risultato sbagliato. Vi è dunque anche il problema politico di cosa si acquista, della sua validità e del suo prezzo, se cioè 001500\$ l'acquisto sia fatto ad esempio solo per favorire una grande *corporation* del settore.

Capisco che come ragioniere generale dello Stato le cifre abbiano un significato preciso, ma i problemi che ho indicato esistono, sono reali e quindi consentirà alla mia parte politica di non condividere, al di là delle cifre, alcune delle cose da lei sostenute.

LUIGI CASTAGNOLA. Vorrei innanzitutto fare una premessa: per quanto riguarda i ribassi, ritengo personalmente che ogni considerazione vada fatta ad appalti conclusi, e non siano opportune in questo momento considerazioni sui prezzi che si spuntano nelle gare. Ho visto che, per ragioni del tutto diverse - e sono convinto, per certi versi, opposte a quelle che mi inducono a tale considerazione - una associazione, immagino privata, ha pubblicato sui giornali, a proprie spese, la citazione di Vauban a proposito delle costruzioni militari della Francia di Luigi XIV e credo che la citazione fosse pertinente all'osservazione secondo cui quando ci sono grandissimi ribassi, alla fine si spende molto di più. Una volta conclusi gli appalti sarà comunque importantissimo che anche la Ragioneria generale dello Stato ci aiuti in questa sede con le sue conoscenze, che sono sempre molto vaste, per comprendere bene i dati del fenomeno.

In ogni caso, ritengo che il Governo dovrebbe metterci in condizione di comprendere che cosa comporterà effettivamente in termini di risanamento, ad appalti eseguiti, cioè ad opere completate, la fase nella quale ci troviamo.

Un altro problema che desidero affrontare riguarda la relazione fra impegni e debito, cui il dottor Monorchio ha accennato, poiché di essa ho avuto occasione più volte di cogliere il senso ma non il dettaglio. Le chiedo, quindi, di spiegarci nel modo più preciso possibile qual è il relativo meccanismo: secondo la mia valutazione, l'impegno di spesa non dovrebbe incidere sul debito, nel senso che quest'ultimo corrisponde a dei saldi di cassa e di tesoreria per dei denari che sono stati già spesi ed ovviamente quietanzati, per cui non dovrebbe essere contemplato l'impegno. Tuttavia, penso che vi sia un meccanismo per il quale la relazione tra impegni e debito si evidenzia: sarebbe quindi bene quantificare tale relazione per quanto riguarda l'ultimo decennio. Se i lavori sono stati eseguiti e non sono stati pagati, a rigore, siccome le emissioni di titoli di Stato per il debito pubblico si fanno soltanto in relazione ai saldi di cassa, va considerato che gli impegni non sono naturalmente saldi di cassa. La prego, pertanto, di aiutarci a capire meglio tale aspetto.

Vorrei poi ricevere una precisazione su un'altra questione. Vi sono state alcune valutazioni da parte del Governo sugli effetti dei decreti legislativi collegati alle leggi delega (ho letto in proposito alcuni articoli ma desidererei ricevere alcune precisazioni da parte sua), per cui vorrei ricevere alcuni dati quantitativi sugli effetti previsti e su quelli che in questo momento si possono dichiarare accertati, in base alla frazione di esperienza che è stata compiuta ed alle previsioni per il futuro.

Per quanto riguarda poi una valutazione di tipo storico, vorrei avere, se possibile, una conferma dal ragioniere generale dello Stato su quanto mi è accaduto di sostenere con dati accompagnati da tabelle. Confrontando l'Italia con

tutti i principali paesi industrializzati, ed assumendo quale metro di confronto la curva delle espressioni anno per anno del rapporto fra PIL e spesa pubblica (fatta uguale ad uno per il primo anno, con le relative variazioni negli anni successivi, in termini costanti), e l'altra curva, sempre con il PIL al denominatore non con le entrate al numeratore, risulta anche a lei che la distanza tra le due curve nel nostro paese è la più grande per gli ultimi quarant'anni rispetto a tutti i paesi industrializzati?

Per certi versi, anzi, il divario fra le due curve è circa il doppio di quello esistente per tutti gli altri paesi, nel senso che è stata non lontana da uno la relazione fra la crescita del PIL e la crescita della spesa, mentre è stato spesso sotto l'unità, e comunque non in termini proporzionali, il rapporto fra la crescita delle entrate e del PIL. Questo è il dato cui bisogna fare riferimento quando ci si domanda perché si è creato il debito: complessivamente, l'andamento fiscale nel nostro paese è stato difforme rispetto agli altri paesi, in relazione al PIL ed alla spesa.

La pressione fiscale è naturalmente molto aumentata da quando il debito pubblico è stato governato in regime di divorzio dalla Banca d'Italia: lo spartiacque storico è infatti rappresentato dal divorzio fra il Tesoro e la Banca d'Italia, che risale, se non erro, al 1982. Da quella data le forme di finanziamento del debito sono state di un certo tipo e, con riferimento al debito accumulato da allora ad oggi, un po' più del 60 per cento è costituito dagli interessi pagati sul debito: questo, almeno, è quanto mi risulta.

**BRUNO SOLAROLI.** Dottor Monorchio, naturalmente lei ci consentirà di esprimere opinioni che possono essere parzialmente motivate rispetto alla sua relazione, in quanto non abbiamo avuto la possibilità di leggerla prima e di avere quindi un quadro più esatto del contesto nel quale si collocano le sue valutazioni.

D'altronde, non desidero svolgere particolari considerazioni ma semplicemente

riprendere alcune questioni poste da lei stesso. Capisco, per esempio, il calore con il quale lei difende la spesa per beni e servizi: la capisco, anche se sono convinto che la situazione possa non essere così disastrosa come lei la dipinge.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Vivo l'amministrazione, ecco perché la difendo. Non ho negozi e vivo nell'amministrazione.

BRUNO SOLAROLI. Io guardo ai dati, per esempio alla prima relazione trimestrale di cassa (anche se abbiamo già la seconda), che contiene il consuntivo 1992 e la stima per il 1993: nell'acquisto di beni e servizi si passa da 22.125 miliardi del 1992 a 26.400 nel 1993, con un aumento del 19,3 per cento. Non mi sembra un aumento di poco conto, anche se su di esso incide fra l'altro il mancato pagamento nel 1992 di circa 2 mila miliardi per quanto riguarda i cespiti relativi alle entrate e così via, che chiaramente vengono collocati nel bilancio 1993. Vi è, quindi, da compiere una decurtazione, ma anche dopo di essa siamo comunque di fronte ad un aumento superiore ai 2 mila miliardi tra il 1992 ed il 1993...

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Se lei ha compreso i pagamenti del 1991, quando paga le relative somme?

BRUNO SOLAROLI. Non ho detto che non devono essere pagate; ho detto che l'aumento è superiore ai 4 mila miliardi e che, se tolgo i 2.200 cui lei faceva riferimento, rimane comunque un aumento superiore ai 2 mila miliardi nelle disponibilità del 1993 rispetto alle disponibilità del 1992.

Voglio anche osservare che, per svolgere il suo ragionamento, sarebbe interessante che lei ci fornisse un'altra tabella con le proiezioni dei grandi capitoli di spesa a partire dall'inizio degli anni ottanta, per sapere di quanto è aumentata la spesa per beni e servizi, di quanto sono

aumentati i trasferimenti alle regioni, agli enti locali, alla sanità e come tutto ciò si rapporta all'aumento delle entrate, del PIL e della spesa complessiva dello Stato.

Potremmo così cominciare a renderci conto degli andamenti reali, perché lei non mi può dire che nel 1980 si spendevano 24 mila miliardi per la sanità e nel 1994 sono previsti 94 mila miliardi. Dal 1980 al 1994 sono passati quattordici anni: nel frattempo, di quanto è aumentata l'inflazione, di quanto è aumentato il PIL, di quanto sono aumentate le entrate dello Stato? Rispetto a questo, come si colloca la spesa sanitaria? Dai dati che leggo mi sembra che si mantenga su un livello dal 6 al 7 per cento del PIL.

Tralascio una serie di altri ragionamenti, che semmai riprenderò in un momento successivo. Ritengo, comunque, che sulla spesa per beni e servizi di quest'anno sia possibile un'operazione di contenimento, con tutti i problemi che essa comporta; d'altronde, i tagli ai trasferimenti sono un altro problema collocato altrove.

Se un sindaco a metà anno si trova di fronte ad una decurtazione del trasferimento, ha un problema serio, perché ha impegnato una parte del bilancio preventivo e deve trovare il modo per far quadrare i conti, senza neppure avere la possibilità delle manovre e delle manovre, che sono invece praticabili per quanto riguarda il bilancio dello Stato.

Vorrei porle un'altra domanda, che non vorrei apparisse impertinente e che comunque tale non vuole essere: quali sono le regole di spesa per l'acquisto di beni e servizi? Si tratta di un interrogativo importante che occorre sciogliere, altrimenti continuiamo a regalare consenso - ed io ritengo in modo sbagliato e distorto rispetto ai problemi che si possono porre per lo Stato - al centro nord del paese. Io apprezzo la sua professionalità e disponibilità, ma riscontro - la mia può anche essere una lettura sbagliata - un punto di resistenza centralistica. Mi sembra infatti che sia ormai diffusa la cultura secondo la quale per risanare il debito dello Stato bisogna

responsabilizzare tutti i centri di spesa: regioni, comuni, province, sanità e, agiungo, la scuola ed i ministeri.

Lei ha parlato di spese illegittime, ma possiamo forse sostenere che il quadro offerto dai ministeri sia tranquillo? In base alle poche questioni che giungono al nostro esame - l'ultimo esempio è la norma relativa al Ministero degli affari esteri - sembra che dietro i singoli dicasteri si nascondano scenari preoccupanti, che conosciamo solo parzialmente, per sentito dire, per le voci che ci giungono. Va superato il consociativismo sindacale e va benissimo, ma il problema è cambiare l'impostazione delle questioni. Facciamo contare i dirigenti dei ministeri, diamo loro un *budget* da gestire con un rendiconto, ma la rottura da compiere è forte: si tratta di superare il vecchio centralismo e responsabilizzare i centri di spesa, mantenendo però un sistema fiscale unitario.

È un problema di democrazia, di nuovo rapporto tra elettori ed eletti, in direzione del risanamento del debito pubblico. Credo infatti che nel centralismo vada individuata una grave responsabilità per il debito pubblico cresciuto ai livelli attuali. Mi rendo conto che esistono altri problemi in relazione alle zone deboli ed a quelle forti, per cui occorre trovare forme di riequilibrio. Su questa esigenza sono perfettamente d'accordo: non voglio certo sganciare i forti dai deboli per dimenticare questi ultimi; voglio sganciarli perché i forti sono in grado di competere ed andare avanti, aiutando nel contempo i deboli ad acquisire gli elementi necessari al loro sviluppo.

Vi è un'altra questione che desidero porre con riferimento al trasferimento di risorse alle imprese. Credo che in proposito vada compiuta qualche chiarimento. Innanzi tutto bisognerebbe superare questa dicitura generica. Rispetto a tali questioni vi è anche un dato di stanchezza che occorre considerare. Bisogna distinguere risorse che vanno alle imprese e quelle che vanno alle aziende di Stato, anche se alcune di queste sono privatizzate. Se si procede ad alienazioni, le

risorse in entrata possono rimanere agli enti, ripulendo il bilancio dello Stato degli oneri che in esso sono ancora iscritti e che invece, nell'ambito del possibile e con la necessaria gradualità, debbono essere trasferiti.

Concludo accennando al problema dei tassi di interesse. Il dottor Monorchio si è riferito ad Amato ed a Carli. Ma chi gli ha impedito di abbassare i tassi? Mi rendo conto che questo non rientrava nella loro potestà, perché tale potere, come ricordava il collega Castagnola, è collocato presso la Banca d'Italia, ma allora, vi è stato un impedimento da parte della Banca d'Italia o anche qui si è resistito su una posizione vecchia che, aggiungo, andava superata prima, rispetto al modo di affrontare i problemi dello sviluppo e del risanamento del bilancio; posizione vecchia perché si è continuato con una impostazione politica fondamentalmente monetarista e perché, anche nei tempi più recenti, mi sembra ce ne stiamo liberando solo oggi, abbiamo dimostrato un codismo nei confronti dell'Europa o di chi in essa è egemone, che a mio giudizio non ci serve.

Oggi siamo ad tasso unitario di sconto del 9 per cento, ma i tassi praticati dalle banche sono altri. Vi è un problema serio di intervento: quando il *top rate* è al 18 per cento con un tasso unitario di sconto del 9 per cento, la situazione mi preoccupa.

GIOVANNI ZARRO. Bisogna considerare il *prime rate*.

BRUNO SOLAROLI. Certo, ma, considerando anche l'abbassamento intervenuto ieri, abbiamo un tasso di sconto del 9 per cento mentre i tassi tedeschi e francesi sono del 6,75 per cento ed il nostro tasso di inflazione è inferiore. È mancato il coraggio, perché non si è andati più in fretta? Soffriamo di una situazione economica difficile...

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Ho detto che emettiamo 80 mila miliardi al mese: più chiaro di

così! Il coraggio quale deve essere? Il coraggio è di abbassare i tassi, però si sappia anche che il sottoscrittore compie un arbitraggio e nel momento in cui i tassi si dovessero abbassare al punto in cui ci fosse il rifiuto delle sottoscrizioni...

**BRUNO SOLAROLI.** Le pongo una domanda: se calano i tassi, gli italiani dove investono? Qui scontiamo le conseguenze di determinate politiche. Possiamo essere d'accordo o in disaccordo, ma mi sembra che qualche segnale di novità venga maturando in questo periodo.

Concludo ponendo una domanda: se considero le entrate che si stanno realizzando nel 1993, riscontro che l'andamento tendenziale nella domanda, prima del pagamento di giugno e nonostante l'andamento dell'economia, è positivo. Le entrate, riferite a maggio, sono cresciute del 7,5 per cento; posso calcolare una sottostima dell'entrata per il 1993 di circa 5.500 miliardi. Dopo il pagamento di giugno, sulla base delle informazioni fornite dal Ministero delle finanze - ma sarebbe interessante avere da lei qualche informazione più esaustiva al riguardo - l'aumento delle entrate rispetto alle previsioni è di circa 10 mila miliardi: evidentemente le misure adottate l'anno scorso (*minimum tax*, nuovi coefficienti catastali e ripristino delle aliquote IRPEF del 1989, eccetera) stanno dando risultati di prelievo fortissimi.

Vi è già, quindi, un andamento positivo (nonostante la congiuntura negativa dell'economia), anche per il forte incremento delle entrate: quest'ultimo dato, ovviamente, rappresenta un elemento positivo per la spesa pubblica - per gli italiani, naturalmente, il discorso è diverso -, che sarà anche la base di riferimento per il 1994, a politiche immutate.

Per quanto riguarda gli interessi, inoltre, se l'andamento è quello indicato dall'abbassamento del tasso di sconto al 9 per cento e se qualcosa di positivo si verrà ulteriormente a produrre nel corso dell'anno, la spesa per interessi stimata per il 1994 potrà fortemente abbattersi.

Dove voglio arrivare, in sostanza? Non so se il dottor Monorchio si possa pronunciare al riguardo, ma mi sembra che, guardando all'andamento delle entrate del 1993 e alla riduzione della spesa per gli interessi nel 1994 in conseguenza dell'abbassamento dei tassi, la manovra possa essere resa compatibile con l'andamento negativo dell'economia; ritengo, anzi, che si possano mettere in moto anche alcuni elementi di sostegno dei consumi e della domanda.

Il dato che mi preoccupa, infatti, è che siamo di fronte ad una realtà nella quale, per la prima volta dal dopoguerra, i consumi calano (secondo le stime dallo 0,5 all'1,7 per cento, se non erro, il che significa in misura consistente). Ritengo, quindi, che si presenti un problema: abbiamo contratto un prestito comunitario che ci obbliga non solo ad un certo fabbisogno complessivo, il che sarebbe comprensibile, ma ad avanzi primari, per cui ci siamo di nuovo legati le mani. Abbiamo, in sostanza, compiuto una scelta politica sbagliata: mi domando, quindi, ponendo il problema e non dando una soluzione, se convenga rinegoziare il prestito, o rinunciarvi, per avere più libertà rispetto alla situazione nella quale ci troviamo. Altrimenti, ci costringeranno a manovre ancora più pesanti, che potranno forse incidere negativamente sulla fase recessiva che attraversa la nostra economia, quando avremmo invece bisogno di manovre che aiutino l'economia ed in questo modo contengano anche il debito, poiché va comunque mantenuto fermo il vincolo del suo ridimensionamento. Vorrei al riguardo una valutazione da parte del dottor Monorchio.

**GIOVANNI ZARRO.** Signor presidente, devo dire di avere qualche imbarazzo, perché avendo ascoltato prima la relazione del ragioniere generale dello Stato e poi la controrelazione dell'onorevole Solaroli, non so a chi porre le mie domande, se al primo o al secondo. Tuttavia, se l'onorevole Solaroli non me ne avrà, le porrò al ragioniere generale dello Stato.

Le mie domande saranno forse stupide, ma per chi non è avvezzo ai meandri della finanza pubblica è difficile orientarsi. Personalmente, ragiono nel seguente modo: qual è la condizione normale di buona salute della finanza pubblica? Per quanto abbiamo ascoltato, tale condizione si verifica quando la finanza pubblica assume un assetto in base al quale tutte le entrate coprono le spese correnti, mentre permane un minimo di possibilità di indebitamento per le spese d'investimento. Se le entrate tributarie sono di circa 430 mila miliardi e quelle complessive sono di poco superiori ai 500 mila miliardi, traccio una linea e mi dico che dovremmo avere 500 mila miliardi di spese correnti e casomai un 3 per cento del PIL di spese d'investimento finanziate in disavanzo. Dovremmo allora avere un bilancio con 500 mila miliardi di spese correnti e 50 mila miliardi di spesa in conto capitale, perché se il PIL è di 1 milione 600 mila miliardi il 3 per cento è pari a circa 50 mila miliardi.

Il dottor Monorchio, giustamente, ci invita a guardare, più che al debito pubblico, alle spese, ed a giudicare, quindi, il debito pubblico attraverso la lente delle spese pubbliche. Le chiedo, allora: le macrovoci degli stipendi, delle pensioni, degli acquisti di beni e servizi, degli interessi, eccetera, come potrebbero essere tutte compatte per arrivare a 500 mila miliardi, e non ad una lira di più? Cosa tagliare, allora, se è possibile tagliare (parola, peraltro, brutta)? Oppure come si può incidere su quella che il dottor Monorchio indica come la voragine non ancora colmata delle spese per trasferimento? Faccio riferimento a sanità, previdenza, finanza locale e regionale, anche se devo osservare che, almeno per le cose che ci siamo detti in questa stessa sede l'anno scorso, non dovremmo avere quest'anno problemi per la sanità. Abbiamo infatti sostanzialmente detto alle regioni: «Questi sono i soldi, poi vi diamo la tassa automobilistica e una manovrina sui contributi sociali, ma tutte le spese che farete in più saranno le

vostre e non dovrebbero ricadere sul bilancio dello Stato».

Questo, almeno, era il ragionamento che svolgevamo l'anno scorso, anche se esso non era riferibile pure alla previdenza: non abbiamo infatti detto analogamente all'INPS: «Ti diamo questi soldi e poi te la vedi tu, manovrando contributi e prestazioni». Per l'INPS, quindi, è possibile prevedere uno sfondamento, che invece mi sorprenderebbe alquanto per la sanità.

Una domanda di appendice, collegata alla precedente, è la seguente. Noi, come notammo anche l'anno scorso, stiamo in qualche modo cambiando la costituzione economica del paese perché assegnamo una certa cifra agli enti locali, che se vogliono spendere di più devono svolgere una determinata politica di prelievi secondo la propria responsabilità, sottoposta al vaglio degli elettori. Ci siamo fermati all'ICI e non siamo più andati avanti: in fondo, agli enti locali diamo il gettito dell'ICI, che credo non sia tantissimo...

**LUIGI CASTAGNOLA.** Come non è tantissimo? L'ICI è stata superiore alle previsioni!

**GIOVANNI ZARRO.** Sì, ma non è abbastanza per poter dire agli enti locali: «Fate da soli», come abbiamo fatto per la sanità nei confronti delle regioni. Probabilmente, bisognerà intervenire ancora sulla previdenza: dovremo forse «spalmare», o distribuire, i 60 mila miliardi cui ha fatto riferimento il dottor Monorchio su coloro che prenderanno la pensione, o che oggi versano contributi per averla successivamente, in modo da eliminare determinate spese. Tuttavia, resterebbe in qualche modo uno sbilancio di 200 mila miliardi di lire: se supponiamo di togliere 100 mila miliardi alla sanità ed altri 50-60 mila miliardi, resterebbero 160 mila miliardi a fronte di circa 300 mila miliardi. Resterebbe, dunque, ancora un 50 per cento, che forse potrebbe riguardare gli interessi, anche se non lo so e interrogo al riguardo il dottor Monorchio.

Passando dal disavanzo economico al debito pubblico rapportato all'accordo di Maastricht, va ricordato che l'Italia dovrebbe avere nel 1997 un debito pubblico pari al 60 per cento del PIL. Considerando il PIL pari a 1 milione 600 mila miliardi, si tratterebbe di portare il debito pubblico a circa 1 milione di miliardi: dovremmo quindi abbattere il debito per 700 mila miliardi di lire.

Non so come sia possibile farlo, non so se tali indicazioni siano cogenti o se debbano o possano essere rinegoziate; può darsi che abbia sbagliato a leggere o ad interpretare le carte di Maastricht, anche perché non siamo arrivati alla stabilizzazione, per cui anche sotto questo profilo chiedo lumi: come si potrà fare, secondo la Ragioneria generale dello Stato, per rispettare i canoni dettati a Maastricht?

Desidero porle un'altra domanda riguardo alla riforma del bilancio. Lei non è stato ascoltato per quanto riguarda il decreto-legge n. 155, ma in comitato ristretto si è fatto un po' di spettacolo su dove tagliare e lei, che è esperto, queste cose può immaginarle meglio di me. Perché non impostiamo un bilancio per programmi e progetti, così come prevedono le leggi nn. 468 e 362 in modo che, a metà anno, se si rende necessaria una manovra si può intervenire sui moduli di spesa o di entrata? Mi sembrerebbe una strada più razionale che non discutere sull'entità della riduzione dei trasferimenti agli enti locali, se debba essere il 3 o il 4 per cento, che ci rende oggettivamente ridicoli; così mi sento quando cerco di spiegare questo modo di procedere ai miei elettori, che non riescono a comprendere il nostro comportamento. Anch'io, ad esempio, ho ascoltato l'intervento molto responsabile svolto in aula dalla collega Moioli ma come cittadino credo avrei avuto grandi difficoltà a convincermi che non si trattasse di un intervento sul bilancio di Marte.

In sintesi, la prima domanda riguarda il disavanzo economico rapportato al concetto di sanità della finanza pubblica; la seconda riguarda il debito pubblico

rapportato a Maastricht e la terza riguarda la riforma del bilancio ed la possibilità di attivare una procedura che sia più comprensibile da parte degli elettori che hanno non so se la buona o la cattiva grazia di eleggerci ancora.

**RAFFAELE VALENSISE.** Purtroppo non ho potuto leggere la nota scritta del dottor Monorchio, perché non ci è stata ancora distribuita, ma il grafico che ci è stato dato è eloquente. Cercherò quindi di porre alcuni problemi facendo tesoro degli interventi autorevoli dei colleghi.

Ricordiamo tutti che lo scopo principale dell'invenzione in Italia della legge finanziaria, sul modello di quanto era stato realizzato in altri paesi, fu di restituire elasticità al bilancio. Poiché il bilancio ha una sua rigidità – si sosteneva – introduciamo lo strumento della legge finanziaria; si arrivò così nel luglio 1978 a questa invenzione, rispetto alla quale la mia parte politica osservò subito che essa presupponeva due elementi: stabilità politica e capacità programmatica come prodotto di tale stabilità. Dobbiamo quindi tenere presente, se vogliamo comprendere i problemi che abbiamo di fronte, che abbiamo alle spalle 14 anni in cui le leggi finanziarie sono state « figlie » di una instabilità continua a cui si è accompagnata un'incapacità programmatica che ha raggiunto i vertici dell'impossibile e dell'assurdo indicati nel grafico di cui dicevo.

Il collega Zarro ha perfettamente ragione, ma noi avevamo avvertito che la creazione di centri non responsabili di spesa, che possono erogare fondi ma non sono censurabili nella loro « autonomia », era un errore che avrebbe prodotto una massa di trasferimenti. Alla base della situazione attuale vi è dunque una responsabilità strutturale con cui dobbiamo fare i conti se vogliamo – ripeto – comprendere i problemi. Il ragioniere generale dello Stato non può farsi carico di trasformazioni strutturali che non riguardano i suoi compiti, ma a lui, dopo questa necessaria premessa storica e dopo aver ricordato come nel corso del tempo

abbiamo denunciato tale situazione, vorrei porre alcune domande.

Ricordo che in sede di approvazione della legge n. 362 la mia parte politica propose di far precedere la sessione di bilancio da una di programma per valorizzare il momento dell'assestamento di bilancio con una ricognizione delle risorse e delle domande ed individuare le conseguenti possibilità di risposta; quella proposta di una sessione di programma non ha avuto fortuna; è giusto e logico visto che si trattava di una proposta di minoranza e ci siamo dovuti accontentare dell'articolo 11-ter della legge n. 468 così come corretto dalla legge n. 362 che indica il modo per finanziare la manovra economica, che non è certo quello del debito. A fronte delle nuove uscite vi devono essere entrate o meno uscite, ma quell'articolo è il più violato da parte delle maggioranze, non certo da parte nostra che questo abbiamo denunciato da tempo.

Chiedo allora al ragioniere generale dello Stato come sia possibile incidere sulla massa dei trasferimenti. Lo si può fare con interventi di carattere strutturale non certo proponendo da domani un abbattimento del 20 per cento degli stipendi e pensioni. Una misura di questo genere non è praticabile, fu applicata in altri tempi, in relazione ad una congiuntura internazionale diversa; prima e a ridosso della grande crisi del 1929 fu realizzata un'operazione di questo genere e risultò anche positiva, come è scritto nei libri di storia dell'economia; ma questo è un altro discorso.

Per quanto riguarda la previdenza, lei ha parlato di 60 mila miliardi di contributo integrativo dello Stato. Domando allora: è mai possibile non accorgersi che il sistema a ripartizione è la matrice della patologia previdenziale? Il dottor Monorchio ha accennato all'allungamento della vita media, di cui dobbiamo essere ben contenti; soltanto Giovanni Mosca scriveva che « Non è ver che sia la morte il peggior di tutti i mali, è il sollievo dei mortali ». Per risanare la previdenza, non dovremmo certo auspicare un aumento

della mortalità, però si dovrebbe quanto meno studiare la possibilità di ricostruire la previdenza riconducendola alla sua forma originale, che è quella a capitalizzazione.

Per quale ragione la previdenza ha bisogno del contributo integrativo? Perché bisogna pagare pensioni ad una pluralità di soggetti che non hanno versato contributi, o che superano nel godimento della pensione quanto hanno pagato nel corso dell'attività. Per tali ragioni viviamo un periodo di patologia della previdenza. È possibile, però, che non si possa tornare lentamente al sistema a capitalizzazione? Una risposta mi dovrebbe essere data e non soltanto dal ragioniere generale dello Stato sul piano tecnico, perché è attualmente all'esame del Parlamento la cosiddetta manovrina, che blocca con un prestito forzoso le risorse degli enti previdenziali dei lavoratori autonomi, i quali operano ugualmente con il sistema a ripartizione. Questa è la realtà, ma si va nel senso inverso, a causa della voracità della manovrina.

Un'altra domanda riguarda la sanità: non voglio fare facile demagogia richiamando la cronaca dei giornali, ma che i prezzi dei farmaci fossero « malati » lo abbiamo sentito anche in questa Commissione. Devo dare atto che il povero Donat-Cattin, dal quale ci dividevano molte cose, aveva messo il dito sulla piaga, ma poi come ministro della sanità scomparve: minacciò infatti, proprio in questa sede, durante l'esame di un disegno di legge finanziaria, che se non si fosse ridefinito il prontuario, la fornitura delle medicine si sarebbe limitata a quelle della Organizzazione mondiale della sanità. Siamo di fronte ad un bubbone per quanto riguarda i trasferimenti alla sanità: ora sono stati studiati determinati rimedi, come quello di caricare ai cittadini e alle regioni il disavanzo, ma si tratta comunque di un'altra delle voci di trasferimento che concorrono alla curva impressionante disegnata sul diagramma eloquentissimo che ci ha fornito il dottor Monorchio.

Per quanto concerne i trasferimenti alle imprese, sono alla Camera da tantissimi anni (tant'è vero che, se sarà confermato l'emendamento Scivoletto, che ci farà « scivolare » verso la meritata pensione, in quanto prevede un mandato parlamentare massimo di 15 anni, sarò fra i primi a doversene andare a casa) e ricordo che da molto tempo sosteniamo che la questione degli oneri sociali deve essere rivista e ristrutturata, perché non si può pagare a piè di lista un compenso all'impresa per i cosiddetti oneri sociali impropri. Quanto tempo è che bisogna ricomporre la questione degli oneri sociali e cessare trasferimenti alle imprese che sono nell'ammontare di 50-60 mila miliardi all'anno? Essi, fra l'altro, rappresentano una partita di giro, in quanto le imprese pagano gli oneri sociali e poi lo Stato integra quanto hanno pagato le imprese: si determina così una forte uscita per le casse statali ed un aumento del debito pubblico.

Passando ai trasferimenti agli enti locali, giustamente il ragioniere generale ci ha ricordato che essi sono stati bloccati dopo il consolidamento dei decreti Stamatì: che Dio benedica quei decreti, che hanno mortificato il Mezzogiorno, in quanto poi, rispetto alla spesa storica, le amministrazioni comunali hanno potuto contrarre minori debiti, non avendo strutture e capacità progettuali per contrarre debiti. Ricordo all'onorevole Solaroli che le spese per il tram gratis ai cittadini sono state consolidate dai decreti Stamatì: a noi fa piacere che a Bologna si sia viaggiato per qualche tempo con il tram gratis, ma in questo modo si è concorso ad accrescere il debito...

**LUIGI CASTAGNOLA.** Non ricordo che a Bologna vi fosse il tram gratis.

**BRUNO SOLAROLI.** Allora era una conquista socialista; adesso, però, a Bologna si paga il tram più che altrove.

**RAFFAELE VALENSISE.** Sì, adesso si paga, ma vi è stato un periodo felice per i cittadini di Bologna nel quale il tram

era gratis: siccome sono un patriota ed un acceso nazionalista, considerando quello unitario un matrimonio d'amore, ci fa piacere che a Bologna si sia potuti andare per un certo periodo sul tram senza pagare il biglietto.

Comunque, vorrei sapere se vi siano calcoli o previsioni della Ragioneria generale dello Stato circa la possibilità che i trasferimenti agli enti locali siano abbattuti in maniera significativa, sulla base non di determinate percentuali, come quella del 3 per cento, ma delle nuove capacità impositive collegate ai nuovi balzelli. L'ICI, per esempio, sta portando una rivoluzione con ricadute negative sull'economia reale, ma dal punto di vista finanziario e di cassa produce direttamente per i comuni delle risorse di cui in precedenza non potevano disporre: queste risorse, dunque, dovrebbero incidere sui trasferimenti dello Stato e quindi alleggerire il debito, abbassando la curva che ci è stata presentata.

Queste domande sottopongo alla professionalità, alla capacità e alle conoscenze del ragioniere generale dello Stato, fermo restando il fatto – in questa sede da riaffermare – che i mali sono di natura strutturale. Fino a quando non si andrà ad una ristrutturazione della macchina dello Stato per la quale chi spende sia responsabile e venga consentita una perequazione tra le varie regioni, tenendo conto anche delle necessità dell'economia reale e dell'aumento della base produttiva per ottenere un aumento del gettito fiscale, non ne verremo fuori. Il debito pubblico continuerà altrimenti a crescere; d'altro canto, la politica fiscale del Governo è tale che il cittadino medio preferisce acquistare BOT anziché investire in attività più esposte alla mannaia del fisco, anche perché l'investimento in BOT è sì a rischio ma anche esentasse, ed inoltre tutti concorriamo a scongiurare quel rischio, perché altrimenti la macchina dello Stato si fermerebbe.

Un'ultima domanda riguarda il demanio dello Stato, che è largamente – non voglio dire del tutto – infruttuoso: al riguardo, la Ragioneria generale dello

Stato potrebbe disporre un'indagine – che altrimenti potrebbe svolgere lo stesso Parlamento – sul gettito potenzialmente derivante (tra l'altro a seguito di opportune rivalutazioni) da un immenso patrimonio che non solo è sottoutilizzato ma è anche in condizioni di non produrre reddito (come invece potrebbe). Vi sono centinaia, o migliaia di uffici pubblici situati in stabili di proprietà privata sulla base di lucrosi contratti di affitto, che spesso appartengono alla sfera oggi conosciuta come Tangentopoli (mi riferisco al caso degli affitti di grandi palazzi agli enti pubblici), mentre vi sono altrettanti beni dello Stato in disarmo ed abbandonati.

Ho personalmente sollevato il caso, verificatosi nella regione Calabria, di dieci uffici postali comperati dallo Stato che convivevano con altri dieci uffici postali in affitto, in quanto quest'ultimo non si poteva disdire: la risposta che mi ha fornito al riguardo il ministro delle poste e delle telecomunicazioni è stata che, siccome non si trovavano i vetri antiproiettile ed antirapina per gli sportelli, si sono dovuti pagare per un anno i vecchi ed i nuovi uffici. In questo modo, continuiamo a spendere ed i trasferimenti continuano ad essere quello che sono: è quindi necessario un controllo su tutte le amministrazioni perché vi sono molteplici fonti di spreco che, benché singolarmente limitate, se sommate producono grandi numeri. Questi riguardano anche la curva dell'acquisto di beni e servizi, la cui crescita è molto più moderata rispetto ad altre, come ci viene mostrato dal grafico che ci è stato sottoposto, ma vi sono comunque storture come quelle che ho ricordato che potrebbero essere evitate e maggiormente contrastate.

GABRIELE OSTINELLI. Non so se l'audizione di oggi sia della Commissione o del ragioniere generale dello Stato, nel senso che, dopo la breve introduzione del dottor Monorchio è circa un'ora che stiamo dibattendo altre questioni, sia pure di rilievo, con il problema però di intervenire ora quando la tavola è, per

così dire, bruciata. Cercherò tuttavia di porre una domanda al nostro interlocutore.

Il quesito è se si possa oggi ragionevolmente convivere ancora con un debito pubblico di tale entità. La risposta credo sia negativa ma la pongo anche rispetto a quanto detto dal dottor Monorchio che, da grande conoscitore dei numeri dello Stato, ha sottolineato sostanzialmente una situazione di bilancio abbastanza bloccato, con riferimento in particolare alle retribuzioni ed alle pensioni.

Ascolteremo la risposta del ragioniere generale dello Stato, ma non so se quello del debito pubblico sia un obiettivo delineatosi a livello politico ed anche dei funzionari dello Stato in questi ultimi tempi o se invece sia sempre stato sotto gli occhi di tutti. Come si sono comportati, infatti, lo Stato e soprattutto i governi che si sono succeduti? In fin dei conti, da dieci anni a questa parte, la verità è che non sono stati mai pagati gli interessi che lo Stato ha riconosciuto ai sottoscrittori dei suoi titoli, perché tali interessi sono stati messi in coda al debito pubblico, di qui la crescita esponenziale del debito stesso dai 300 mila miliardi dei tempi eroici ai livelli attuali.

La mia forse sarà una valutazione poco attenta, ma mi sembra che il problema del debito pubblico non sia mai stato nell'occhio del ciclone o considerato attentamente come in questo ultimo biennio; non so se l'attenzione attuale derivi dal trattato di Maastricht o se invece vi sia stata un'incapacità dei governi che si sono succeduti e quindi delle forze politiche che li hanno sostenuti nella valutazione dell'andamento dei conti dello Stato.

Individuata così la domanda, debbo ora fare alcune appendici, perché quando ci si siede attorno a questo tavolo è ovvio che ci si ponga il problema di intervenire su una voce o su un'altra. Per quanto riguarda il discorso della spesa per acquisto di beni e servizi, che pesa per 26 mila miliardi, ho ascoltato quanto ha detto il ragioniere generale dello Stato e credo che la polemica nasca da un alto

personaggio che ha retto il bilancio, il quale sosteneva che in verità si poteva tagliare circa il 10 per cento di questa spesa. Sembra un po' un bisticcio; occorre andare a fondo della questione.

Come ci si troverebbe, infatti, a rifare oggi il bilancio dello Stato? Si tratterebbe di ridurre tutte le voci di una certa percentuale; per una verifica più precisa, però, le voci dovrebbero essere disaggregate. Personalmente — sottolineando quanto ha detto l'onorevole Marino — ho una qualche fiducia personale per quanto riguarda il problema dell'acquisto di beni e servizi e quello dei trasferimenti agli enti locali così decurtati. In fin dei conti l'operazione Tangentopoli o questa tangentomania, per lo meno da quanto si legge sui giornali, ha interessato tutto questo settore e non credo che ora le imprese siano spinte ad accettare prezzi inferiori per non perdere le occasioni di lavoro. Spero che dietro tutto questo vi sia una riduzione per tangenti non pagate.

Anche se prendiamo per buona l'ipotesi fatta dall'ex ministro del bilancio o consideriamo le circolari di Ciampi mirate all'obiettivo di contenere queste spese nell'ordine del 4-5 per cento, ben poca cosa ne verrebbe alle casse dello Stato e quindi al ripiano del debito. Prima di operare decurtazioni oggi forse impossibili, dobbiamo verificare a fondo, ad esempio, la voce degli investimenti e quella dei trasferimenti. Diversamente si ritorna alla domanda iniziale sulla possibilità di convivere con un debito pubblico di tale entità. A mio avviso, un circuito virtuoso si potrà ottenere solo quando la spesa per interessi potrà essere soddisfatta dal bilancio dello Stato; fino a che questo non si verificherà, non si potrà parlare di circuito virtuoso perché avremo sempre bisogno di andare a chiedere soldi ai risparmiatori e questo è impossibile perché si tratterebbe di 170 mila miliardi, un livello che non è presumibile si possa realizzare di qui a breve tempo con un recupero di entrate.

Se il quadro è questo, vorrei conoscere l'autorevole pensiero del ragioniere gene-

rale dello Stato su quali voci preferibilmente è a questo punto obbligato intervenire prima di trovare soluzioni pesanti dal punto di vista politico, quali potrebbero essere quelle di interventi sulle retribuzioni e pensioni, anche se, va aggiunto, il discorso sulle retribuzioni, con misure di mobilità e di blocco delle assunzioni, potrebbe nell'arco di cinque o dieci anni avere un risvolto abbastanza significativo. Mi risulta però — credo di averlo letto sulla stampa — che anche quest'anno vi siano state deroghe per 30 mila unità. Prima di procedere a nuovi interventi, bisogna bloccare finalmente il mercato, definire le piante organiche e porre in mobilità il personale.

In sostanza, le domande che ho posto sono due: se si possa convivere ancora con un debito pubblico di tale entità e perché la situazione non sia stata avvertita negli anni precedenti.

**PRESIDENTE.** Considerata l'ora, debbo chiedere maggiore brevità ai colleghi che intervengono.

**FEDE LATRONICO.** Signor presidente, credo che mi distinguerò dai colleghi che mi hanno preceduto non tanto per la qualità della domanda, quanto per la sua concisione, chiedendole nel contempo per il futuro non di contingentare i tempi ma di far sì che nelle audizioni le domande dei colleghi non si trasformino in sottoaudizioni o in piccoli comizi. Vogliamo sentire principalmente chi è venuto a parlarci.

La mia domanda si discosta un po' dai temi sinora affrontati ma è sempre in materia di bilancio dello Stato. La mia impressione, ritengo comune a tutti, è che ci si orienti soprattutto a guardare il saldo primario, mentre viene un po' dimenticato il disavanzo di cassa: quest'ultimo, però, sta ora assumendo proporzioni notevoli. Uno dei professori che abbiamo ascoltato durante le audizioni precedenti a quella in corso ha posto l'accento proprio sul problema di un grande disavanzo di cassa: vorrei, quindi, sapere da lei qual è la sua opinione in

proposito, poiché anch'io ritengo che un enorme ampliamento del disavanzo di cassa abbia poi necessariamente riflessi negativi sul saldo primario.

NICOLAMARIA SANESE. Desidero rivolgere soltanto poche domande al ragioniere generale, che in qualche modo rappresenta il punto di riferimento più alto se immaginiamo lo Stato come una grande azienda. Personalmente ho evidenziato una forte rigidità a questo punto del sistema, per cui dalle sue parole è difficilissimo immaginare interventi. Distinguiamo, allora, quelli che sono legati a scelte politiche, del Governo e del legislatore: su questo fronte, chiederei dei suggerimenti al dottor Monorchio, quindi una posizione attiva da parte sua, naturalmente avendo presente che le scelte ultime non spettano a lui. Sarebbero interessanti, per esempio, comparazioni con altri sistemi, cui hanno già accennato altri colleghi.

In secondo luogo, vi è tutta una parte, abbastanza ampia, che dipende proprio dalla conduzione e dalla gestione: qui c'entra molto meno il Parlamento e molto più il Governo, nonché, proprio a seguito di recenti leggi, come la n. 241 del 1991 ed altre sulla separazione delle responsabilità, i livelli dirigenziali. Dato che le audizioni che stiamo svolgendo dovrebbero servire anche ad innovare, mentre tanti discorsi che abbiamo ascoltato sono un po' a metà via, anche se interessanti, vorrei capire se vi può essere un contributo da parte della ragioneria generale a tutti i livelli, per esempio anche a quello del settore pubblico allargato, con riferimento a come si può operare concretamente.

Infine, il dottor Monorchio ha fatto prima riferimento ad una lezione che ha tenuto all'università Bocconi di Milano, per cui avrà avuto modo di parlare con il professor Monti: quest'ultimo insiste su una tesi sulla quale vorrei ascoltare una rapida opinione del ragioniere generale. Tale tesi, richiamata anche in questa sede, è favorevole alla trasformazione dei titoli di Stato in un titolo di nuova

struttura, il cui rendimento reale si limiti a circa il 3 per cento, mentre la rimanente parte del rendimento dovrebbe essere uguale al tasso di inflazione: il rendimento nominale, quindi, si otterrebbe praticamente sommando i due dati. Inoltre, la scadenza dovrebbe essere non breve, anche se non lunghissima: in sostanza, il professor Monti propone una scadenza di qualche anno, per consentire un certo respiro allo Stato. Ad avviso del professor Monti, il combinato disposto delle due misure potrebbe far imboccare immediatamente la strada del risanamento: vorrei quindi sapere quale sia l'opinione del dottor Monorchio in proposito, in particolare con riferimento alla combinazione dei due elementi che ho riportato.

FRANCESCO GIULIARI. Desidero rivolgere al dottore Monorchio tre domande. La prima riguarda la questione delle pensioni. Desidero chiederle, in sostanza, se l'attuale regime, che già prevede una serie di pensioni da erogare, siano esse di anzianità, di vecchiaia o per invalidità varie, sia in qualche modo incontrollabile e non recuperabile nel tempo. Sentiamo troppo spesso affermare che i fondi pensione sono in equilibrio: è evidente, invece, che si stanno progressivamente squilibrando, per effetto dell'aumento della vita media. Erano stati costruiti, infatti, quando il dato sulla vita media era molto diverso da quello di oggi. Desidero dunque chiederle se, a suo giudizio, sia possibile, con manovre che riguardano solo il futuro, e quindi le pensioni future, riaggiustare il settore, oppure se dobbiamo dirci con molta chiarezza che si tratta di una situazione irrecoverabile. Ritengo, infatti, che dovremmo avere molta chiarezza sul punto: personalmente, sono della seconda opinione, poiché mi sembra che i calcoli attuariali vadano in tal senso. Dobbiamo, però, essere espliciti al riguardo, perché forse, allora, è per le pensioni già erogate che dobbiamo porci il problema.

La seconda domanda è la seguente. Ogni volta che il tasso ufficiale di sconto

viene abbassato si fanno molti calcoli sui possibili benefici per il bilancio dello Stato: è evidente che essi dipendono dal mese in cui si effettuano (con riferimento alle emissioni più vicine e più lontane) nonché per l'incidenza sull'anno successivo in termini diversi a seconda del trascinarsi. Per poterci fare un'idea in proposito, vorrei quindi chiedere un chiarimento al dottor Monorchio, che è sicuramente competente in materia.

Quando il tasso ufficiale di sconto viene abbassato dell'1 per cento, cosa significa questo mediamente a tre, sei e dodici mesi? Possiamo ritenere che gli interessi che verranno pagati caleranno dell'1 per cento nel giro di dodici mesi, oppure essi caleranno soltanto dello 0,7 o dello 0,8? Entro tre mesi di quanto caleranno? Dovremmo avere una risposta in proposito, perché altrimenti, quando andiamo a fissare determinati tetti, non abbiamo una sufficiente consapevolezza.

Vengo, infine, alla terza domanda. Il circolo virtuoso, a mio avviso, non può che essere legato al rapporto tra indebitamento e PIL, perché è in base ad esso che si capisce se ci stiamo indebitando di più o di meno, e non tanto attraverso la spesa corrente complessiva o il saldo primario. Abbiamo ormai sulle spalle una forte quantità di interessi da pagare e ritengo che, se il PIL diminuisce e l'entità complessiva del debito rimane invariata, si ha già un peggioramento, come se in una famiglia i debiti rimangono, per esempio, pari a 30 milioni ed il capofamiglia guadagna meno dell'anno precedente. Vorrei quindi chiederle, in questo momento, alla luce delle ultime vicende, quale dovrebbe essere, a suo avviso, l'ammontare non tanto della manovra, quanto dell'incremento del debito pubblico complessivo perché si possa presumere che vi sia un rapporto con il PIL costante rispetto all'anno precedente, quindi rispetto al 1993.

BRUNO SOLAROLI. Aggiungo una rapida domanda, leggendo alcuni dati: dal consuntivo 1992, i trasferimenti alle famiglie risultano pari a 15.637 miliardi,

mentre le stime 1993 prevedono per la stessa voce 18.800 miliardi. Abbiamo già capito di che cosa si tratta: a mio avviso, è un dato clamoroso, che meriterebbe un'illustrazione da parte della ragioneria generale, in modo che si possa avere il quadro della situazione e valutare come si possa intervenire da parte del Parlamento.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Monorchio per rispondere alle domande dei membri della Commissione.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Ringrazio il presidente del Comitato e i deputati intervenuti, anche per la grande cortesia che hanno avuto nei miei confronti.

Alcune domande sono comuni a diversi interventi e fornirò quindi un'unica risposta per esse. L'onorevole Marino mi ha chiesto se sia possibile conoscere quale sia stato l'effetto dei decreti legislativi collegati alla legge delega su sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale. In proposito, ancora non siamo in grado di fornire una risposta, anche se abbiamo compiuto una previsione di quello che sarebbe stato il risparmio derivante da tali norme, avvalorata anche dalle elaborazioni dei servizi bilancio di Camera e Senato ed in certo senso verificata poi sui provvedimenti di delega. Aspettiamo la fine dell'anno per sapere con esattezza se i calcoli allora impostati sono giusti. D'altronde, onorevole Marino, lei può facilmente capire quale sia l'opinabilità di certe ipotesi nei settori pensionistico, sanitario e così via.

LUIGI MARINO. Lei ricorderà la nostra posizione: sostenevamo che non si sarebbe intaccata la spesa pubblica perché non si toccavano determinati aspetti.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Ritengo che questo possa essere verificato sulla base del fabbisogno: siccome i calcoli sono stati scaricati sulle entrate e sulle spese dello Stato, quindi sul fabbisogno, lo scosta-

mento che si verificherà su quest'ultimo servirà a determinare qual è stato l'impatto e se lo stesso è stato corretto. Ad oggi, non ho elementi per fornire una risposta esatta: posso soltanto dirle che attualmente l'andamento del fabbisogno è migliore di quello dello scorso anno. A giugno dello scorso anno l'andamento del fabbisogno era superiore a quello dei primi sei mesi di quest'anno: era superiore a 73 mila miliardi, quest'anno si pone intorno ai 70 mila, forse anche al di sotto di tale cifra.

BRUNO SOLAROLI. È un paragone assoluto?

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Certamente. Questo potrebbe indicare un andamento soddisfacente.

LUIGI CASTAGNOLA. Non vi saranno anche entrate superiori a quelle che erano state previste?

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Il dato del fabbisogno si riferisce sia alle entrate sia alle uscite; molto probabilmente la situazione deriva anche dall'andamento delle entrate.

Per quanto riguarda la spesa del personale, mi sono limitato all'esempio più eclatante di elementi entrati ad un basso livello funzionale e giunti rapidamente a livelli predirigenziali, ma basta considerare l'articolo 4 della legge n. 312 sul famoso «ricompattamento» che ha determinato il passaggio indiscriminato del personale da un livello all'altro concorrendo così alla crescita della spesa. Secondo i nostri calcoli, questa operazione è costata almeno 1.500 miliardi.

L'IGOP è un ufficio della Ragioneria generale dello Stato, ma lei sa bene, onorevole Marino, come i pareri tecnici possano essere superati sul piano politico. Quante volte una considerazione politica ha fatto aggio su una valutazione tecnica espressa dal ragioniere generale dello Stato, anche in quest'aula!

LUIGI MARINO. Sulle leggi regionali, però, anche su quelle che sfondano i *plafond*, non sono mai state sollevate obiezioni da parte della Presidenza del Consiglio.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Ricordo che all'onorevole Sannella, che l'anno scorso ci aveva chiesto notizie circa una legge della regione Puglia, inviammo copia del telegramma di cinque pagine con cui avevamo chiesto non solo il rinvio ma la denuncia del provvedimento. Un conto è fare il proprio dovere, come ufficio, altro è l'applicazione o meno dell'indicazione che viene dalla Ragioneria dello Stato, della quale io ovviamente non rispondo.

L'onorevole Castagnola, con la consueta cortesia, si è soffermato in particolare sul concetto di impegno come termine per valutare che incidenza ha questo sul debito. L'impegno non ha alcuna incidenza sul debito, almeno in via diretta; ha incidenza nella misura in cui stia a fronte di una spesa che risulti in disavanzo e può trattarsi di qualsiasi spesa del bilancio; per il principio di unità del bilancio, infatti, tutte le entrate fronteggiano indistintamente tutte le spese. Alcune spese non trovano contropartite nelle entrate; i relativi impegni creano quindi debito.

L'impegno che non trova esecuzione nel corso dell'anno e che non trova contropartita nelle entrate si trasferisce nei residui passivi e, come tale, finisce per incrementare il debito pubblico. Mi riferisco all'impegno contabile secondo la normativa giuscontabile, cioè riferito agli stanziamenti dell'esercizio e sulle somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate, secondo la definizione testuale dell'articolo 20, quarto comma della legge n. 468.

LUIGI CASTAGNOLA. Nella sua esposizione, dottor Monorchio, ha fatto riferimento a quella parte della tabella F nella quale vi sono impegni che non vengono realizzati come spese.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Quando le leggi di spesa si sovrappongono continuamente senza trovare esecuzione nel corso dell'anno e non si tiene conto che arriverà comunque il momento in cui ad esse si dovrà dare esecuzione in termini di cassa, non si fa altro che aggravare la situazione. Si trascura cioè di considerare che tali leggi avranno comunque un momento di esecuzione.

È stato inoltre osservato che, conoscendo il rapporto spesa-debito pubblico e quello entrate-PIL, si può stabilire la curva del fenomeno. Nella documentazione consegnata è contenuta una tabellina in cui è espresso appunto il rapporto spesa-PIL ed il grado di copertura rispetto al debito. Sarebbe stato senz'altro più utile che la nota scritta fosse stata distribuita in anticipo, purtroppo ultimamente sono stato molto impegnato e non ho potuto predisporla per tempo.

Tornando alle domande poste dall'onorevole Solaroli, ripeto la mia impostazione per quanto riguarda il problema della spesa per acquisto di beni e servizi: ogni cosa va chiamata con nome e cognome. Non chiamiamo allora spesa per acquisto di beni e servizi la spesa militare, che è altra cosa. Se togliamo la spesa militare, i 22 mila miliardi di riducono a 11-12 mila; se poi togliamo anche la spesa per le forze di polizia, la voce si riduce ulteriormente e così di seguito togliendo anche le spese per il mantenimento dei detenuti, le carceri, la giustizia e i sistemi elettronici. La parte su cui si potrà agire si riduce così a 1.000 o a 500 miliardi. Io sono contrario ai tagli lineari e ho definito la legge Gramm Rudmann americana come un infantilismo razionale. Chi è chiamato ad operare sul bilancio deve scegliere: il taglio lineare invece non è scelta. Le chiedo scusa, onorevole, ma io sono per la scelta e la responsabilità.

BRUNO SOLAROLI. Lei non si pone in polemica con me, ma con la manovrina!

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Consideriamo il caso dello stanziamento per il sistema elettronico della ragioneria centrale dello Stato (pari a circa 170 mila miliardi); se riduco il capitolo del 2 o del 3 per cento, non posso più far funzionare il sistema perché il contratto è per 170 miliardi. Anche il fitto dei locali non può essere ridotto; la riduzione di tale spese finisce dunque per scaricarsi su determinate voci, compromettendo il funzionamento dell'amministrazione. Questo abbiamo sostenuto in epoca non sospetta, così come si rileva dalla relazione che accompagna il bilancio 1993 nella quale il ministro ho sottolineato come si sia ormai arrivati ad un punto limite. Certo, se qualcuno individua altri spazi per riduzioni, ne sarò ben felice; spesso, però, questi aspetti non vengono considerati e soprattutto si trascura che l'acquisto di beni e servizi, per il quale è dato agire con un'indicazione diretta della riduzione, è solo la spesa dei ministeri e delle aziende autonome. La spesa per acquisto di beni e servizi degli altri centri di spesa non è influenzabile se non attraverso il sistema indiretto dei trasferimenti e la motivazione per la riduzione dei trasferimenti è molto difficile, come insegna il decreto-legge n. 155.

Possiamo avere una riduzione e razionalizzazione della spesa attraverso la razionalizzazione dei centri di spesa.

Lei, onorevole Solaroli, ha fatto riferimento alla spesa del Ministero degli affari esteri, per come si è evidenziata anche nel dibattito sul decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155, ma vi è anche un'altra serie di spese. Ritengo, per esempio, che un dato sul quale occorre riflettere e sul quale il Parlamento dovrebbe forse chiedere elementi più approfonditi, sia quello della spesa per il personale: si tende ad affermare che la spesa per il personale, soprattutto quella burocratica, è eccessiva. Se consideriamo i 3 milioni e mezzo di pubblici dipendenti, dobbiamo considerare, anche in questo caso, qual è l'attribuzione della spesa: abbiamo 1 milione 200 mila insegnanti e dipendenti nel settore scolastico; un numero elevato di

agenti di custodia, di pubblica sicurezza, di carabinieri, perché nel nostro paese l'ordine pubblico ha determinate esigenze; i militari; le aziende autonome. Non dobbiamo dimenticare che le ferrovie dello Stato, dopo la nomina del commissario, hanno prepensionato oltre 40 mila persone ed hanno bisogno di prepensionarne altre 50 mila. L'amministrazione delle poste, per esempio, ha una spaventosa eccedenza di personale.

Se si tolgono queste parti e si guarda all'organizzazione burocratica dei ministeri, occorre compiere determinate valutazioni: per esempio, mi risulta che l'amministrazione francese delle finanze ha un numero di dipendenti triplo o quadruplo rispetto a quella italiana. Quando si parla di pubblico impiego, allora, devono essere effettuate certe distinzioni, che sono molto importanti. È comunque necessaria una riconsiderazione della pubblica amministrazione, eliminando delle sovrastrutture che sono soltanto di impedimento e che comportano l'erogazione di spese senza alcun effettivo beneficio: il professor Cassese, attuale ministro per la funzione pubblica, si sta operando in questo senso in maniera assolutamente da elogiare.

L'onorevole Solaroli faceva poi riferimento ai trasferimenti alle imprese, che tuttavia oggi sono valutati, non da noi o dal Parlamento italiano, ma dalla Comunità europea. Quest'ultima non tollera un trasferimento alle imprese che non sia consentito dalle normative comunitarie: tutti i trasferimenti iscritti nel bilancio dello Stato, quindi, sono consentiti dalle normative comunitarie, che sono ristrettissime. Cosa riguardano i trasferimenti alle imprese? Soprattutto, in maggior parte, le risorse comunitarie che attraverso l'AIMA vengono redistribuite nel settore agricolo (si tratta di 8-9 mila miliardi); vi sono poi sostegni alle imprese, la fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno, cui accennava anche l'onorevole Valensise, nonché altri trasferimenti più modesti che sono consentiti. Non vi sono altri tipi di trasferimento: considerate che la Comunità europea non vuole far pagare

allo Stato i debiti dell'EFIM, perché considera aiuti alle imprese quello che è, in buona sostanza, un trasferimento per un fallimento e comprenderete bene che la Comunità non è molto tollerante in questo ambito. Tutti i trasferimenti che si trovano in bilancio sono stati asseverati dalla Comunità europea, come per esempio quelli all'azienda delle ferrovie, che per altro ci sono anche in tutti gli altri paesi.

Un aspetto che è probabilmente da sottolineare è il seguente: abbiamo il sistema più rigoroso di calcolo del fabbisogno rispetto a tutti i paesi che hanno aderito al trattato di Maastricht. Gli altri paesi, innanzitutto, espongono non il fabbisogno dei conti finanziari ma quello del conto delle pubbliche amministrazioni; nel 1992, noi abbiamo chiuso con un avanzo primario in conto finanziario di 8 mila miliardi, ma nel conto della pubblica amministrazione l'avanzo è stato di 30 mila miliardi.

Come Ragioneria generale dello Stato abbiamo chiesto al ministro del tesoro di assumere un'iniziativa affinché venga istituita una commissione a livello comunitario che riveda i conti di tutti: noi, per esempio, teniamo conto della Cassa depositi e prestiti, mentre la Francia non ne tiene conto. Analogamente, la Germania non tiene conto delle spese dei *lander* mentre noi teniamo conto delle spese delle regioni. Mentre in passato, prima della famosa commissione Moses, il nostro paese aveva un sistema di conti molto discutibile, ora ne abbiamo uno che è fra i più completi e complessi della Comunità europea. Il senatore Pagliarino, in un'audizione al Senato, faceva per esempio riferimento al bilancio della Nuova Zelanda, che effettivamente è semplice perché quel paese è paragonabile ad una regione italiana, in quanto ha pochi milioni di abitanti ed un'economia largamente basata sulla pastorizia, ma non si può paragonare il suo bilancio statale con quello di un paese industriale come l'Italia.

Abbiamo un sistema di bilancio complesso, che rende difficile anche leggere i

conti dello Stato: l'onorevole Valensise accennava alla riforma del bilancio, e devo dire che noi ci siamo adoperati per modificare il bilancio, che d'altronde viene redatto nel pieno rispetto della legge. Per due o tre anni abbiamo presentato un bilancio parallelo molto più leggibile, che può essere paragonato a quello della Nuova Zelanda, benché sia il bilancio statale della quinta potenza industriale del mondo. Bisogna quindi compiere tali riflessioni con grande attenzione, perché altrimenti rischiamo l'autolesionismo.

Per quanto riguarda gli interessi e l'andamento delle entrate tributarie, sempre rispondendo all'onorevole Solaroli, sappiamo che effettivamente l'andamento delle entrate è stato soddisfacente, ma ancora non conosciamo i dati precisi che ci devono essere forniti dal Ministero delle finanze. In linea di massima, possiamo comunque essere già indotti a ritenere che ci possa essere una compressione del fabbisogno tendenziale, e quindi un vantaggio ai fini della manovra. Non posso, però, precisarne ora l'entità, perché appunto non disponiamo dei dati necessari ed anche perché commetteremo una scorrettezza nei confronti del Governo, che sta effettuando le sue valutazioni.

Sempre in tema di interessi, l'onorevole Giuliani mi ha rivolto una domanda concernente il tasso ufficiale di sconto. Quest'ultimo, come è noto, è un tasso di riferimento, ma il tasso d'interesse sui titoli è una cosa diversa, perché sconta una serie di elementi: per esempio, quando ci trovavamo in regime di cambi fissi, scontava anche la possibilità di una svalutazione. Il sottoscrittore, quindi, richiedeva un interesse maggiore per cautelarsi rispetto a tale possibilità.

Abbiamo calcolato che quando il tasso sui titoli pubblici scende di un punto abbiamo un risparmio, nello spazio di 4 anni, di 15-16 mila miliardi. Come ha osservato giustamente l'onorevole Giuliani, registriamo un miglioramento soprattutto nell'anno successivo: disponiamo, comunque, di un modello mate-

matico che, in base ad una certa struttura dell'indebitamento, effettua un calcolo riferito al tasso d'interesse sul BOT annuale. Questo tasso è sceso nell'ultima asta di giugno al 10,32 per cento: è un risultato assolutamente di grande rilievo, che testimonia la circostanza di un mercato che giudica favorevolmente la manovra effettuata nello scorso anno e l'andamento della finanza pubblica. Vi è, in sostanza, una fiducia dei mercati: una cosa molto importante che mi ha insegnato il ministro Carli, e che ho trovato profondamente vera, è che le nostre azioni sono valutate dal mercato. Quando vi è un suo giudizio positivo, significa che effettivamente è stato compiuto un atto che va nel senso del miglioramento e del risanamento. Attualmente, il mercato ci sta premiando, perché l'andamento dei tassi è assolutamente soddisfacente.

FRANCESCO GIULIARI. Vorrei una precisazione al riguardo. Lei ha detto che quando il tasso scende dell'1 per cento si dovrebbe verificare un risparmio di 15 mila miliardi, cioè di circa lo 0,8 per cento sul monte complessivo, in 4 anni. Perché fa riferimento a questo termine temporale?

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Perché gli effetti si spalmano nel corso di quattro anni, tenuto conto della struttura di titoli in scadenza.

FRANCESCO GIULIARI. Volevo proprio chiederle la distribuzione temporale del risparmio: dopo un anno, per esempio, quanto incide la riduzione del tasso d'interesse?

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Se non erro, il risparmio è di una certa consistenza nel primo anno, diventa maggiore nel secondo e terzo anno e un po' più basso nel quarto anno. Comunque, onorevole Giuliani, le posso mandare i dati esatti sulla ripartizione del risparmio nei 4 anni.

LUIGI CASTAGNOLA. Sono disponibili i dati sugli interessi pagati nei primi sei mesi del 1993 ?

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Gli interessi pagati dipendono anche dalle scadenze: non soltanto si emettono titoli per il netto, cioè per il fabbisogno aggiuntivo, ma si rinnovano anche titoli in scadenza.

LUIGI CASTAGNOLA. Può inviarmi i dati esatti ?

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Certamente, comunque per i primi quattro mesi si può considerare la tabella 1.9 allegata alla nota che ho consegnato; da essa si ricava il dato di 78 mila miliardi. Gli interessi erano previsti per 199 mila miliardi; nel secondo semestre si pagano, come interessi, solo i trimestrali; quelli a più lunga scadenza vanno a finire nell'altro esercizio; ecco perché, come diceva giustamente l'onorevole Giuliani, il miglioramento si risente l'anno successivo.

FRANCESCO GIULIARI. Questo è importante perché altrimenti il Governo ci presenta una legge finanziaria basata su dati che non siamo in condizione di controllare.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Questo dato lo posso garantire; il calcolo degli interessi è estremamente banale. Le differenze di risultato del calcolo possono derivare solo dalla diversa struttura del debito.

FRANCESCO GIULIARI. Non si tratta di un problema di fiducia sui conti; se, ad esempio, abbiamo l'attesa che, con una manovra credibile, i tassi scenderanno l'anno prossimo del 2 per cento, quanto ci renderà questo in termini di minore esborso di interessi, dal momento che per molti dei BOT e dei CCT in circolazione tali effetti sono già predeterminati ? Dobbiamo conoscere questo dato perché un fatto è sapere che la manovra sui tassi

inizierà a produrre benefici dopo quindici giorni, altro è se gli effetti si avranno dopo tre o quattro anni. Su questo punto non abbiamo elementi sufficienti. Come fa oggi il ministro Spaventa ad affermare che sono diminuiti di 15 mila miliardi le esigenze per quanto riguarda la manovra del prossimo anno ? Vorrei capirlo perché non sono riuscito a trovare elementi al riguardo da alcuna parte.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Credo che la domanda potrà essere posta al ministro Spaventa quando verrà presentato il documento di programmazione economico-finanziaria.

L'onorevole Zarro ha posto tre questioni; innanzitutto quali riduzioni fare per incidere sull'andamento della spesa e quindi sul disavanzo economico e come sia possibile ridurre entro il 1996 al 60 per cento il rapporto debito pubblico-PIL come previsto dall'accordo di Maastricht e infine la riforma e la semplificazione del bilancio.

Per quanto riguarda la spesa pubblica, ricordo che qualche anno fa l'attuale Governatore della Banca d'Italia, Fazio, presentò uno studio che evidenziava come la spesa pubblica italiana non fosse assolutamente elevata rispetto a quella degli altri paesi. Il grande problema è rappresentato dall'accumulo del debito. Il problema da affrontare e risolvere, il nodo politico è se sia possibile convivere con tale debito o se occorra ridurlo.

Se bisogna ridurre il debito, purtroppo vi sarà un periodo in cui la spesa nel nostro paese dovrà essere inferiore a quella degli altri. Ecco la ragione delle mie considerazioni sulla composizione della spesa per sottolineare come lo spettro delle possibilità di intervento non possono che riguardare le componenti che ho ricordato. Si può lasciare perdere il fabbisogno e non fare nulla, ma se si vuole intervenire, occorre distribuire l'intervento in quelle aree.

Per poter incidere sul debito e ricondurre la finanza pubblica sulla strada del risanamento occorre sia invertito il rapporto debito pubblico-PIL. Nel documento

di programmazione economico-finanziaria dello scorso anno l'inversione di tale rapporto era previsto si realizzasse nel 1996; anche un'inversione minima dello 0,1 e dello 0,2 per cento, che abbia però continuità nel tempo, indica che siamo sulla strada del risanamento. Un indice in tal senso è rappresentato dagli avanzi primari. Se ogni anno realizziamo un avanzo primario cospicuo, riusciamo a rimborsare una parte del debito e quindi a diminuire gli interessi perché, come ha rilevato giustamente poco fa l'onorevole Ostinelli, in tutti questi anni non vi è stata possibilità di rimborsare il debito, che veniva emesso e poi rinnovato.

Arrivare al 60 per cento nel 1996 nel rapporto debito pubblico-PIL significa operare una riduzione terribile. Nessun paese può realizzare condizioni così stringenti in un tempo così breve. L'indicazione è di tendenza: credo che se potremo dimostrare nel 1996 di avere invertito tale rapporto, saremo accettati a braccia aperte. Ho lavorato alla predisposizione del documento di programmazione economico-finanziaria, che il Governo si accinge a presentare al Parlamento e, come elemento significativo per quanto riguarda il risanamento della finanza pubblica, debbo sottolineare come i disavanzi tendenziali siano molto vicini. In passato vi era un gradino enorme da un anno all'altro, per cui si ipotizzavano manovre spaventose da 50-60 o 70 mila miliardi; ora invece i disavanzi tendenziali che è dato apprezzare da questa prima proiezione sono assai vicini. Realizzando un intervento strutturale nel 1994 credo che le manovre dell'entità che ho prima ricordato dovrebbero costituire ormai una storia del passato, controllando però sempre con attenzione l'evoluzione della spesa.

Per quanto riguarda infine la riforma e la semplificazione del bilancio, osservo che la decisione di bilancio non può trarre dal supporto cartaceo e strumentale altro che un'indicazione. Il bilancio è sempre un luogo di decisione dove si realizza e si rinnova ogni anno il contratto sociale. Nel bilancio il Parlamento

esprime il suo potere e nel bilancio si esprime il livello democratico del paese.

Per quanto riguarda la semplificazione, se andrà avanti la sperimentazione ed il Parlamento vorrà prendere in considerazione i suggerimenti proposti, credo disporrà già di una strumentazione avanzata per procedere all'auspicata semplificazione.

L'onorevole Valensise ha iniziato il suo intervento con un riferimento storico alla legge finanziaria ed egli, che ha una lunga esperienza della Commissione bilancio, ricorderà senz'altro la vicenda del 1977, l'anticipazione che della legge finanziaria fece Stammati e poi la riforma del 1978. Purtroppo, l'interpretazione della legge finanziaria che per primo diede allora il Governo fu quanto mai errata: devo dire, ad onor del vero, che il Parlamento in tutti questi anni non ha fatto altro che cercare di ricondurre a quella primitiva idea lo scopo della legge finanziaria. L'estrema procedimentalizzazione cui si è pervenuti l'anno scorso sta ad indicare, appunto, la tendenza del Parlamento a cercare di arginare un'interpretazione errata. Al riguardo, è indicativo il fatto che l'anno scorso il Parlamento, dopo avere codificato il contenuto della legge finanziaria in modo che non si potesse derogare da esso, ha anche codificato il contenuto dei provvedimenti di accompagnamento, stabilendo che gli stessi possono essere definiti tali, e quindi rientrare nella manovra di bilancio, soltanto se contemplano maggiori entrate o minori spese, escludendo che essi possano essere invece inquinati con perturbative rappresentate da aumenti nell'erogazione di risorse.

Come si ricorderà, il nostro bilancio è una legge formale ed è stata introdotta la legge finanziaria come segmento sostanziale della decisione di bilancio, poiché altrimenti non sarebbe stato possibile mutare le condizioni del bilancio. Nel complesso, però, la rigidità della spesa permane: oggi, abbiamo una spesa rigida per oltre il 92 per cento. Le sole due poste che ho precedentemente ricordato (pensioni e retribuzioni) rappresentano

oltre il 72 per cento della spesa corrente; se poi aggiungiamo la spesa per interessi, ci rendiamo conto che la rigidità del bilancio è davvero enorme, per cui la possibilità di manovra si riduce al minimo.

L'onorevole Valensise chiedeva poi come si possa incidere sui trasferimenti, con riferimento anche alle patologie della previdenza e della sanità. Ritengo che l'intervento compiuto dal Parlamento lo scorso anno sia già importante ed adeguato: tanto più importante è risultato in quanto non è venuto ad incidere in maniera significativa sui diritti quesiti ma ha riguardato il futuro. Sulla stessa materia mi è stata posta una domanda anche dall'onorevole Giuliani: al riguardo ritengo che, se si continua a guardare con attenzione al comparto previdenziale, prevedendo alcuni opportuni ritocchi, senza ledere il diritto acquisito di coloro che sono già andati in pensione, ovvero che si apprestano ad andarvi, si possa riequilibrare il sistema pensionistico. Come ha giustamente notato lo stesso onorevole Giuliani, però, le probabilità di vita si sono ampliate enormemente e rischiano di far andare in disavanzo tutti i fondi di gestione previdenziale.

L'onorevole Valensise ha inoltre fatto riferimento ai trasferimenti alle imprese, ed al riguardo ritengo che possa valere la risposta che ho dato all'onorevole Solaroli.

Per quanto concerne la sanità, devo osservare che la spesa sanitaria italiana rapportata al prodotto interno lordo non si discosta da quella degli altri paesi: si pone però un problema perché a giudizio dei cittadini è una spesa inefficiente. L'onorevole Castagnola chiedeva alcuni dati sulla spesa farmaceutica: i dati provvisori di cui disponiamo mostrano che nei primi quattro mesi dell'anno la spesa farmaceutica ha subito una contrazione del 25-30 per cento...

**BRUNO SOLAROLI.** L'affermazione che la spesa sanitaria è inefficiente, in assoluto, non è vera! In Italia, ogni

quattro anni, si aumenta un anno di vita media: ci sarà un merito della sanità!

**ANDREA MONORCHIO, Ragioniere generale dello Stato.** È una questione di terminologia: parlo di spesa inefficiente perché, se un cittadino viene ricoverato in ospedale per dieci giorni senza che ve ne sia la necessità, è necessario prevedere una correzione.

**FRANCESCO GIULIARI.** Diciamo che la spesa è efficace senza essere efficiente!

**ANDREA MONORCHIO, Ragioniere generale dello Stato.** L'onorevole Valensise accennava poi ad un problema, che ritengo sia all'attenzione del Governo: quello della riduzione dei trasferimenti collegata alla maggiore autonomia impositiva che stanno man mano acquistando le autonomie locali ed i centri autonomi di spesa.

Per quanto riguarda il demanio dello Stato, che è largamente infruttifero, ritengo che il Ministero delle finanze, cui spetta la relativa competenza, possa fornire maggiori elementi rispetto a quelli che io posseggo. Naturalmente, ho letto sui giornali quello che ha letto anche l'onorevole Valensise - il quale per altro avrà anche informazioni non soltanto di carattere giornalistico - sull'infruttuosità dei beni del demanio dello Stato:

credo che uno dei motivi per i quali sia opportuna la cessione dei beni dello Stato sia proprio la circostanza che essi rendono molto di più nelle mani dei privati, in termini economici, di circuito di reddito e di imposta. Sono, quindi, senz'altro d'accordo sull'esigenza evidenziata dall'onorevole Valensise.

Per quanto concerne l'osservazione dell'onorevole Latronico sulla tendenza a porre l'attenzione sul saldo primario, questo è indicativo nei termini cui si è accennato, ma ha perfettamente ragione: il fabbisogno di cassa, che poi è quello che viene sempre citato, di 155-160 mila miliardi, dovrebbe comprendere anche la spesa per interessi e la spesa corrente. Si dovrebbe arrivare, cioè, ad azzerare il

disavanzo corrente: si tratta, però, di un problema di lungo termine (vale in proposito la risposta dell'onorevole Zarro). Tuttavia, per la via del risanamento, già l'indicazione del fabbisogno primario, ancorché insufficiente, è indicativa: se possiamo vedere, in una valida proiezione a medio termine, che il fabbisogno primario cresce di anno in anno, possiamo verosimilmente indicare una strada di risanamento. Questa sarà stata imboccata se ogni anno vi sarà una quota di entrate che sopravanza le spese al netto degli interessi, la quale può essere destinata al rimborso del debito, e quindi anche a diminuire gli interessi. Da questo punto di vista, la sua osservazione mi sembra assolutamente corretta.

All'onorevole Ostinelli ho cercato di rispondere prima sulla spesa del personale e per l'acquisto di beni e servizi; la sua prima domanda, però, era se sia possibile convivere con un debito pubblico di così grande entità. I migliori economisti del mondo si sono esercitati a cercare di calcolare quale sia il punto di rottura del debito, senza riuscirvi: non si è individuato, cioè, quale sia il punto in cui un sistema va in crisi. Il nostro paese, comunque, dovrebbe essere lontano da esso, in quanto l'offerta dei titoli del debito pubblico è sempre superata dalla domanda dei sottoscrittori, il che indica che vi è un certo margine: intuitivamente, quindi, possiamo ritenere di essere lontani da quel punto ed anzi speriamo di avere allontanato definitivamente tale punto di rottura del sistema.

L'onorevole Sanese chiedeva suggerimenti per interventi di correzione. Come Ragioneria generale dello Stato ogni anno forniamo un brogliaccio di proposte per il contenimento della spesa, ma vi sono aree che sono di natura estremamente politica. Per esempio, per la spesa del personale, o per le pensioni, possiamo indicare quali sono gli andamenti ma poi spetta al Governo ed ai responsabili politici stabilire se occorre intervenire su un determinato settore, oppure indirizzare la correzione in altri ambiti. Certo, concentrare le correzioni su un solo comparto diventa

assolutamente inaccettabile, e per questo ho affermato che probabilmente esse devono prevedere un ampio spettro di intervento. Concentrare le correzioni (che purtroppo devono essere ancora per entità notevoli) soltanto su un comparto diviene estremamente complicato.

Per quanto riguarda la tesi del professor Monti, se ho ben capito, con la sua indicazione ha voluto plafonare il tasso di interesse: questo viene fissato dal tasso d'inflazione, al quale si aggiunge un rendimento reale, secondo una cifra da stabilire. Francamente contesto questa tesi: attualmente il tasso nominale è formato dal tasso d'inflazione al quale si aggiungono il tasso reale e le imposte. Nel suo arbitraggio, il risparmiatore parte dalla considerazione del rendimento in termini reali: considera il tasso nominale, sottrae il tasso d'inflazione, sottrae l'imposta, ottiene così il tasso reale rispetto al quale decide se investire o meno. In questo senso, plafonare o indicare un determinato tasso non credo corrisponda alle aspettative del sottoscrittore e vedo grande pericolosità in ciò.

Il tasso d'interesse è un prezzo che, come tale, si forma sul mercato nell'incontro tra la domanda e l'offerta. Oggi i tassi sono scesi perché gli andamenti della finanza pubblica sono notevolmente migliorati e vi sono prospettive di ulteriori miglioramenti, per cui molto probabilmente il sottoscrittore ha scontato l'abbassamento dei tassi in relazione anche alla diminuzione dell'inflazione. Nonostante che sui libri di testo di economia si legge che ogni volta che si verifica una svalutazione, questa si paga poi in termini di inflazione, in questo caso non è avvenuto così, anzi si è verificata una flessione dell'inflazione. Ciò è stato determinato da una serie di circostanze, non ultima la significativa riduzione del costo del lavoro, ribadita dal nuovo accordo raggiunto. Tali circostanze inducono a ritenere che, abbassandosi l'inflazione, il tasso reale non possa rimanere di sei o sette punti superiore. Credo che per il ministro del tesoro abbiano rappresentato un problema etico a settembre le emis-

sioni di titoli del debito pubblico al 17 per cento con un tasso d'inflazione del 5 per cento, con 11 punti di differenza.

GIOVANNI ZARRO. Oggi vi sono però ancora sei punti netti di differenza.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Non sono un monetarista né un esperto della materia, ma personalmente ritengo che ciò dipenda dagli andamenti della spesa pubblica; quest'ultima è un grande fattore di instabilità economica, e particolarmente quando lo Stato è prestatore in maniera così massiccia del risparmio sul mercato.

Credo così di aver risposto alle domande poste. Resto comunque a disposizione degli onorevoli deputati.

PRESIDENTE. Credo che le sue risposte, dottor Monorchio, siano state più che esaurienti e di questo la ringraziamo sentitamente.

**La seduta termina alle 13,45**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 12 luglio 1993*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO