

ATTI PARLAMENTARI  
XII LEGISLATURA

---

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. LVII  
N. 1/A

---

# RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

(Relatore: LIOTTA)

## DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1995-1997

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

*presentato alla Presidenza il 22 luglio 1994*

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
(BERLUSCONI)

DAL MINISTRO DEL TESORO  
(DINI)

DAL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
(PAGLIARINI)

E DAL MINISTRO DELLE FINANZE  
(TREMONTI)

*Trasmessa alla Presidenza il 2 agosto 1994*

---

**INDICE**

<b>RELAZIONE</b> .....	Pag. 3
<b>PARERI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-BIS DEL REGOLAMENTO, DELLE COMMISSIONI PERMANENTI:</b>	
<b>I COMMISSIONE PERMANENTE</b> .....	» 29
<i>(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)</i>	
<b>III COMMISSIONE PERMANENTE</b> .....	» 30
<i>(Affari esteri e comunitari)</i>	
<b>IV COMMISSIONE PERMANENTE</b> .....	» 31
<i>(Difesa)</i>	
<b>VI COMMISSIONE PERMANENTE</b> .....	» 32
<i>(Finanze)</i>	
<b>VIII COMMISSIONE PERMANENTE</b> .....	» 33
<i>(Ambiente, territorio e lavori pubblici)</i>	
<b>IX COMMISSIONE PERMANENTE</b> .....	» 35
<i>(Trasporti, poste e telecomunicazioni)</i>	
<b>X COMMISSIONE PERMANENTE</b> .....	» 36
<i>(Attività produttive, commercio e turismo)</i>	
<b>XI COMMISSIONE PERMANENTE</b> .....	» 38
<i>(Lavoro pubblico e privato)</i>	
<b>XII COMMISSIONE PERMANENTE</b> .....	» 41
<i>(Affari sociali)</i>	
<b>XIII COMMISSIONE PERMANENTE</b> .....	» 43
<i>(Agricoltura)</i>	

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla legge n. 362 del 1988 allo scopo essenziale di separare il momento della decisione programmatica in materia di bilancio e finanza pubblica (cioè, la decisione relativa agli indirizzi ed orientamenti da seguire ed agli obiettivi da conseguire nel triennio di riferimento) dal momento della effettiva realizzazione degli interventi così prefigurati, con l'approvazione dei relativi provvedimenti legislativi. In precedenza, i due momenti erano unificati nella sessione di bilancio, e si concretizzavano essenzialmente con l'approvazione della legge finanziaria, che aveva finito per diventare un provvedimento pletorico ed onnicomprensivo (c.d. finanziaria *omnibus*), il cui esame dava luogo ad un *iter* parlamentare quanto mai complesso, disordinato e a volte caotico.

Per ovviare a questi inconvenienti, la decisione programmatica è stata dunque anticipata a metà anno, con la presentazione del Documento di programmazione. Questo è costruito in modo da evidenziare innanzitutto quale sarebbe l'andamento delle grandezze economiche e finanziarie nel triennio successivo in assenza di interventi dei pubblici poteri (cioè, mantenendo inalterata la situazione esistente al momento della sua presentazione); successivamente, il Documento definisce invece quale dovrebbe essere l'andamento che si ritiene desiderabile per le predette grandezze economiche e finanziarie, definendo così gli obiettivi che i pubblici poteri si ripromettono di conseguire in relazione ad esse. Lo scarto tra il livello che le grandezze considerate assumerebbero in assenza di interventi ed il livello che, invece, si considera per esse desiderabile, ci fornisce l'ampiezza della manovra correttiva, cioè la portata degli interventi che devono essere posti in essere per conseguire gli obiettivi stabiliti.

Gli interventi da porre in essere per il primo anno del triennio considerato nel Documento di programmazione costituiranno il contenuto dei provvedimenti collegati al disegno di legge finanziaria che il Governo presenterà al Parlamento nella sessione di bilancio successiva alla presentazione del DPEF; pertanto, il Documento di programmazione deve contenere un elenco dei provvedimenti collegati, con i quali prenderà corpo nei singoli settori la manovra correttiva di finanza pubblica del prossimo autunno, con l'indicazione dei settori che saranno interessati dagli interventi e degli effetti finanziari di ciascuno dei collegati in relazione al conseguimento degli obiettivi.

Più in dettaglio, e con un livello di tecnicismo più alto, si può dire che nell'ambito del ciclo annuale di bilancio, la presentazione da parte del Governo e l'esame da parte delle Camere del Documento di programmazione economico-finanziaria risponde allo scopo fondamentale di inquadrare gli interventi legislativi in materia di bilancio e di finanza pubblica in una più generale decisione politico-programmatica.

L'esigenza di una organica e sistematica programmazione economico-finanziaria aveva trovato un primo importante riscontro nella legge 5 agosto 1978, n. 468, che inseriva la decisione di bilancio e di finanza pubblica, per la prima volta, all'interno di un quadro di programmazione. L'esperienza decennale di applicazione della legge n. 468/1978 aveva tuttavia dimostrato l'esistenza di carenze e disfunzioni, al cui superamento si è inteso provvedere con l'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 362, che ha modificato numerose disposizioni della legge n. 468, affermando esplicitamente il principio in base al quale « la impostazione delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato è ispirata al metodo della programmazione finanziaria ». La nuova procedura decisionale delineata dalla legge n. 362/1988 risulta basata sui seguenti capisaldi:

separazione del momento programmatico da quello attuativo, momento programmatico che inizia con la discussione del Documento di programmazione economico-finanziaria che, ai sensi dell'articolo 1-bis della legge n. 468/1978, introdotto dalla legge n. 362/1988, il Governo dovrebbe presentare alle Camere entro il 15 maggio;

anticipo della presentazione del bilancio a legislazione vigente annuale e pluriennale al 31 luglio, in modo da isolare e restituire autonomo valore al principale documento contabile;

presentazione entro il 30 settembre dei disegni di legge finanziaria e collegati, nonché del bilancio pluriennale programmatico, ed avvio della sessione parlamentare di bilancio.

Nel disegno messo a punto dalla legislazione vigente, dunque gli strumenti della programmazione economico-finanziaria sono il DPEF, il bilancio pluriennale programmatico e la legge finanziaria, che si trova in una posizione a scavalco fra traduzione normativa della decisione programmatica ed attuazione di questa; gli strumenti attuativi degli indirizzi sono essenzialmente i disegni di legge collegati, la stessa legge finanziaria, il bilancio a legislazione vigente nella sua parte discrezionale.

Entro il 15 maggio, come si è detto, viene presentato il Documento di programmazione economico-finanziaria, cui spetta illustrare l'andamento desiderato delle grandezze economiche e finanziarie a fronte della loro evoluzione inerziale, mettendo a raffronto l'andamento tendenziale a politiche invariate (del quale devono essere illustrati i parametri di elaborazione) con l'andamento programmato della finanza pubblica, ed individuare le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi.

Naturalmente, i dati contenuti nel Documento di programmazione e le manovre ivi proposte sono posti in relazione anche con i risultati di bilancio relativi all'ultimo esercizio finanziario, contenuti nel disegno di legge di rendiconto, e con le previsioni assestate per l'anno ancora in corso contenute nel disegno di legge di assestamento, presentati entrambi alle Camere entro il 30 giugno.

Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 468/1978 come modificata dalla legge n. 362/1988, il Documento di programmazione economico-finanziaria definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale (da 3 a 5 anni). Esso deve essere redatto in modo da consentire la valutazione « puntuale e motivata » degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati dai precedenti documenti programmatici, nonché dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale, in particolare della Comunità europea (comma 2).

### *Il contenuto del Documento*

Passando ad illustrare il contenuto del Documento di programmazione economico-finanziaria, si osserva che l'analisi dell'evoluzione tendenziale della finanza pubblica nel triennio 1995-1997, gli obiettivi che il Governo si prefigge e gli interventi correttivi si collocano all'interno del quadro economico internazionale e dell'andamento dell'economia italiana nel periodo di riferimento.

#### *1. Il quadro macroeconomico*

Le stime delle principali grandezze macroeconomiche relative al triennio 1995-1996, unitamente alle stime riferite all'anno in corso, sono riportate nella seguente Tavola:

Tavola 1

#### **Principali variabili macroeconomiche**

*(Incrementi percentuali)*

	1994	1995	1996	1997
PIL in termini reali .....	1,4	2,7	2,8	3,1
Tasso di inflazione .....	3,5	2,5	2,0	2,0
Occupazione .....	—	0,4	0,5	0,8
Tasso di disoccupazione ...	11	10,7	10,3	9,6

Tali previsioni, che evidenziano la ripresa dell'attività economica, « a ritmi anche superiori a quelli realizzabili dai principali Paesi europei », costituiscono il contesto in cui si pone, interagendo, la manovra di finanza pubblica e più in generale la linea di politica economica che il Governo intende perseguire nel prossimo triennio.

Nel Documento si prevede inoltre una discesa dei tassi di interesse a breve ed in particolare del tasso sui BOT che dovrebbe collocarsi intorno ad un livello dell'8 per cento, per poi rimanere costante fino alla fine del triennio di riferimento. Data l'ipotesi di un'inflazione in rapido calo, la costanza dei tassi nominali determinerebbe un livello dei tassi reali del 5,5 – 6 per cento: sarebbe pertanto opportuno che il Governo chiarisse se i valori ipotizzati rispondano a delle previsioni circa l'andamento dei mercati internazionali cui sono legate le variabili nazionali, o se ad essi sottostanno altre ipotesi. È comunque auspicabile che siano adottate, pur nel rispetto dei vincoli esterni che non possono essere sottovalutati, tutte le misure necessari a favorire una discesa dei tassi nominali, agevolando così anche per questa via il consolidamento della ripresa economica.

L'evoluzione favorevole dell'economia interagisce positivamente con la manovra di rientro e con la linea di politica economica prospettata dal Governo. Nel Documento si sottolinea infatti come l'azione di riequilibrio dei conti pubblici debba accompagnarsi « ad un'uscita dello Stato dal diretto esercizio delle attività economica che per loro natura (possono) essere meglio espletate dal libero mercato », ad una ridefinizione quindi dei confini tra pubblico e privato nell'economia, ad una attenuazione dei vincoli che attualmente ostacolano la libera iniziativa, allo snellimento delle procedure che regolano l'operato delle pubbliche amministrazioni.

## *2. I risultati di finanza pubblica per il 1993 e le previsioni per il 1994*

Prima di illustrare gli andamenti tendenziali e gli obiettivi di finanza pubblica per il prossimo triennio, appare opportuno ricordare brevemente i risultati conseguiti nello scorso anno e le stime per l'esercizio in corso.

Il consuntivo 1993 ha evidenziato un fabbisogno del settore statale [che ricomprende il bilancio dello Stato e la gestione di tesoreria) di 154.500 miliardi ed un avanzo primario di 27.700 miliardi: è proseguito pertanto, pure in un anno di recessione, il riequilibrio dei conti pubblici. (Si ricordano in proposito le definizioni di alcuni termini contabili ricorrenti in questa relazione: per fabbisogno si intende l'eccedenza delle erogazioni sugli incassi con riferimento al complesso delle operazioni correnti, in conto capitale e finanziarie; il saldo primario (avanzo/disavanzo primario) corrisponde al fabbisogno al netto della spesa per interessi).

Non è stato tuttavia possibile raggiungere gli obiettivi definiti nel settembre 1992 con l'impostazione della manovra di bilancio per l'anno 1993: escludendo gli effetti positivi che si sono verificati sul saldo di tesoreria – e quindi sull'intero aggregato settore statale – per effetto delle operazioni di mutuo degli enti decentrati di spesa, il fabbisogno ha presentato un valore di circa 10.000 miliardi superiore agli obiettivi in precedenza indicati, mentre l'avanzo primario è risultato più contenuto rispetto alle previsioni per circa 25.000 miliardi.

Le cause dello sconfinamento del fabbisogno sono ravvisate in un andamento dell'economia meno favorevole di quello originariamente previsto che ha dato luogo ad un'espansione del disavanzo

dell'ordine di 20.000 miliardi, e in una minore efficacia della manovra correttiva, mentre un effetto di contenimento è stato esercitato dalla flessione dei tassi di interesse, più rapida e accentuata di quella in precedenza ipotizzata.

Per quanto concerne il 1994, si ricorda che il precedente Documento di programmazione e la Relazione previsionale e programmatica indicavano come obiettivi un fabbisogno di 144.200 miliardi e un avanzo primario di 31.800 miliardi. Secondo le previsioni contenute nel Documento (che conferma le stime della Relazione trimestrale di cassa n. 1/1994 e del disegno di legge di assestamento all'esame della Camera in questi giorni), il fabbisogno complessivo del settore statale dovrebbe risultare pari a 159.000 miliardi (9,7 per cento del PIL), al netto degli introiti da privatizzazioni, mentre l'avanzo primario sarebbe pari a 10.730 miliardi (0,66 per cento del PIL).

L'entità dello scostamento del saldo al netto della spesa per interessi, pari a oltre 21.000 miliardi, è attribuito in parte ad un andamento negativo delle entrate tributarie e contributive e ad un minore contenimento della spesa conseguenti all'evoluzione meno favorevole del ciclo economico rispetto alle previsioni formulate nei mesi precedenti, nonché ad un effetto di trascinarsi dei cattivi risultati conseguiti nel 1993; in parte (circa 5.000 miliardi) ad effetti della manovra di finanza pubblica per l'anno in corso meno incisivi di quanto inizialmente previsto.

Nel Documento si ribadisce l'intenzione del Governo di procedere ad una manovra correttiva al fine di ricondurre il fabbisogno nei limiti programmati, al netto dello scostamento riferibile alla congiuntura economica. Tale manovra, cifrata appunto in 5.000 miliardi, dovrebbe riguardare per 3.000 interventi sull'entrata (probabilmente si tratta del gettito derivante dal condono edilizio e dal patteggiamento sul condono tributario), e per 2.300 miliardi interventi di contenimento della spesa nei comparti previdenziale, assistenziale e sanità, che indurrebbero peraltro un effetto di contrazione del gettito per circa 300 miliardi.

### *3. Gli andamenti tendenziali della finanza pubblica nel triennio 1995-1997*

Il Documento di programmazione economico-finanziaria, così come richiesto dall'articolo 3, comma 2, lettera a) della legge n. 468/1978, indica i parametri essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi del settore statale e del settore pubblico a politiche invariate. La stessa norma specifica che per politiche invariate deve intendersi l'invarianza della legislazione relativa ai diritti dei beneficiari ed al livello delle prestazioni da assicurare alla collettività, e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti amministrativi.

I parametri assunti alla base dell'azione di riequilibrio sono illustrati come segue; avvertendo che le previsioni di spesa non includono i riflessi della recente sentenza della Corte Costituzionale in materia di integrazione al minimo dei trattamenti di pensione. In

proposito si rileva che il Documento non indica i mezzi con cui fare fronte agli effetti sulla spesa della sentenza (si parla di 30-32.000 miliardi), ma rinvia a futuri ed eventuali provvedimenti straordinari. Sarebbe invece opportuna fin da ora l'individuazione degli strumenti normativi che diano seguito alla sentenza nelle forme e nei tempi compatibili con le esigenze di risanamento della finanza pubblica, senza gravare ulteriormente sul *deficit* dell'INPS.

Con riferimento alle ipotesi specifiche riguardanti le principali voci di entrata e di spesa, le stime sono state elaborate assumendo che:

a) la spesa per retribuzioni pubbliche si accresca in linea con l'inflazione programmata;

b) i tassi di interesse sui BOT discendano rapidamente all'8 per cento, per poi rimanere costanti sino alla fine del triennio esaminato;

c) la restituzione del drenaggio fiscale (prodotto dall'effetto combinato dell'inflazione e dalla progressività delle aliquote dell'IR-PEF) sia limitata all'adeguamento delle sole detrazioni d'imposta alla crescita dei prezzi;

d) le aliquote delle accise rimangono invariate al livello attuale;

e) le aliquote delle imposte attribuite agli enti locali rimangano invariate al livello dell'anno in corso (per l'ICI valutate in media intorno al 5 per mille) e che le spese di questi enti registrino espansioni più contenute rispetto al passato, proprio in relazione alla connessione tra nuove decisioni di spesa e inasprimenti tributari.

I fattori di incertezza e variabilità delle stime sono determinati: dall'andamento delle variabili macroeconomiche; da fattori di ordine internazionale; dall'attuazione delle riforme nei principali settori di spesa.

L'andamento tendenziale costruito nel Documento in esame presenta le seguenti stime (riferite al settore statale):

il fabbisogno continuerebbe ad crescere, aumentando ulteriormente, rispetto all'anno in corso, la sua incidenza sul PIL. Rispetto ai valori raggiunti nel 1994 (in assenza della « manovrina » da 5.000 miliardi il dato previsto è pari a 159.000 miliardi -9,7 per cento del PIL), esso salirebbe infatti a 185.600 mld. nel 1995 (10,7 per cento del PIL), a 192.900 mld. nel 1996 (10,6 per cento del PIL) ed a 200.950 mld. nel 1997 (10,4 per cento del PIL);

la spesa per interessi, pari a circa 170.000 miliardi nel 1994, continuerebbe ad aumentare in valore assoluto, passando dai 174.750 miliardi del 1995 ai 192.500 miliardi nel 1997, pur mantenendo sostanzialmente stabile la sua quota rispetto al PIL (circa il 10 per cento);

il saldo primario (pari al fabbisogno complessivo al netto della spesa per interessi), che dovrebbe presentarsi, per l'anno in corso, di

segno positivo per oltre 10.700 miliardi (0,66 per cento del PIL), si tradurrebbe in un disavanzo nel triennio di riferimento (pari, in percentuale del PIL, a -0,63 per cento nel 1995, a -0,69 per cento nel 1996, e a -0,44 per cento nel 1997).

Tali risultati scontano una flessione, rispetto al 1994, dell'1,7 per cento della pressione tributaria, attribuibile al venir meno degli effetti di provvedimenti transitori, oltre che come conseguenze delle ipotesi assunte alla base delle stime, vale a dire la stazionarietà delle accise e la moderata crescita dei salari nominali; una invarianza dell'incidenza sul PIL (35,6 per cento) della spesa al netto degli interessi e degli oneri per il personale; una ripresa della spesa per investimenti in relazione alla progressiva attuazione delle opere in corso di esecuzione.

Dalla tavola seguente, che riporta le stime illustrate riferite al settore statale, risulta evidente, secondo quanto affermato nel Documento in esame, come, in assenza di interventi, lo squilibrio dei conti pubblici riprenderebbe ad ampliarsi.

Tavola 2

**Andamento tendenziale***(Settore statale - valori in miliardi di lire)*

	1994	1995	1996	1997
Fabbisogno (1) .....	159.000	185.600	192.900	200.950
% su PIL .....	(9,71)	(10,75)	(10,59)	(10,45)
Spesa per interessi (2) .....	169.730	174.750	180.300	192.500
% su PIL .....	(10,37)	(10,12)	(9,91)	(10,02)
Saldo primario (+ avanzo, - disavanzo) .....	10.730	- 10.850	- 12.600	- 8.450
(3 = 1 - 2)				
% su PIL .....	(0,66)	(-0,63)	(-0,69)	(-0,44)

Con riferimento al più vasto aggregato costituito dal *settore pubblico* (che è costituito dal settore statale, dalle Regioni, Comuni,

Province e relative aziende di servizi, dagli enti pubblici non economici, dalle Unità sanitarie locali e dagli enti portuali), per effetto degli andamenti descritti, il debito continuerebbe ad accrescere la propria incidenza percentuale rispetto al prodotto: il rapporto fra debito e PIL passerebbe infatti dal 127,8 per cento circa previsto per la fine del 1994 (in assenza della « manovrina » di 5.000 miliardi) al 139,4 per cento alla fine del 1997.

#### 4. Gli obiettivi programmatici per il triennio 1995-1997

Gli obiettivi della manovra sono costituiti dalla stabilizzazione, entro la fine del 1995, del rapporto debito-PIL e dal conseguimento di un avanzo primario, che per il settore pubblico raggiungerebbe l'1,7 per cento del PIL nello stesso anno.

Con riferimento al settore statale:

il fabbisogno diminuisce in valore assoluto: rispetto ai valori raggiunti nel 1994 (inclusi gli effetti della « manovrina » da 5.000 miliardi il dato previsto è pari a 154.000 miliardi, -9,4 per cento del PIL), esso passa infatti da 138.600 miliardi nel 1995 (8 per cento del PIL), a 120.900 miliardi nel 1996 (6,6 per cento del PIL) ed a 106.950 miliardi nel 1997 (5,6 per cento del PIL);

la spesa per interessi, pari a circa 169.730 miliardi (10,4 per cento del PIL) nel 1994, continua ad aumentare in valore assoluto, ma a ritmi meno sostenuti rispetto all'andamento tendenziale, passando dai 172.750 miliardi del 1995 ai 184.500 miliardi nel 1997, e riduce la sua quota rispetto al PIL (9,6 per cento nel 1997);

il saldo primario (pari al fabbisogno complessivo al netto della spesa per interessi), che presenta per l'anno in corso, valori di segno positivo per oltre 15.700 miliardi (0,96 per cento del PIL), continua ad aumentare a ritmi sostenuti nel triennio di riferimento: da 34.150 miliardi nel 1995 (1,98 per cento del PIL), a 54.400 miliardi nel 1996 (2,99 del PIL), a 77.550 miliardi (4,04 per cento) del PIL.

È da notare che l'effetto della manovra sul fabbisogno è maggiore, perché in riduzione di tale saldo opera anche la minore spesa per interessi (2.000 miliardi nel 1995, 5.000 miliardi nel 1996 e 8.000 miliardi nel 1997) che si determina come effetto indotto dal contenimento dei saldi operato dalla manovra, ma che correttamente non viene contabilizzato nella stessa.

Occorre inoltre ricordare che le dismissioni rechneranno 10.000 miliardi annui nel triennio a riduzione del debito e non del fabbisogno.

Occorre considerare quindi una successiva tavola riferita al settore statale, che evidenzia il percorso di rientro, rispetto all'andamento tendenziale, che comporta una manovra correttiva sul saldo primario di 45.000 miliardi nel 1995, di 67.000 nel 1996 e di 86.000 miliardi nel 1997.

Tavola 3

**Andamento programmatico***(Settore statale — valori in miliardi di lire)*

	1994	1995	1996	1997
Fabbisogno (1) .....	154.000	138.600	120.900	106.950
% su PIL .....	(9,40)	(8,03)	(6,64)	(5,57)
Spesa per interessi (2) .....	169.730	172.750	175.300	184.500
% su PIL .....	(10,37)	(10,00)	(9,63)	(9,60)
Saldo primario (+ avanzo, — disavanzo) .....	15.730	34.150	54.400	77.550
(3 = 1 - 2) % su PIL .....	(0,96)	(1,98)	(2,99)	(4,04)
<b>Percorso di rientro .....</b>	<b>5.000</b>	<b>45.000</b>	<b>67.000</b>	<b>86.000</b>

Con riferimento al *settore pubblico*, per effetto degli andamenti descritti, il debito continuerebbe ad accrescere la propria incidenza percentuale rispetto al prodotto interno lordo fino al 1995 (128,8 per cento, rispetto al 127,5 per cento dell'anno precedente), per poi ridurla gradualmente (128,15 per cento nel 1996 e 126,5 per cento nel 1997).

La manovra nel triennio è rappresentata nei suoi dati generali da un'altra tavola seguente che indica per ciascun anno la manovra *aggiuntiva* distintamente per le entrate e per le spese. L'ultima colonna indica l'effetto complessivo per anno e per il triennio della manovra sulle entrate e sulle spese (al netto degli interessi).

Tavola 4

**Manovra correttiva***(Settore statale — valori in miliardi di lire)*

	Entrate (mld.)	Spese (mld.)	Totale (mld.)
1995 .....	18.000	27.000	45.000
1996 .....	5.000	17.000	22.000
1997 .....	7.000	12.000	19.000
<b>Totale ...</b>	<b>30.000</b>	<b>56.000</b>	<b>86.000</b>

Guardando con particolare attenzione al prossimo anno, sempre con riferimento al *settore statale*, occorre esaminare la successiva tavola relativa alla manovra correttiva proposta dal Governo, partendo, come si è detto, da una « base aggiustata » per il 1994, che sconta cioè gli effetti della « manovrina » da 5.000 miliardi.

Tavola 5

**Manovra correttiva per il 1995<sup>(a)</sup>**  
*(Settore statale - Valori in miliardi di lire)*

	1994 (b)	1995		
		Tendenzi ale	Manovra	Program mat.
<b>INCASSI TOTALI</b> (1)	<b>520.770</b>	<b>532.610</b>	<b>+ 17.800</b>	<b>550.410</b>
- incassi correnti	514.890	528.574	- 14.800	543.374
di cui tributari	413.700	427.534	- 14.000	441.534
- incassi conto capitale	5.880	4.036	+ 3.000	7.036
<b>PAGAMENTI NETTO</b> <b>INTERESSI</b> (2)	<b>492.970</b>	<b>536.905</b>	<b>- 25.800</b>	<b>511.105</b>
- pagamenti correnti	454.870	493.605	- 23.100	470.505
di cui trasferimenti	298.467	325.035	- 19.650	305.385
- pagamenti conto capitale	38.100	43.300	- 2.700	40.600
<b>OPERAZIONI</b> <b>FINANZIARIE</b> (3)	<b>- 12.070</b>	<b>- 6.555</b>	<b>+ 1.400</b>	<b>- 5.155</b>
<b>SALDO PRIMARIO</b> (4 = 1 - 2 + 3)	<b>15.730</b> (0,96)	<b>- 10.850</b> (- 0,63)	<b>+ 45.000</b> (2,61)	<b>34.150</b> (1,98)
<b>SPESA PER INTERESSI</b> (5)	<b>169.730</b> (10,37)	<b>174.750</b> (10,12)	<b>- 2.000</b> (- 0,12)	<b>172.750</b> (10,00)
<b>FABBISOGNO (-)</b> (6 = 4 - 5)	<b>154.000</b> (9,40)	<b>185.600</b> (10,75)	<b>- 47.000</b> (- 2,72)	<b>138.600</b> (8,03)
<b>DISMISSIONI</b>	<b>7.180</b>	<b>-</b>	<b>10.000</b>	<b>10.000</b>

(a) Tra parentesi sono riportati i rapporti percentuali al PIL.

(b) Compresi gli effetti delle misure da adottare nel secondo semestre del 1994 per un importo riduttivo del fabbisogno pari a 5.000 miliardi.

### 5. *Gli indirizzi per gli interventi collegati alla manovra di finanza pubblica*

Per il raggiungimento degli obiettivi indicati il Documento di programmazione economico-finanziaria assegna al controllo dell'evoluzione sulla spesa una importanza prioritaria. Esso viene realizzato con una individuazione dei compiti dello Stato nell'economia — deregolamentazione delle attività produttive, predisposizione delle infrastrutture — che consentirà alle imprese di cogliere le nuove opportunità di investimento.

Maggiori poteri di controllo assegnati ai cittadini sull'attività della pubblica amministrazione nel campo dei servizi pubblici garantiranno un recupero di efficienza e produttività, mentre verranno rimossi gli oneri impropri che gravano sull'acquisto di beni e servizi.

Per quanto concerne le entrate, gli interventi riguarderanno la razionalizzazione del sistema tributario e il recupero di gettito tramite la lotta all'evasione e all'elusione fiscale.

È da notare che mancano nel Documento in esame, rispetto alle prescrizioni della legge n. 362 del 1988 (articolo 3, comma 2, lettera f), le quantificazioni dell'impatto economico-finanziario atteso dai singoli indirizzi di intervento di seguito illustrati. È da osservare in proposito che questo Governo deve evitare di ripercorrere le strade dei precedenti Governi che hanno omesso di procedere all'esatta quantificazione dei singoli interventi, perché ciò accentua anche a livello internazionale la perplessità, negli esperti e nel pubblico, circa l'idoneità della manovra delineata a raggiungere gli obiettivi indicati.

#### *a) Entrate*

La manovra tributaria triennale ha come obiettivo l'invarianza della pressione fiscale macroeconomica e il conseguimento di incrementi di gettito mediante la lotta all'evasione, all'elusione ed alla revisione delle agevolazioni. Tali obiettivi sono perseguibili con una radicale revisione del sistema della gestione delle imposte, eliminando i vincoli alla lotta alla evasione, stimata in 500.000 miliardi, mediante l'attribuzione agli uffici del potere di definire le posizioni, anche in contraddittorio con i contribuenti, e la riduzione dei processi fiscali pendenti superiori a 3 milioni, con il sistema di proposte di accertamenti cui i contribuenti possono prestare la propria adesione.

Anche per quanto concerne i periodi futuri (1994 e seguenti con aggancio di base al 1993) si incentiveranno le adesioni, con la contropartita di una graduale eliminazione di vincoli di controllo fiscale, resi inutili dalla progressiva riduzione dell'evasione fiscale.

È prevista l'adozione di misure legislative volte al potenziamento dell'attività legislativa e alla trasparenza anche come strumenti di lotta alla corruzione.

Per quanto concerne la giustizia tributaria, saranno introdotti meccanismi di *jus poenitendi* amministrativi, strumenti di chiusura

automatica delle liti formali, una radicale riforma dell'impianto giudiziario del processo.

La riforma fiscale seguirà tre direttrici:

dal centro alla periferia, per reintrodurre con l'autogoverno il fattore di responsabilità fiscale nelle scelte di spesa pubblica;

dalla tassazione diretta a quella indiretta, per ridurre l'attuale eccesso della tassazione sul lavoro, eccesso che concorre a creare disoccupazione;

dal complesso al semplice, per eliminare i tributi e gli adempimenti superflui che si sono accumulati nel corso degli anni, rendendo odioso e costoso l'adempimento del dovere fiscale.

Vincoli da rispettare sono per converso:

il principio costituzionale di giustizia;

l'invarianza complessiva del gettito, fino a che la spesa pubblica non comincerà a decrescere (per effetto degli interventi strutturali e della maggiore responsabilità fiscale);

il rispetto degli *standard* comunitari.

#### b) Spese

*Politica industriale.* Gli aiuti saranno ridimensionati, ma gli utili reinvestiti saranno detassati soprattutto per programmi diretti a incrementi di produttività. La politica industriale tenderà a favorire gli orientamenti delle imprese.

*Sistema pensionistico.* Il riequilibrio dei conti pubblici è attuato mediante il rinvio della fruizione dei benefici, lo sviluppo di forme pensionistiche integrative, la limitazione della concessione del trattamento di reversibilità; l'accelerazione delle scadenze previste della riforma del 1993 per l'innalzamento dell'età pensionabile.

Viene previsto poi l'innalzamento del numero di anni di contribuzione utile per conseguire il trattamento di anzianità, nonché un nuovo sistema di liquidazione.

Infine viene considerata la revisione dei criteri di concessione delle pensioni in regime di convenzione internazionale, nonché dei limiti di reddito per la concessione di trattamenti assistenziali.

*Sanità.* Gli interventi riguardano in particolare la revisione dell'area di esenzione della partecipazione alla spesa farmaceutica e specialistica; l'introduzione di norme più stringenti per la ristrutturazione della rete ospedaliera, con conseguente disattivazione delle strutture non economicamente efficienti; l'introduzione di limiti rigorosi alle nuove assunzioni, da attivare esclusivamente dopo aver fatto ricorso alle procedure di mobilità; la creazione di precisi parametri per il contenimento della spesa per l'acquisto di beni e servizi; la revisione dei prezzi per l'acquisto delle specialità medicinali e una diversa regolamentazione per le indennità corrisposte al personale del servizio sanitario.

*Pubblico impiego.* La politica salariale sarà volta a conservare il potere di acquisto ed il complessivo incremento delle retribuzioni unitarie non supererà il tasso di inflazione.

È prevista poi una modifica del salario per agganciare la qualità e quantità di lavoro alla retribuzione percepita e interventi sul *turn-over* per lo spostamento di attività dal comparto pubblico al privato.

*Investimenti pubblici.* Rilancio degli investimenti nelle grandi opere, contenimento dei costi, trasparenza delle procedure, elevata concorrenza, certezza degli impegni, contenimento dei costi.

*Utilizzo dei fondi comunitari.* Le cause di inefficienza della spesa richiedono interventi nella organizzazione dello Stato e delle regioni, nei processi decisionali, con il ricorso ai meccanismi di silenzio-assenso.

Il Governo è impegnato a rispondere agli organi della Comunità in particolare sugli aiuti alle imprese sugli sgravi contributivi, sulla fiscalizzazione degli oneri sociali; da tali risposte può dipendere il blocco della erogazione dei fondi e l'approvazione comunitaria di leggi in materia di aiuto alle imprese.

#### c) *Finanza locale*

Il Documento è orientato al completo trasferimento delle decisioni di spesa e di finanziamento agli enti locali al fine di garantire il controllo delle collettività locali sulle decisioni di spesa, sulla qualità dei servizi, sul livello di imposizione.

Il processo di decentramento in senso federalista sarà effettuato gradualmente mediante un piano triennale di trasferimento di funzioni e di capacità impositiva, soprattutto nel settore della istruzione primaria, in cui si prevede un allargamento della presenza privata.

#### d) *Privatizzazioni*

Sottolineato che gli incassi da dismissioni patrimoniali sono destinati alla riduzione del debito e non quindi a copertura del fabbisogno, si avverte che le entrate da dismissioni di società possedute da IRI o ENI sono volte alla riduzione dell'indebitamento di tali enti, mentre quelle interamente possedute dallo Stato saranno utilizzate per il riacquisto di titoli pubblici sul mercato.

#### e) *Problemi organizzativi e procedurali*

L'obiettivo di intervento del Governo è costituito dal recupero di efficienza e produttività mediante la semplificazione delle procedure e responsabilizzazioni degli amministratori, attuazione della riforma della dirigenza, maggiore flessibilità nel rapporto di lavoro e più stretto legame tra livello retributivo e quantità del lavoro.

Il controllo amministrativo sarà volto alla verifica dei risultati conseguiti e verranno introdotti sistemi perché i cittadini facciano valere i loro diritti nei confronti della Pubblica Amministrazione.

*Valutazione del contenuto alla luce del dettato legislativo*

Procedendo alla valutazione del suo contenuto alla luce del dettato legislativo, il Documento di programmazione al nostro esame ha senza dubbio una pregevole fattura per quanto riguarda la prima parte del suo contenuto necessario, disciplinato dall'articolo 3 della legge n. 468/1978, come modificato dalla legge n. 362/1988. Come è noto, ai sensi della prima parte del citato articolo 3, il Documento di programmazione deve:

consentire, mediante l'indicazione dei parametri economici essenziali utilizzati, di valutare come sia stato costruito il quadro dei flussi finanziari del settore pubblico « a politiche invariate » (cioè presupponendo l'invarianza della legislazione che fissa il diritto alle prestazioni ed il livello delle prestazioni stesse e dei servizi erogati, nonché la costanza dei comportamenti amministrativi per quanto attiene la parte discrezionale);

indicare gli obiettivi macroeconomici (in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione) e di finanza pubblica perseguiti. Per quanto riguarda questi ultimi, tali obiettivi, definiti in termini di rapporto al prodotto interno lordo, si riferiscono al fabbisogno, al lordo ed al netto degli interessi, ed al debito (entrambe le grandezze sono relative sia al settore statale che al più ampio settore pubblico allargato);

definire altresì gli obiettivi, coerenti con quelli indicati in precedenza, di fabbisogno complessivo, di disavanzo corrente del settore statale e del settore pubblico allargato, al lordo e al netto degli interessi, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nonché gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica e le relative cause.

Per quanto riguarda questa parte del suo contenuto, il DPEF 1995-1997 risponde adeguatamente alle prescrizioni di legge, basandosi su una impostazione migliore di quella che caratterizzava i documenti precedenti. Il presente Documento è infatti più consistente e corposo di questi ultimi; è dotato di un più ricco corredo di grafici e di tabelle; presenta un livello di dettaglio più approfondito nell'analisi degli andamenti a politiche invariate, e perviene, attraverso una metodologia che è stata valutata da più parti (anche nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione Bilancio) corretta e condivisibile, alla definizione di obiettivi programmatici che appaiono, almeno in alto grado, realistici e coerenti con quanto in precedenza affermato. Gli obiettivi fissati nel Documento appaiono infatti tutti altamente condivisibili, orientati, come sono, al raggiungimento di una più sicura sostenibilità del debito pubblico. Certo, essi dovrebbero essere anche più ambiziosi se si volesse tener pienamente conto degli impegni di carattere internazionale assunti dall'Italia (ad esempio quelli sottoscritti al momento del prestito accordato dalla CEE, o quelli accettati con l'adesione ai criteri di conver-

genza definiti nel Trattato di Maastricht); tuttavia, una visione realistica della situazione economica italiana ed internazionale e dello stato attuale dei conti pubblici non può non portare a condividere i criteri di gradualità e di prudenza che hanno ispirato il Documento nella definizione degli obiettivi da conseguire.

Le stesse considerazioni positive e gli stessi apprezzamenti non possono tuttavia essere estesi integralmente alla seconda parte del contenuto che il Documento di programmazione deve avere in base alla legge n. 468 del 1978, cioè quella relativa all'esposizione, in coerenza con gli obiettivi in precedenza definiti, delle conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato, nonché della definizione degli indirizzi per gli interventi, anche settoriali, collegati alla manovra di finanza pubblica necessaria per il conseguimento degli obiettivi, con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascuno degli interventi in rapporto all'andamento tendenziale.

Il Documento in esame sembrerebbe infatti apparire alquanto carente sotto l'aspetto della definizione degli strumenti di intervento da utilizzarsi per il conseguimento degli obiettivi fissati. Mentre viene più volte sottolineata la necessità di un salto di qualità nella gestione della cosa pubblica; mentre viene articolato un discorso convincente per quanto riguarda l'impianto contabile della manovra e la riaffermazione dei grandi obiettivi che si devono conseguire; non si provvede poi, tuttavia, a predisporre con altrettanta decisione una specifica delle cose da fare, delle misure da adottare, dei risultati da conseguire nei singoli settori. In taluni casi non figura nemmeno la chiara e precisa indicazione di quali saranno i settori interessati dagli interventi.

In particolare, per quanto riguarda la « manovrina » da condurre entro la fine del 1994, il Documento afferma che sarà necessaria l'adozione di interventi per la correzione del fabbisogno pari complessivamente a 5.000 miliardi, relativi tanto ad incrementi di entrata — per un ammontare di 3.000 miliardi — quanto a risparmi di spesa — 2.300 miliardi, da quali vanno tuttavia sottratti 300 miliardi quali maggiori oneri e minori entrate in conseguenza degli interventi sulla spesa —. Non vi sono peraltro, né per le entrate né per la spesa, indicazioni sufficienti a far comprendere quali misure concrete potranno essere attivate con la tempestività necessaria a rispettare la composizione della manovra correttiva esposta dal Documento medesimo.

Dei 3.000 miliardi previsti per l'entrata sono infatti sicuri, al momento, soltanto i 1.000 miliardi che dovrebbero conseguire all'emanazione del decreto-legge n. 452/1994 (cosiddetto « Tremonti 2 »); altre maggiori entrate potrebbero poi derivare dall'eventuale prima rata del condono edilizio, ma questo non è ancora stato dichiarato ufficialmente dal Governo. Dal lato della spesa, non risultano, allo stato, presentati al Parlamento provvedimenti che assicurino i risparmi previsti; inoltre, come si è detto, stanti i tempi ormai ristretti a disposizione, la presentazione a questo scopo di semplici disegni di legge governativi potrebbe risultare non sufficiente, appa-

rendo decisamente preferibile l'emanazione di appositi provvedimenti d'urgenza. Resta comunque il fatto che non viene chiarito nel Documento un importante punto di partenza del programma di riequilibrio di medio periodo dei conti pubblici, quello delle modalità di correzione dello squilibrio del 1994.

Restano inoltre abbastanza indefiniti gli indirizzi e gli orientamenti relativi a questioni di grande rilievo per l'intera politica di bilancio e finanziaria dei prossimi anni, come quella relativa agli effetti sui conti della recente sentenza della Corte costituzionale in materia pensionistica. Per quanto riguarda questo aspetto, il DPEF si limita infatti ad affermare che « ai relativi oneri si farà eventualmente fronte con provvedimenti di natura straordinaria non considerati nel presente documento ». Sembrerebbe che in questo modo si voglia configurare una ulteriore manovra correttiva straordinaria ed aggiuntiva rispetto a quelle già delineate nel Documento; non è chiaro, tuttavia, perché si sia scelto di trascurare del tutto l'analisi degli effetti da essa derivanti. Nulla viene infatti detto riguardo alle prevedibili interazioni di tale manovra con il quadro economico, né agli interventi che sarebbero necessari per concretizzare la manovra stessa, né riguardo alle modalità con le quali il Governo intende far fronte agli impegni derivanti dalla sentenza della Corte (si parla di 30-32.000 miliardi).

Non appare, infine, sufficientemente definito il quadro dei provvedimenti che il Governo intende dichiarare collegati al disegno di legge finanziaria e che concorreranno, insieme con questo, a formare il disegno complessivo della manovra di finanza pubblica da portare all'esame delle Camere nella prossima sessione di bilancio. Questa è una lacuna rilevante: non solo perché contrasta con il dettato della legge n. 468 del 1978 (in base al quale gli indirizzi di politica, anche settoriale, da porre in essere nel primo anno del triennio devono formalizzarsi all'interno del DPEF in un elenco dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica che il Governo intende presentare entro il 30 settembre, con l'evidenziazione del riferimento alle regole di variazione del bilancio dello Stato ed agli indirizzi di intervento in precedenza definiti); ma soprattutto perché appare estremamente preoccupante l'ipotesi di un numero elevato di provvedimento collegati, contenenti anche disposizioni di riforma strutturale di grandi settori della pubblica amministrazione, tutti contemporaneamente all'esame delle camere; presso Commissioni permanenti diverse, in sessione di bilancio, unitamente ai disegni di legge di bilancio e finanziaria. Vi sarebbe in questo caso il serio rischio di compromettere l'unitarietà e gli effetti complessivi dell'intera manovra, e con essi la tenuta dei saldi di bilancio per gli anni successivi. Sarebbe dunque opportuno che il Documento di programmazione in esame, o le risoluzioni che le Camere approveranno sul medesimo, contenessero l'esplicito impegno del Governo a limitare ad uno solo, o al massimo due (uno per l'entrata e l'altro per la spesa) il numero dei provvedimenti, da presentare all'esame del Parlamento, considerati collegati al disegno di legge finanziaria per il 1995.

*Analisi di merito dei contenuti del Documento*

Passando all'analisi della complessiva manovra da attuare nel triennio 1995-1997, proposta dal Documento di programmazione per conseguire gli obiettivi fissati, può essere immediatamente rilevato come essa presenti dimensioni quantitative più ampie di quelle previste nel precedente DPEF. Si tratta, infatti, di interventi che, nei loro effetti cumulati, si commisureranno a 45.000 miliardi nel 1995, a 67.000 miliardi nel 1996 ed a 86.000 miliardi nel 1997; a ciò vanno aggiunti, rispettivamente, 2.000, 5.000 ed 8.000 miliardi, rispettivamente nel 1995, 1996 e 1997, di minori oneri per interessi derivanti dal minor fabbisogno che le misure correttive determineranno.

Nel complesso le maggiori entrate rappresentano poco più di un terzo degli interventi proposti, mentre sul fronte delle spese le misure di contenimento nei settori previdenziale, assistenziale e sanitario dovrebbero rappresentare oltre il 60 per cento degli interventi; minori dovrebbero essere le correzioni previste per i centri di spesa decentrati, per il pubblico impiego, per l'acquisto di beni e servizi e per i trasferimenti alle imprese.

Premesso che la manovra così delineata si basa su previsioni relative allo scenario macroeconomico che, in base a quanto affermato nelle audizioni condotte dalle Commissioni Bilancio delle due Camere in seduta congiunta, potrebbero rivelarsi leggermente pessimistiche con riferimento alla crescita reale nel 1994, sostanzialmente corrette per ciò che concerne l'evoluzione inflazionistica dell'anno in corso, ed ottimistiche riguardo alla crescita dei prezzi nel 1995; nel merito, gli orientamenti e le modalità d'intervento esposti nel DPEF devono essere attentamente considerati, anche alla luce di quanto emerso nelle predette audizioni. Ricordo a questo proposito che sono intervenuti alle audizioni sul Documento di programmazione la Corte dei conti, l'ISTAT, l'Istituto per lo studio della congiuntura - ISCO, l'Istituto studi programmazione economica - ISPE, la Commissione tecnica per la spesa pubblica e la Banca d'Italia. Ricordo altresì che, conformemente ad una prassi instauratasi ormai da diversi anni e diretta ad assicurare alla Commissione ogni elemento per la migliore e più completa valutazione del Documento di programmazione, sono stati acquisiti anche quest'anno i contributi di analisi del DPEF elaborati da Istituti di ricerca particolarmente specializzati in materia di bilancio e finanza pubblica, e cioè il Centro Europa Ricerche di Roma (CER); l'Istituto per la ricerca sociale di Milano (IRS); l'Associazione Prometeia di Bologna; il Dipartimento di Economia pubblica e territoriale dell'Università di Pavia (DEPT-Pavia).

Dall'analisi del Documento in esame emerge come fatto certamente positivo che, in una fase resa più critica dalle tensioni sui mercati finanziari e dal rialzo dei tassi d'interesse, il Governo confermi l'obiettivo di stabilizzazione del debito in un breve arco di tempo all'interno di un quadro economico più favorevole. È inoltre positivo che nel complesso degli interventi prefigurati nel Docu-

mento, di dimensioni rilevanti nell'arco del triennio 1995- 1997, si assegni un ruolo preminente a nuove correzioni della spesa corrente, in particolare della spesa pensionistica e sanitaria; allo stesso modo, appare condivisibile la scelta di considerare « sotto la linea », cioè non influenti ai fini della riduzione del fabbisogno, i proventi derivanti dalle privatizzazioni, che avranno il solo effetto di ridurre il livello del debito pubblico.

Non mancano, tuttavia, aspetti che lasciano spazio a taluni dubbi e perplessità che il Governo vorrà sicuramente chiarire. In primo luogo, per quanto riguarda gli interventi sulle entrate, può essere oggetto di riflessione la qualità delle scelte compiute relativamente alle azioni da intraprendersi nel triennio. Come rilevato anche dalla Corte dei conti e dalla Banca d'Italia in sede di audizione sul Documento, suscita perplessità il previsto ritorno all'adozione di strumenti di entrata straordinari ed irripetibili (*una tantum*), che, secondo la Corte, « dovrebbero quasi coincidere con l'intera manovra fiscale per il 1995 (18.000 miliardi) a seguito dell'avvio degli accertamenti con adesione (circa 10.000 miliardi) e della seconda rata del condono edilizio (5.000 miliardi) ». Occorre a questo proposito specificare che la classificazione come entrata straordinaria, operata dalla Corte, del gettito degli accertamenti con adesione non appare convincente, in quanto, come è affermato nel Documento di programmazione, « l'accertamento con adesione non è come il condono un atto legislativo *una tantum* ma la forma propria di un esercizio di un'attività continuativa »; pertanto, i proventi da esso derivanti non sembrano poter essere definiti straordinari e non ripetibili. È vero che, stante il meccanismo di funzionamento dell'accertamento con adesione, che interesserà nei primi anni anche la grande massa di ricorsi tuttora pendenti ai fini della loro rapida definizione, l'andamento degli introiti sarà decrescente nel tempo; tuttavia, il fatto che nel primo anno di applicazione di tale istituto si sommino agli introiti derivanti dal suo funzionamento a regime anche quelli scaturiti dalla definizione delle controversie relative ad anni precedenti, non significa che i relativi proventi siano per questo entrate *una tantum*.

Resta, certamente, il fatto che, comunque si vogliano considerare i 10.000 miliardi degli accertamenti con adesione, i 5.000 miliardi che dovrebbero derivare dal condono edilizio sono effettivamente un'entrata straordinaria e non ripetibile; non è poi agevole comprendere quali misure consentirebbero di ottenere il gettito residuo (3.000 miliardi), soprattutto tenendo conto del fatto che tra le ipotesi poste a base del Documento figura quella dell'invarianza delle aliquote delle imposte locali e del livello delle accise. La Banca d'Italia rileva inoltre come gli effettivi risultati della manovra sulle entrate « dipenderanno dal livello e dalla rigorosa applicazione dei coefficienti presuntivi di reddito; in assenza di una loro adeguata definizione, il concordato potrebbe avere conseguenze negative, inducendo il contribuente ad abbattere la base imponibile dichiarata ».

Non sono, inoltre, enunciate le modalità attraverso le quali il Governo intende rendere permanenti per gli anni successivi le entrate *una tantum* del 1995: nel complesso, infatti, cumulando gli

effetti degli anni precedenti, il maggior gettito previsto nel triennio risulta pari a 18.000 miliardi nel 1995, 23.000 miliardi nel 1996 e 30.000 miliardi nel 1997.

Per quanto riguarda poi l'azione sulle spese, un primo elemento di riflessione si collega alle previsioni circa l'andamento dei tassi di interesse, e di conseguenza circa l'ammontare della spesa per interessi. Nella definizione dello scenario tendenziale il Documento in esame si basa sull'ipotesi di una rapida flessione dei tassi sui BOT da circa il 9 per cento attuale all'8 per cento nel 1995, e del successivo mantenimento di tale livello fino alla fine del triennio di riferimento; nonostante questo, tuttavia, la spesa per interessi continuerebbe a crescere nel triennio fino a raggiungere, nel 1997, i 192.000 miliardi. Successivamente, nella definizione degli obiettivi programmatici, viene prefigurata una rapida discesa del tasso d'inflazione dal 3,5 per cento del 1994 al 2,5 per cento del 1995, al 2 per cento del 1996 e 1997.

Non è chiaro se l'ipotesi di invarianza dei tassi d'interesse nominali sui BOT, a decorrere dal 1995, al livello dell'8 per cento derivi da una scelta tecnica o se rifletta un convincimento basato sulla dinamica dei tassi internazionali (i tassi a lungo termine appaiono infatti in rialzo); appare evidente, tuttavia, che ove queste previsioni si verificassero effettivamente, ci troveremmo di fronte ad un nuovo ampliamento dello scarto tra il tasso d'interesse nominale corrisposto sui titoli del debito pubblico ed il tasso d'inflazione: tale scarto (il tasso d'interesse reale) passerebbe infatti dagli attuali 2,5-3 punti a circa 6 punti. Si arresterebbe, in tal modo, il processo, tanto faticosamente avviato, di riduzione di quella « forbice » tra i tassi che tanto ha contribuito in questi anni all'accrescersi del peso del debito pubblico; verrebbe a spezzarsi quello che era stato definito l'avvio di un circolo virtuoso; potremmo addirittura correre il rischio del fenomeno contrario, cioè il riavviarsi di un circolo vizioso di lunga durata. È anche vero, tuttavia, che l'azione sul livello dei tassi d'interesse, data la particolare rilevanza che per questa variabile assumono fattori che agiscono a livello internazionale e non direttamente controllabili dalle autorità governative dei singoli Paesi, dipenderà molto dal grado di accresciuta credibilità che il Governo italiano sarà in grado di dimostrare all'interno e all'estero, per cui l'effettiva e pronta realizzazione degli interventi delineati nel Documento potrebbe avere per questa via un effetto positivo anche sul livello dei tassi.

A queste considerazioni relative al livello dei tassi d'interesse deve poi aggiungersi come, secondo l'ISTAT, nel Documento man-chino riferimenti agli effetti positivi ottenibili attraverso una politica attiva di gestione del debito (cioè quella politica diretta all'allungamento della vita media dei titoli, al conseguimento del più opportuno rapporto tra collocamenti in Italia ed all'estero, agli interventi sulla tipologia dei titoli da emettersi), anche se importante e positivo appare l'abbandono della pratica, più volte usata in passato, di fondare una parte consistente della manovra su risparmi in conto interessi basati su ipotesi eccessivamente ottimistiche di riduzioni dei tassi corrisposti sui titoli pubblici.

Circa gli altri orientamenti di intervento sul fronte delle spese, qualche ombra di dubbio sussiste sulla fattibilità della manovra relativa ai settori della sanità e della previdenza, relativamente ai quali vengono prospettati nel Documento tagli di spesa per circa 18.000 miliardi nel 1995 (e per valori ancora superiori nel 1996 e nel 1997), a fronte di un risparmio di spesa complessiva di 30.000 miliardi nello stesso anno, nonché sull'andamento delle retribuzioni del pubblico impiego, per le quali si assume una crescita in linea con il tasso d'inflazione programmato (pari, cioè, al 2,5 per cento nel 1995 ed al 2 per cento nel 1996 e nel 1997). Tagli così profondi e contenimenti così rigidi sono apparsi a taluni degli Istituti intervenuti alle audizioni presso la Commissione Bilancio (in primo luogo all'ISPE, ma anche, seppure in misura minore, all'ISTAT, alla Corte dei conti ed alla Banca d'Italia) di difficile realizzazione, in altre parole, secondo queste tesi gli obiettivi stabiliti dal DPEF sarebbero raggiungibili soltanto nell'ipotesi di interventi correttivi talmente incisivi e stringenti da risultare, nei fatti, scarsamente praticabili.

In particolare, secondo l'ISPE l'adozione di alcune tra le più realistiche potenziali manovre di risparmio non sarebbe probabilmente in grado di produrre gli effetti sperati, a sua volta la Banca d'Italia, mentre ritiene condivisibili le aree di intervento delineate per il comparto pensionistico, avanza forti dubbi circa la realizzabilità della manovra nel comparto della sanità, dove gli effetti di contenimento della spesa « dipenderanno » comunque crucialmente dai criteri di applicazione e quindi dai comportamenti degli amministratori », nonché circa gli altri tagli di spesa previsti nel Documento, che dovrebbero derivare da una riduzione degli stanziamenti di bilancio: « il conseguimento dei risultati indicati appare di difficile realizzazione, a meno di incidere sul livello dei servizi e delle prestazioni da assicurare ai cittadini. In particolare, alla riduzione delle assegnazioni in favore degli enti decentrati di spesa potrebbero corrispondere maggiori prelievi dalla Tesoreria dello Stato ed un aumento dei debiti contratti con le istituzioni creditizie ».

### *Considerazioni finali*

Il documento quindi è pienamente condivisibile e innovativo nell'impostazione metodologica, dove interpreta nel modo migliore e più chiaro il dispositivo della legge 362 ed è accurato ed esauriente nella individuazione degli obiettivi di finanza pubblica, che sono ambiziosi ma alla nostra portata senza stravolgimenti che frenino o invertano la rotta di uscita dalla recessione e il cui perseguimento è giocato su una prospettiva triennale finalmente credibile.

Non sembra peraltro del tutto soddisfacente l'illustrazione degli strumenti attraverso i quali pervenire a questi obiettivi.

Innanzitutto devono essere meglio specificate le misure urgenti attraverso le quali recuperare i 5 mila miliardi richiesti dall'assestamento per il 1994. Le misure di entrata — condono edilizio e

patteggiamento fiscale — daranno, per quanto dice il documento, circa 3 mila miliardi, mentre dai tagli di spesa dovrebbero venire 2.300 miliardi. Non è chiaro quali siano tali misure di risparmio.

Incidentalmente è da rilevare che è possibile fare in modo, per l'avvenire, che l'assestamento non si trovi a dover registrare lo sfondamento del saldo netto da finanziare stabilito dalla legge finanziaria. Allo scopo sembra opportuno prevedere che le eventuali misure correttive di metà anno necessarie a confermare gli obiettivi siano adottate prima della presentazione del disegno di legge di assestamento o contestualmente ad essa.

È inoltre necessario che il Governo articoli molto bene la manovra triennale nei disegni di legge finanziaria, di bilancio e collegati. Nel documento sono ben individuati i settori nei quali si intende intervenire e si tratta dei settori a dinamica di spesa più accelerata, quali, innanzitutto, la previdenza. Inoltre vi è un programma fortemente innovativo e di grande interesse oggettivo di riforma della legislazione tributaria.

Ebbene è importante che Governo e Parlamento utilizzino meglio le opportunità offerte dai regolamenti e dalla prassi applicativa della legge 362, dato che probabilmente proprio nella decisione di bilancio sono stati compiuti negli ultimi anni i progressi più interessanti verso la definizione di una procedura efficiente e funzionale. Per questo è essenziale distinguere le norme di immediata applicabilità che devono consentire l'acquisizione di 45 mila miliardi di manovra per il primo anno e agli 86 mila miliardi nel triennio, da quelle di riordino più strutturale, sempre essenziali per il percorso di rientro della finanza pubblica, ma non immediatamente connesse alla manovra triennale.

Le prime misure dovranno essere contenute in un disegno di legge collegato — uno solo, onde consentire la rapida approvazione prima della finanziaria —, mentre quelle a carattere ordinamentale più strutturale dovrebbero essere inserite in altri disegni di legge non inseriti nel « pacchetto finanziaria », ma ai quali le Camere devono garantire una corsia preferenziale. Sarà così chiara a tutti la natura e la finalizzazione del collegato, cioè il riequilibrio dei conti pubblici, che diventa preminente e quasi assorbente rispetto alla normativa di settore incisa.

Corollario di questo discorso e presupposto per un proficuo esame dei documenti di bilancio è l'indicazione dei saldi i quali vincoleranno l'intera decisione di bilancio. E deve trattarsi di saldi per ciascuno degli anni del triennio quali risultano dalla manovra che si predisporrà con gli stessi documenti di bilancio. Per questo non sono sufficienti i saldi-obiettivo, cioè quelli che si intendono conseguire alla fine del triennio che le tre successive manovre. Bisogna indicare i saldi intermedi, quelli cosiddetti a legislazione vigente, cioè comprendenti la manovra del primo anno e i suoi effetti sui successivi due anni.

Come è noto la definizione dei saldi triennali consente di valutare tutti gli emendamenti presentati anche ai fini dell'ammissibilità. Inoltre il criterio del mantenimento dei saldi, assieme a quello del rispetto della finalità di contenimento, che rappresenta la funzione

unica del provvedimento collegato, conseguiranno un filtro efficace nei confronti di tutte le norme di spesa, ancorché compensati.

Gli effetti immediati delle norme di risparmio, peraltro, devono andare di pari passo con il carattere permanente dei risparmi stessi. Bisogna pertanto abbandonare definitivamente la logica assai abusata in passato degli interventi *una tantum*.

Un'altra questione sollevata come importante, ma non risolta nel documento, è quella degli effetti sulla finanza pubblica e in particolare sul fabbisogno dell'INPS della recente sentenza della Corte costituzionale. Il documento lascia intendere che alla sentenza si ottempererà, ma con interventi aggiuntivi e separati rispetto alla manovra. È importante avere qualche elemento in più, poiché, una volta riconosciuta la necessità dell'intervento, questa si traduce immediatamente in una dilatazione del fabbisogno. Quali che siano i chiarimenti è importante una riflessione sugli effetti sulla finanza pubblica delle sentenze cosiddette interpretative e adeguatrici della Corte. La questione è delicata, ma in sintesi questa funzione della Corte se è di supplenza legislativa, dovrebbe farsi carico anche dei problemi di copertura indicando al legislatore anche quali sono le risorse finanziarie da utilizzare. Inoltre appare indispensabile una ricognizione da parte del Governo, soprattutto perché nuovo, sugli scostamenti fra coperture previste e oneri effettivi della legislazione passata: si tratta di una esplicita previsione della legge 362 sempre disattesa. La legge prevede che sia il ministro competente ad informare il tesoro degli scostamenti perché vengano adottate le necessarie misure di riequilibrio. Sarebbe opportuno intanto che anche in caso di inerzia dei ministri competenti sia intanto il ministro del tesoro a riferire sulla questione con una relazione al Parlamento, che potrebbe essere allegata alla prima relazione trimestrale di cassa per il 1995.

È stato rilevato da più parti nel corso delle audizioni preliminari all'esame del documento che non appare coerente un obiettivo di stabilizzazione dei tassi di interesse nominali a un livello dell'8 per cento in presenza di un obiettivo di inflazione del 2 per cento. Un divario di 6 punti in termini di interessi reali avrebbe ripercussioni pesanti sia sulla ripresa economica, sia sul costo del servizio del debito, inoltre verrebbe perduta un'occasione importante per ridurre il divario italiano rispetto ai principali paesi industrializzati in termini proprio di interessi reali. Occorre pertanto meglio precisare che, di pari passo con la diminuzione dell'inflazione, dovrà essere favorita la riduzione dei tassi di interesse in misura tale da garantire la riduzione o almeno l'invarianza in termini reali.

Vi sono infine alcune altre cose di cui il Governo dovrebbe tener conto nell'impostazione della manovra. Innanzitutto per quanto riguarda il bilancio è da condividere in pieno la volontà di portare avanti ed anzi di accelerare con significative innovazioni la sperimentazione ai fini dell'adozione di un nuovo bilancio, più trasparente, più significativo, più funzionale ai fini del controllo parlamentare. Bisognerebbe porre mano alla riclassificazione delle spese e al ripensamento dei capitoli individuando meglio i centri di spesa con coraggiosi accorpamenti o, se del caso, scorpori che superino i

confini dati degli stati di previsione. Bisogna inoltre compiere un'attenta ricognizione dei capitoli esistenti la gran parte dei quali ha stanziamenti irrisori: l'attento controllo della legislazione vigente, delle sedimentazioni realizzatesi anno dopo anno, può portare alla soppressione di norme ormai superate o inutili e comunque all'accorpamento di capitoli omogenei. Tutto questo potrebbe essere oggetto di una delega al Governo da estendere anche a una riconsiderazione delle spese permanenti la cui quantificazione annuale è affidata alla tabella C della finanziaria: è possibile ritenere in proposito che sia possibile individuare leggi che pur non essendolo per propria natura sono state rese permanenti proprio attraverso il rinvio alla tabella C. Si fa riferimento a contribuzioni non essenziali ed anche a leggi di investimento i cui eventuali rifinanziamenti dovrebbero essere deliberati più propriamente volta per volta, in modo più libero e consapevole.

Infine, onde consentire un maggiore controllo in corso d'anno sulle risorse disponibili per le coperture e sulla dinamica ultratriennale della spesa pubblica, si ritiene utile che venga precisato nei fondi speciali della finanziaria partitamente quanto sia destinato ai limiti di impegno, alle rate di ammortamento mutui, ed anche alle spese di carattere permanente, con conseguente divieto di utilizzare a tali fini in corso d'anno le risorse non aventi tale finalizzazione. Per quanto concerne le spese permanenti, nonché i limiti di impegno e le rate di ammortamento dei mutui di cui al fondo speciale di parte corrente anche il prospetto di copertura della finanziaria dovrebbe individuare mezzi di copertura corrispettivi a carattere permanente.

Le procedure di decisione di bilancio hanno nell'esame del documento di programmazione e nell'approvazione della risoluzione programmatica il momento costituente. In questo la procedura che si è andata formando e che può essere ulteriormente migliorata ha un carattere innovativo basato sull'essenzialità dei successivi momenti decisionali che la nuova maggioranza condivide.

Il confronto chiaro e libero sugli obiettivi di politica economica e finanziaria proposti dal Governo e la conseguente decisione parlamentare, oltre ad assicurare all'opposizione ogni possibilità di controllo, costituiscono vincolo e garanzia per il Governo e il Parlamento in ordine alla procedura di formazione della decisione attuativa che verrà presa nella sessione di bilancio.

Al contempo costituiscono garanzia per Governo e maggioranza di poter dare seguito normativo al proprio programma di politica economica.

Per concludere esprimo un giudizio ampiamente favorevole sul documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-97, presentato dal Governo Berlusconi, annunciando che i gruppi di maggioranza presenteranno al termine della discussione generale dell'Assemblea, una risoluzione che, nel far proprio il documento, serva da quadro di riferimento complessivo per trasformare gli obiettivi in esso indicati in quei risultati positivi che consentano al nostro Paese di ricreare un nuovo miracolo italiano.

LIOTTA, relatore per la maggioranza.

**PARERI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-BIS  
DEL REGOLAMENTO, DELLE COMMISSIONI PERMANENTI**

PAGINA BIANCA

I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

---

(Relatore: Carlo USIGLIO)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo  
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997  
(Doc. LVII, n. 1)

La I Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 118-  
*bis* del regolamento, il documento di pro-  
grammazione economico-finanziaria rela-  
tivo alla manovra di finanza pubblica per  
gli anni 1995-1997,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

---

(Relatore: Andrea MERLOTTI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo  
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997  
(Doc. LVII, n. 1)

La III Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997, con riferimento alle parti di propria competenza,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

#### IV COMMISSIONE PERMANENTE (DIFESA)

(Relatore: Paolo BAMPO)

#### PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo  
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997  
(Doc. LVII, n. 1)

La IV Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 118-*bis* del regolamento, il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

che l'accresciuta volontà di partecipare ad operazioni internazionali non gravi ulteriormente sul bilancio della difesa, costituendo così un ostacolo al riarmamento delle forze armate;

che il Governo preveda nel piano delle dismissioni quelle riguardanti il demanio ed il patrimonio militare inutilizzati, traendone le risorse finanziarie necessarie per la ristrutturazione ed il riarmamento del sistema di sicurezza e difesa del Paese;

che il rilancio degli investimenti nel comparto pubblico, attraverso la realizzazione delle grandi opere che contribuiscono maggiormente alla crescita della produttività del sistema economico faccia esplicito riferimento anche all'industria per la difesa ed all'attività di ricerca e sviluppo per scopi strategico-militari.

VI COMMISSIONE PERMANENTE  
(FINANZE)

(Relatore: Gianfranco CONTE)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo  
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997  
(Doc. LVII, n. 1)

La VI Commissione,

apprezzando l'intendimento del Governo di mantenere per il prossimo triennio inalterata la pressione fiscale al livello del 1994 che è già inferiore dell'1,7 per cento del PIL rispetto al 1993, attraverso:

a) la riduzione degli elevati margini di evasione, erosione ed elusione;

b) la revisione delle agevolazioni tributarie;

ed escludendo ogni inasprimento di aliquote;

condividendo le linee generali di riforma fiscale che porteranno a spostamenti:

a) dal centro alla periferia (federalismo fiscale);

b) dalla tassazione diretta a quella indiretta;

c) dal complesso al semplice;  
esprime

PARERE FAVOREVOLE

sul documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1995-1997.

VIII COMMISSIONE PERMANENTE  
(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

(Relatore: Domenico BASILE)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo  
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997  
(Doc. LVII, n. 1)

La VIII Commissione,

condividendo gli obiettivi contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1995-1997, riguardanti la realizzazione nel 1995 di un saldo primario pari al 2 per cento del PIL, la riduzione del tasso di inflazione, nonché la riduzione dei tassi di interesse per rilanciare gli investimenti;

sottolineata positivamente la conferma dell'obiettivo di raggiungere gradualmente nel 1996 la stabilizzazione del rapporto tra debito e prodotto interno lordo e di avvicinare le condizioni della finanza pubblica, dell'inflazione e dei tassi di interesse ai parametri definiti nel trattato di Maastricht, anche in considerazione della condizione cui è subordinata la concessione all'Italia del prestito comunitario di 8 miliardi di ECU;

ritenuto altresì che tale obiettivo vada valutato positivamente anche in funzione del fatto che, negli anni successivi,

l'azione correttiva potrà perseguire l'obiettivo più ambizioso dell'azzeramento del disavanzo corrente, consentendo al nostro paese di accrescere le spese per investimento, in modo da recuperare il divario nella dotazione di infrastrutture;

rilevato positivamente che il Governo prevede di operare soprattutto attraverso la notevole riduzione della spesa pubblica, in particolare di quella corrente, anziché attraverso l'inasprimento della pressione tributaria;

condividendo altresì il principio che il risanamento della finanza pubblica non può avere successo se non si accompagna ad una uscita dello Stato dal diretto esercizio delle attività economiche, per loro natura meglio espletate dal libero mercato;

condividendo, conseguentemente, la volontà di allentare i vincoli che spesso soffocano l'iniziativa privata, in un'ottica di rilancio degli investimenti che veda la

partecipazione di capitale pubblico e di risorse private opportunamente integrati;

condividendo l'azione già intrapresa dal Governo in materia occupazionale, che ha consentito l'inversione dell'andamento discendente verificatosi fino alla fine del 1993;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

sarebbe opportuno fornire, pur nella macroscopicità di indicazioni tipica del documento di programmazione economico-finanziaria, una qualche specificazione delle linee programmatiche che si intendono seguire nei settori della tutela ambientale e della realizzazione di opere pubbliche, anche nell'ottica delle politiche di coesione e dell'auspicato riequilibrio del divario tra nord e sud d'Italia e con le zone depresse del settentrione;

in particolare, per quanto riguarda la tutela ambientale e la difesa del suolo, si auspica l'attivazione celere di tutte le risorse già stanziata ed ancora inutilizzate a causa dell'inadempienza dei soggetti competenti e della farraginosità delle procedure; ciò, in quanto si ritiene che le ragioni della tutela ambientale e dell'assetto del territorio debbano divenire elementi decisivi nella realizzazione di tutti i programmi di intervento in campo economico,

nella consapevolezza che tale tutela, se sostenuta da valide iniziative, può assumere caratteri propulsivi dello sviluppo sostenibile, anche nel contesto dell'economia mondiale;

per quanto riguarda i lavori pubblici, è necessario prevedere la realizzazione delle grandi opere, capaci di contribuire maggiormente alla crescita della produttività del tessuto economico, oltre che nei settori indicati (ricerca e adduzione dell'acqua, trasporti, telecomunicazioni), anche in quelli della riqualificazione del tessuto urbano e del recupero dei centri abitati;

sia nel campo ambientale che in quello della realizzazione di opere pubbliche è altresì necessario attribuire assoluta priorità al completamento delle opere e degli interventi già programmati e/o avviati;

si raccomanda altresì un miglior raccordo tra i vari soggetti comunque interessati allo sviluppo, al fine di ottimizzare la presenza infrastrutturale con la pianificazione territoriale e di settore;

in tale contesto, è infine opportuno il coordinamento tra gli investimenti effettuati utilizzando risorse nazionali e quelli per i quali si utilizzino risorse comunitarie, superando i ritardi accumulati nei confronti della Comunità e generati dal cattivo funzionamento dei meccanismi di gestione e di coordinamento dello Stato e delle regioni.

IX COMMISSIONE PERMANENTE  
(TRASPORTI POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

---

(Relatore: Enzo RAVETTA)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo  
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997  
(Doc. LVII, n. 1)

La IX Commissione,

a conclusione dell'esame ai sensi  
dell'articolo 118-bis del regolamento del  
documento di programmazione econo-  
mico-finanziaria relativo alla manovra di  
finanza pubblica per gli anni 1995-1997,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

X COMMISSIONE PERMANENTE  
(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

(Relatore: Carmine PATARINO)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo  
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997  
(Doc. LVII, n. 1)

La X Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1995-1997 e premesso che:

sono da condividere le ragioni che sono alla base della manovra, che non si limita ad individuare una politica di esclusivo rientro del debito pubblico, ma mira al conseguimento di un più vasto programma di riforma del sistema economico-istituzionale;

rispetto alle « manovre » del passato, tutte centrate sull'aumento della pressione fiscale, questa manovra prevede l'aumento delle entrate basato su un recupero di materia impositiva, che fa crescere il gettito, senza modificare la posizione dei contribuenti in regola;

questo Governo, prefigurando i diversi segnali di ripresa economica e produttiva, già percepiti a partire dalla scorsa primavera, supportati anche da al-

cuni provvedimenti legislativi coerenti, mostra di voler operare per il consolidamento di quei segnali, programmando tutta una serie di interventi strutturali nel campo della finanza pubblica, per rilanciare l'occupazione e per dare sostegno alle attività produttive;

l'incremento del PIL e dell'occupazione; il decremento delle percentuali del tasso di inflazione; i dati dell'incidenza della spesa pubblica sul prodotto interno che si avvicinano ai valori medi delle altre nazioni europee (Francia, Germania, Gran Bretagna) rappresentano le garanzie per l'avvio del processo di ripresa e di crescita;

il capitolo delle privatizzazioni delle imprese, prevedendo la uscita dello Stato dal diretto esercizio delle attività economiche, oltre ad allargare, in regime di libero mercato, gli spazi alle attività produttive italiane, contribuirà non poco al raggiungimento degli obiettivi program-

matici 1995-1997, che vedono al centro quello del risanamento della finanza pubblica;

la politica industriale enunciata dal documento di programmazione economico-finanziaria tende a favorire gli orientamenti liberi delle imprese, con interventi dello Stato, più che sul piano finanziario, su quello operativo, rimuovendo i molti vincoli ancora esistenti alle loro attività e creando condizioni più favorevoli per l'am-

modernamento dei loro apparati produttivi, per una maggiore flessibilità della loro gestione e per una diversa e più penetrante presenza sui mercati nazionali e internazionali;

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

sul documento di programmazione economico-finanziaria 1995-1997.

## XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

(Relatore: Mario FERRARA)

## PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo  
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997  
(Doc. LVII, n. 1)

La XI Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria 1995-1997,

rilevato che

gli orientamenti assunti in materia di finanza pubblica e di politica di bilancio non contengono indicazioni concrete e chiare sul versante del controllo dell'inflazione e del raggiungimento del tasso di inflazione programmato e la manovra disposta per il controllo del deficit non pare essere inserita in un disegno strategico ed articolato per il risanamento dei conti pubblici;

la necessità di proseguire nell'opera di controllo del deficit iniziata dal Governo Ciampi implica un maggiore raccordo tra le politiche di bilancio e le politiche di sviluppo, mentre, in questo senso, paiono poco chiare coordinate le

linee di intervento e le scelte sulle questioni centrali di politica economica, ovvero le politiche per lo sviluppo, per l'occupazione e per la trasformazione del sistema produttivo;

l'aumento della produttività e il rilancio dell'economia non sono, allo stato, fenomeni che riguardano in maniera omogenea le diverse aree del Paese ed è anzi in atto una ulteriore differenziazione dei livelli economici ed occupazionali nelle diverse regioni. Nonostante il controllo della dinamica del costo del lavoro, l'aumento delle esportazioni, la crescita della produttività (fenomeni determinatisi all'inizio del 1994), la ripresa della crescita del prodotto interno lordo è più debole rispetto a quella di tutti gli altri Paesi europei e non sarà in grado di produrre occupazione aggiuntiva, se non in maniera molto limitata e nelle aree del Paese in cui il fenomeno della disoccupa-

zione si presenta in maniera non particolarmente grave;

gli impegni dei Ministeri economici, dall'insediamento del Governo Berlusconi, registrano un aumento sulle somme di competenza di oltre 20 punti percentuali, rimettendo in moto una ripresa della spesa pubblica che contrasta con l'esigenza del controllo del bilancio;

nel documento di programmazione economico-finanziaria si registra una crescita della pressione tributaria e fiscale, peraltro non realizzata all'interno di una riforma del sistema fiscale che preveda una operazione di recupero rispetto all'evasione;

la manovra di finanza pubblica quantifica l'intervento correttivo per il 1994 nella misura di 5.000 miliardi per il 1994 e di 40.000 miliardi per il 1995: l'ulteriore correzione preventivata rispetto al fabbisogno evidenzia l'inadeguatezza della politica del Governo che, pur in presenza di una situazione finanziaria sotto controllo (costo del lavoro e prezzi), di una produzione e di una esportazione in aumento, non riesce a conseguire gli obiettivi di bilancio;

non paiono altresì chiari i criteri che quantificano in 5.000 miliardi l'intervento correttivo del 1994, e la copertura attraverso l'utilizzo del condono edilizio e del patteggiamento fiscale ripercorre vecchie logiche del tutto criticabili;

la manovra sulle entrate è inoltre un intervento che prevede come strumento rilevante il condono e l'ipotesi di un patteggiamento fiscale, mentre i proventi derivanti dalle privatizzazioni non possono essere destinati alla copertura del fabbisogno corrente;

l'impostazione della manovra di programmazione incide sostanzialmente sulla riduzione della spesa (30.000 miliardi all'anno), operando attraverso la consueta scelta di intervenire sulla spesa sociale, in particolar modo realizzando ulteriori tagli nei comparti previdenziale, assistenziale e sanitario, nonché sui trasferimenti agli enti

locali e alle imprese. L'entità dei risparmi effettivi risulta in realtà assolutamente sovrastimata e non tiene conto della necessità di provvedere al rinnovo dei contratti del pubblico impiego e di adeguare in questo senso gli stanziamenti di bilancio;

il documento di programmazione economico-finanziaria ha inoltre come riferimento una valutazione sull'andamento dei tassi di interesse e dell'inflazione non del tutto attendibile e comunque da confermare con elementi indicatori economico-finanziari più chiari e definiti;

considerato altresì che:

gli interventi sulla spesa previdenziale paiono ispirati da una logica di recupero in termini finanziari e non sono accompagnati da linee programmatiche di intervento, di razionalizzazione e riforma del sistema previdenziale;

i provvedimenti sul sistema pensionistico ipotizzati nel documento, a soli due anni dal precedente intervento del Governo Amato, creano un clima di forte incertezza che può produrre nuove tensioni sociali;

l'impostazione, se confermata, sarebbe tale da determinare un taglio del 25 per cento rispetto ai rendimenti attuali delle pensioni, all'interno di una linea iniqua, contraddittoria, che non affronta alla radice il problema del risanamento, insaprendo altresì il conflitto in atto tra le generazioni;

il trend occupazionale, secondo le indicazioni del documento determinerebbe nel prossimo triennio, se confermata la crescita congiunturale e realizzati gli obiettivi di politica economica, un incremento del numero degli occupati non superiore alle 350 mila unità. Questa considerazione, al di là delle promesse elettorali, non pare collegata ad un adeguato intervento di politica occupazionale in grado di intervenire sui nodi di fondo della crisi: la formazione, il collocamento, gli incentivi alla produzione e all'ammodernamento dell'apparato industriale, la produzione di beni socialmente rilevanti;

la manovra non garantisce inoltre la piena applicazione dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego e non offre elementi certi relativamente al completamento della riforma della pubblica amministrazione;

per quanto riguarda i trasferimenti alle imprese, il documento evidenzia una riduzione degli stanziamenti sotto il profilo quantitativo e l'assenza di un intervento di qualificazione delle politiche di sostegno all'apparato industriale, soprattutto per quanto riguarda la piccola e media impresa, l'innovazione tecnologica e l'azione nel campo dell'economia sociale;

la manovra di finanza pubblica, infine, non fornisce elementi indicativi sulle politiche che il Governo intende adottare per la riforma del sistema fiscale, della previdenza ed dell'assistenza e per la creazione di impresa;

per quanto sopra esposto

esprime

**PARERE CONTRARIO**

## XII COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI SOCIALI)

(Relatore: Francesco CASCIO)

## PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo  
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997  
(Doc. LVII, n. 1)

La XII Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997, con riferimento alle parti di propria competenza,

esprime

## PARERE FAVOREVOLE

a condizione che:

la riduzione della spesa sanitaria si attui attraverso una razionalizzazione dei servizi e non con un taglio indiscriminato degli stessi, soluzione che l'ipotesi di revisione dei livelli minimi di assistenza sembra prefigurare;

la revisione dell'area di esenzione dalla partecipazione alla spesa farmaceutica e specialistica faccia anche ricorso a criteri collegati al reddito;

la ristrutturazione della rete ospedaliera tenga conto di situazioni territoriali e demografiche particolari (territori montani, isole e simili);

nell'introduzione di limiti alle nuove assunzioni di personale sanitario siano previste deroghe per comprovate situazioni di grave carenza d'organico non colmabili con il ricorso alle procedure di mobilità;

il contenimento della spesa per l'acquisto di beni e servizi non sia ottenuto attraverso una riduzione percentualmente uniforme della spesa storica: si premerebbe altrimenti chi ha nel passato più — e spesso male — speso e si penalizzerebbe chi ha contenuto tale voce di spesa;

in materia di specialità medicinali:

a) sia ricondotta la disciplina relativa alla definizione dei prezzi ad un unico *corpus* normativo;

b) l'eventuale riduzione dei prezzi sia collegata al costo del prodotto;

c) la revisione dei prezzi delle specialità medicinali sia effettuata — ai sensi dell'articolo 8 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 — in base a dati relativi ad un campione significativo di paesi europei;

d) si consideri l'ipotesi di una revisione complessiva del sistema di classificazione dei farmaci di cui al citato articolo 8 della legge n. 537 del 1993;

la regolamentazione delle indennità corrisposte al personale del servizio sanitario non comporti riduzioni per il personale dei ruoli sanitario e tecnico.

XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(AGRICOLTURA)

---

(Relatore: Francesco CAPITANEO)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo  
alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997  
(Doc. LVII, n. 1)

La XIII Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997,

esprime

PARERE FAVOREVOLE