

A) Relazione sul viaggio di studio nella Repubblica Federale di Germania di una delegazione della V Commissione bilancio e programmazione economica della Camera dei deputati (2-11 settembre 1985).

PAGINA BIANCA

RELAZIONE**1. Parte protocollare**

La delegazione italiana, guidata dal Presidente on. Paolo CIRINO POMICINO era composta dai deputati:

- on. Eugenio PEGGIO, Vicepresidente (PCI)
- on. Giuseppe SINESIO (DC)
- on. Giovanni ZARRO (DC)
- on. Gerolamo PELLICANÒ (PRI)
- on. Luigi CASTAGNOLA (PCI)
- on. Enzo POLIDORI (PCI)

La accompagnavano i funzionari dott. Massimo SCIOSCIOLI e dott. Alessandro PALANZA, Segretari della Commissione, e il dott. Italo SCOTTI del Servizio Studi, nonché il dott. Stefano MARRONE, interprete.

La delegazione è stata ricevuta all'arrivo all'aeroporto di Colonia, la sera di lunedì 2 settembre, dal Presidente della Commissione bilancio del Bundestag, on. Rudi WALTHER, accompagnato dal Capo del cerimoniale del Bundestag dott. SCHWÜPPE. Dopo il discorso di benvenuto da parte del Presidente Walther e l'indirizzo di risposta del Presidente Pomicino, gli ospiti tedeschi hanno accompagnato la delegazione italiana a Bonn.

Nella mattinata del 3 settembre i deputati italiani hanno avuto incontri al Ministero dell'economia, con il direttore generale per la politica economica, dott. MÖLITOR e i suoi collaboratori.

Nel pomeriggio, dopo una colazione offerta dal Sottosegretario per le finanze on. Friedrich VOSS e un breve incontro con lo stesso, si sono avuti colloqui con il direttore generale del Ministero per le finanze, responsabile del bilancio, dott. Heinrich KNOTT e suoi collaboratori.

Mercoledì 4 settembre la delegazione italiana ha assistito -salutata ufficialmente dal Presidente del Bundestag on. JENNINGER- alla seduta plenaria del Bundestag, ascoltando

il discorso di presentazione dello schema di bilancio federale da parte del Ministro delle finanze STOLTENBERG e i primi interventi della discussione generale, aperti dall'ex Ministro socialdemocratico delle finanze APPEL.

Nella tarda mattinata si è avuto un incontro con i membri della Commissione bilancio del Bundestag e quindi una colazione offerta dal Presidente del Bundestag (presente un Vicepresidente).

Nel pomeriggio il Presidente Jenninger ha ricevuto la delegazione italiana nel suo studio.

In serata la delegazione si è trasferita a Francoforte, dove è stata accolta dal console d'Italia, dott. Giovanni FERRARI.

La mattinata del 5 settembre la delegazione ha avuto un lungo e approfondito incontro con il Presidente, il Vicepresidente e direttori della Corte dei conti. Il Presidente, Karl WITTRÖCK dopo aver illustrato compiti e funzioni della Corte ha risposto a tutte le domande dei deputati italiani.

Dopo una colazione offerta dalla municipalità di Francforte, la delegazione italiana si è trasferita presso la sede della Banca federale, dove ha avuto circa tre ore di colloqui con il Presidente POEHL ed il Vicepresidente SCHLESINGER, che hanno risposto approfonditamente alle numerose domande poste dai deputati italiani.

In serata la delegazione si è trasferita via aereo ad Amburgo, dove è stata accolta dal Console d'Italia dott. GERMANO.

Nella mattinata di venerdì la delegazione, accompagnata dai dirigenti dell'Ente-porto, ha visitato il porto di Amburgo e un cantiere navale. Nel corso della visita sono state fornite preziose indicazioni sull'attività del porto, dati sull'economia portuale e riflessi della stessa sul bilancio della città-Stato di Amburgo; la crisi dell'industria cantieristica che colpisce Amburgo come la Germania occidentale e gran parte dell'Occidente industrializzato è apparsa in tutta evidenza.

La delegazione è stata quindi ospitata a colazione dal Ministro dell'economia e dei trasporti del Land, sen. Volker LANGE.

In serata si è avuto un incontro con i membri della Commissione bilancio del Parlamento di Amburgo nel corso di un pranzo offerto dal Presidente del Parlamento stesso.

La mattina di sabato 7 settembre è stata occupata da colloqui con il Ministro delle finanze di Amburgo, sen. Horst GOBRECHT, attinenti al bilancio del Land di Amburgo, ai rapporti tra finanza regionale e finanza statale, al problema della perequazione finanziaria.

Nella giornata di domenica la delegazione si è trasferita a Berlino dove è stata accolta dal Console generale d'Italia, Ministro LEONINI, dal Capo del protocollo della città, sig. BUSCH che ha porto il benvenuto della città e da un funzionario dello stesso cerimoniale, sig.ra WIESE che ha accompagnato poi i membri della delegazione italiana per tutto il corso della visita.

Nella serata di domenica, il Presidente della Camera di Berlino ha offerto alla delegazione italiana una serata all'Opera.

Nella giornata di lunedì 9 settembre, dopo una visita di grande interesse al Consolato d'Italia (ex sede dell'Ambasciata d'Italia fino alla guerra, che presenta tuttora, nelle parti non utilizzate dagli uffici consolari, i danni e le macerie del conflitto), e un lunch offerto dal Console, si sono avuti colloqui all'Amministrazione delle finanze del Senato (=Governo) di Berlino, con il dott. Werner MAIER, consigliere del Senatore, sui temi del bilancio della città, delle sovvenzioni speciali del Bund a Berlino, della politica economica seguita dal Senato, retto dalla stessa coalizione che governa a Bonn.

In serata si è avuto un incontro con il Presidente della Commissione bilancio e del Parlamento di Berlino on. PÄTZOLD ed altri membri della Commissione nel corso di un pranzo offerto dal Presidente della Camera.

La mattina di martedì 10 settembre si sono avuti colloqui al Ministero per i trasporti e le imprese pubbliche con il Senatsdirektor dell'Amministrazione dott. Axel GOLLMER e con un rappresentante del Dicastero dell'Economia e del Lavoro, dott. BAUMGARTEN. I colloqui hanno avuto come oggetto il ruolo delle imprese pubbliche nell'economia comunale, la politica economica in atto a Berlino, il forte impegno dell'Amministrazione nel promuovere la ricerca e lo sviluppo tecnologico nella città che si sente una sorta di laboratorio - estremamente vivace- nel quadro economico della Germania federale.

E' seguita una visita alla città, particolarmente interessante nella parte dedicata al Palazzo del Reichstag, dove

la delegazione è stata ricevuta, guidata e poi ospitata a colazione dal Direttore dell'Amministrazione del Bundestag tedesco a Berlino, dott. Hans-Jürgen HESS.

Nel pomeriggio la delegazione ha potuto visitare il tratto sperimentale di metropolitana leggera sopraelevata a campo magnetico (senza rotaia), completamente telecomandata, unica in Europa (un sistema del genere è appena stato messo in funzione a Las Vegas, USA).

In serata la delegazione è stata ospite del Senato di Berlino ad un concerto alla Berliner Philharmonia.

Mercoledì 11 settembre la delegazione ha fatto ritorno a Roma.

2. Tematiche emerse

E' forse utile premettere alla parte di più analitica resocontazione alcune considerazioni sulle principali tematiche politiche e istituzionali emerse durante la visita della delegazione.

2.1. La politica del Governo federale

Gli incontri presso i Ministeri dell'economia e delle finanze hanno permesso di mettere a fuoco la "svolta" della politica economica realizzata dalla nuova maggioranza di governo dopo il 1982.

Si è passati da una politica della domanda (nella quale aveva un certo rilievo la componente pubblica) ad una politica dell'offerta che tenta un rilancio del ruolo del mercato, attraverso la riallocazione di risorse al settore privato. La politica di consolidamento del bilancio dello Stato, perseguita in questi anni e ribadita per i prossimi (il rapporto spesa pubblica/PIL, al 50% nel 1982 dovrebbe arrivare al 45% nel 1986) prevede un contenimento notevole delle spese correnti di funzionamento in termini reali, un taglio delle sovvenzioni alle industrie in crisi, uno smobilizzo di partecipazioni statali (in misura peraltro prudente e graduale), un aumento delle tariffe dei servizi pubblici; sono invece previsti incrementi negli aiuti all'agricoltura e nelle spese per investimenti.

Questo quadro è rafforzato dalla linea di moderazione salariale perseguita dai sindacati, dal ritorno in attivo della finanza locale, dalla politica di stabilizzazione monetaria perseguita dalla Banca federale.

Il PIL è cresciuto del 2,5% nel 1985, trainato soprattutto dalla domanda estera.

L'inflazione, contenuta al 2,4% nel 1985 dovrebbe scendere all'1,5% nel 1986.

I tassi d'interesse di mercato sono dell'ordine del 4% in termini reali.

Il dato negativo è però la forte disoccupazione (2.300.000 unità, pari all'8,1% del totale della forza di lavoro). E' stata invece annullata la disoccupazione parziale riassumendo nel circuito produttivo a tempo pieno i disoccupati parziali (e riducendo così i costi relativi all'integrazione salariale).

La riforma fiscale in corso di attuazione, e che avrà pieno effetto nel 1988, oltre a muoversi nella direzione della restituzione di liquidità al consumatore, si propone di far crescere la domanda interna e riflazionare ulteriormente l'economia tedesca con possibilità di creazione di nuovi posti di lavoro (che potrebbe essere favorita dall'elevato ammontare dei profitti e dalle capacità di autofinanziamento delle imprese oltre che dal non proibitivo costo del credito).

Inoltre la copertura del fabbisogno dello Stato viene effettuata con ricorso al sistema bancario e al mercato mentre la Banca federale non acquista mai titoli pubblici. Esiste un conto corrente di tesoreria che il Bund ha presso la Bundesbank, utilizzato esclusivamente per scoperti a breve e con rimborsi entro un mese (raramente di più).

2.2. Rapporti con i Länder e perequazione finanziaria

Nel rinviare a quanto già illustrato nel dossier del Servizio studi di preparazione al viaggio, per il quadro dei rapporti finanziari tra Bund e Länder, è opportuno sottolineare che esistono forti resistenze da parte dei Länder cosiddetti forti a trasferire risorse a quelli più deboli nell'ambito della perequazione finanziaria. Sono stati presentati ricorsi alla Corte costituzionale da parte di alcune Länder che contestano il sistema di riparto delle risorse.

Attualmente sono 3 i Länder forti: Amburgo, Baden-Württemberg e Assia, mentre gli altri 7 sono considerati deboli.

Vi è inoltre un notevole contenzioso tra Bund, e Länder e Comuni sull'assegnazione delle quote delle tasse e imposte di non esclusiva spettanza di uno dei livelli di governo.

Dal 1984 comunque la finanza locale è tornata in attivo.

2.3. Il processo di bilancio

Anche su questo punto si rinvia per una descrizione dettagliata delle varie fasi al dossier del Servizio Studi. E' il caso però di enucleare alcuni spunti di riflessione suggeriti dagli incontri avuti.

A livello di Governo è il Ministero delle finanze che ha l'esclusiva competenza della redazione del piano finanziario quinquennale ad aggiornamento annuale che è per il Parlamento solo un documento conoscitivo (non vi è deliberazione), ma costituisce vincolo per i singoli Ministeri nella predisposizione delle parti di relativa spettanza del bilancio annuale.

Sul fronte del Parlamento, e in particolare del Bundestag, che ha soprattutto in questa materia ruolo preponderante, è interessante analizzare le funzioni della Commissione bilancio. Questa inizia l'esame dello schema di bilancio contemporaneamente alle Commissioni di settore (da cui riceverà proposte e pareri in ordine ai quali ha piena disponibilità) affidando ciascuno "stato di previsione" ad un relatore per la maggioranza e a un (o più) di minoranza che vengono scelti in virtù della rispettiva competenza a inizio di legislatura.

I relatori, veri e propri esperti di settore, conducono analisi molto dettagliate sulle parti loro affidate, in collaborazione con il corrispondente esperto della Corte federale dei conti ed in contraddittorio con i vari responsabili dei Ministeri, che del resto sono sempre ben disposti a fornire tutti i chiarimenti necessari. La Commissione esamina e discute quindi le relazioni dei singoli relatori, e propone quindi il testo del disegno di legge con le eventuali modifiche all'Assemblea.

Il ruolo di controllo della Commissione bilancio appare molto forte, ed a maggior garanzia di ciò la Presidenza della Commissione spetta ad un esponente dell'opposizione.

D'altra parte però la Commissione si limita in genere a proposte di modifica compensativa e non cambia i saldi finali.

La Costituzione federale prevede infatti che le minori o le maggiori spese debbono avere il preventivo assenso del Governo, al quale in buona sostanza resta affidata la disponibilità della politica economica.

La Commissione bilancio inoltre esprime parere vincolante nei progetti di legge che comportano maggiori spese o minori entrate, verificandone la quantificazione degli oneri (sulla scorta però dei calcoli del Governo, non disponendo essa di apparati di supporto idonei a fare proprie quantificazioni) e riscontrando se vi sia copertura nel bilancio in gestione (ma in questo caso si tratta di un progetto di legge già previsto in esso), oppure a valere su residui passivi di esercizi precedenti, oppure differendo la spesa all'esercizio successivo.

Non esiste infatti alcun meccanismo simile ai nostri fondi globali ed il bilancio federale è esclusivamente in termini di cassa.

2.4. Il ruolo della Corte dei conti

La Corte, organo costituzionale autonomo da Governo e Parlamento, ha il compito di controllare i rendiconti consuntivi.

vi, ma anche l'economicità e la regolarità dell'esercizio di bilancio e della gestione pubblica dell'economia.

Sembra però interessante in questo quadro mettere a fuoco alcune tendenze evolutive nelle funzioni della Corte (che, al contrario che nel nostro sistema, non ha alcun compito di giurisdizione amministrativa).

Innanzitutto la Corte sta spostando sempre di più la portata del controllo da un ambito di mera legittimità formale ad uno di efficienza e funzionalità, adottando a parametro di giudizio criteri economicisti attinenti alla gestione.

In secondo luogo, sta assumendo un ruolo di consulenza preventiva rispetto al Governo (ma anche al Parlamento) che spesso chiede l'orientamento della Corte prima di adottare un determinato atto, sul quale la stessa dovrà comunque esprimersi successivamente.

In terzo luogo, la Corte sta sempre più intensificando la collaborazione con il Parlamento. Prima della riforma del 1969 la Corte era tenuta a trasmettere le sue osservazioni al solo Governo. Ora le invia contemporaneamente a Governo e Parlamento. Inoltre collabora in modo prezioso con i relatori della Commissione bilancio nell'analisi dello schema di bilancio presentato dal Governo (vedi al precedente punto 2.3) ed effettua in misura sempre crescente un'opera di consulenza nei confronti del Parlamento, anche a livello di gruppi parlamentari o addirittura di singoli deputati, senza richiedere una particolare formazione delle domande, tranne che per quei campi di indagine completamente nuovi (nel qual caso occorre una richiesta del Presidente del ramo del Parlamento).

2.5. Il ruolo della Banca federale

Nel corso dell'incontro con il Presidente ed il Vicepresidente della Banca federale sono emersi, fra gli altri, alcuni elementi interessanti da un punto di vista politico e istituzionale che si possono così riassumere nel modo che segue.

La Banca federale, organo costituzionale autonomo rispetto al Governo e al Parlamento, si sente più vicina al sistema finanziario e creditizio che non al Governo dal quale non riceve alcuna istruzione. E' in pratica arbitra della politica monetaria in Germania che impronta tradizionalmente a obiettivi di stabilità (è sempre vivo l'incubo dell'inflazione della crisi del primo dopoguerra).

Non ha alcun rapporto finanziario con il Governo, fatta eccezione per un limitato credito di cassa per certi versi ana-

logo al nostro conto corrente di tesoreria, ma molto più modesto, assai meno manovrabile da parte del Governo sia per l'importo, che per la finalità limitata esclusivamente ad esigenze congiunturali.

La Banca non sottoscrive titoli dello Stato, non concede finanziamenti al Bund e ai Länder, né alle imprese pubbliche.

L'impressione generale è che riesca ad avere un forte controllo sulla liquidità del sistema.

Quanto agli argomenti di carattere internazionale sono emersi l'assai scarso entusiasmo della Banca federale nei confronti dell'ECU o di una valuta europea comune, e la forte consapevolezza del ruolo del marco tedesco, seconda valuta mondiale di riserva.

2.6. Il problema di Berlino

Particolarmente interessante è stata la visita della delegazione a Berlino ovest. Ciò sia dal punto di vista del Bund e dei suoi aiuti finanziari alla città, che dal punto di vista della città stessa.

Dal primo punto di vista Berlino ha diritto per legge a una sovvenzione globale da parte del Bund, e non partecipa alla perequazione finanziaria orizzontale (trasferimenti da/e ai Länder) ma solo a quella verticale (trasferisce entrate al Bund e ne riceve risorse): oltre il 50% del bilancio della città è sovvenzionato dal centro. La città gode inoltre di una serie di benefici mirati all'incentivazione delle attività economiche e più in generale ad incentivare i cittadini a continuare a vivere e a produrre nella città.

Dal secondo punto di vista, la città mostra un'immagine di sé estramamente vitale ed attivistica, con punte di competitività notevoli rispetto all'intera Germania federale, e per molti versi all'Europa e al mondo occidentale. Si sente, ed è, all'avanguardia in tema di progresso tecnologico e ricerca e sviluppo. Promuove ed in alcuni casi adotta direttamente iniziative fortemente orientate in questa direzione (come ad esempio il "centro di iniziativa e parco tecnologico" che i berlinesi paragonano a Silicon Valley; o la Berlin consult, società di consulenza ed engineering di proprietà del Senato di Berlino).

Gli stessi interlocutori berlinesi della delegazione italiana hanno definito la città come una sorta di laboratorio,

sottolineando al contempo come Berlino sia anche la realtà più dinamica del punto di vista dell'occupazione industriale in tutta la Germania federale.

3. Resoconti degli incontri

BONN 3-4 settembre

3.1. Nella giornata del 3 settembre 1985 la delegazione ha avuto incontri presso il **Ministero federale dell'Economia** e il **Ministero federale delle Finanze**.

Il direttore generale per la politica economica del Ministero dell'Economia dott. Molitor, assistito dai suoi collaboratori, ha fatto un quadro dell'attuale situazione economica tedesca, rispondendo quindi alle domande della delegazione italiana. Si riportano in allegato (Al. 1) alcune tabelle esemplificative consegnate alla delegazione.

In sintesi sono state illustrate le linee ispiratrici della politica economica perseguita dal 1982 dalla nuova maggioranza di governo. Si è trattato sostanzialmente di passare da una politica economica basata sulla domanda ad una politica dell'offerta.

Gli obiettivi perseguiti sono stati la riduzione del disavanzo pubblico attraverso un taglio sostanziale della spesa passata come rapporto al PIL dal 50% del 1983 al 48% del 1984 (l'auspicio è ridurre la cifra al 45% nel 1985); riduzione del ruolo dello Stato nell'allocazione delle risorse anche grazie ed un minor indebitamento pubblico.

L'inflazione è stata contenuta al 2,4% e si prevede possa scendere ulteriormente nel 1985 (obiettivo 1,5%).

Tali risultati sono stati resi possibili anche per la moderazione delle rivendicazioni salariali (che hanno accettato di subire un decremento in termini reali) mentre la Banca centrale ha svolto una politica monetaria di stabilizzazione.

Il dato negativo principale è la forte disoccupazione (2.300.000 unità equivalente all'8,1% del totale delle forze di lavoro) mentre preoccupa il forte surplus delle bilancia dei pagamenti.

La crescita del PIL trainata dalla domanda estera non ha raggiunto nel 1984 l'obiettivo del 3% fissato nel piano finanziario a medio termine e si è fermato al 2,5%.

Nello schema preliminare di bilancio per il 1984 sono previsti tagli alle sovvenzioni alle industrie in crisi (siderurgia, cantieristica, carbonifera), aiuti all'agricoltura e investimenti nei trasporti.

La riforma fiscale che sta per essere varata prevede una riduzione delle aliquote, da espletarsi in due fasi. Una prima, modesta nel 1986, una seconda più consistente nel 1988. Com-

complessivamente la pressione fiscale dovrebbe essere ridotta dell'1% del PIL. Ciò porterà ad un bilancio della domanda interna.

Rispondendo poi alle domande dei deputati italiani, il dott. Molitor e i suoi collaboratori hanno affrontato tematiche concernenti:

- **La spesa pubblica.** Negli ultimi anni è aumentata più per i Länder che per il Bund, dov'è rimasta al di sotto del tasso d'inflazione. Complessivamente siamo sull'ordine dei 500 miliardi di DM. La previdenza spiega il 18% della spesa; la sanità il 12%, i sussidi alla disoccupazione il 4,5%.

Secondo i dati della contabilità nazionale, il complesso dei trasferimenti pubblici è di 39,4 miliardi di DM.

La spesa sanitaria in particolare è finanziata con contributi di mutue su base regionale e professionale. Vi è però il problema della revisione dei costi che stanno esplodendo. Un'apposita Commissione sta procedendo alla revisione di tutte le specialità farmaceutiche.

Le spese militari hanno avuto un tasso di crescita inferiore all'obiettivo NATO di una crescita reale annua del 3%. Questa è stata invece nulla o molto modesta.

Non esistono in Germania meccanismi di indicizzazione che sono anzi espressamente vietati. Può autorizzarli solo la Bundesbank. E un'eccezione è stata fatta solo per le pensioni.

- **Il carico tributario.** L'aliquota fiscale marginale massima è del 56%. Il carico della pressione complessiva media pro-capite è del 47%, di cui il 18% spiegata dai contributi sociali. Esiste un'imposta patrimoniale con aliquote dello 0,5% e gettito complessivo modesto (pari a 4,3 miliardi DM).

- **La politica regionale** (per la quale cfr. meglio All. 2). Esiste un'azione concentrata tra Bund e Länder che tende a privilegiare aiuti selezionati alle zone svantaggiate (e non ai settori in crisi). Ci sono tre tipi di aree svantaggiate: 1) quelle frontaliere con la DDR, che fino alla guerra erano invece il cuore della Germania; 2) quelle rurali periferiche con reddito inferiore alla media; 3) quelle colpite da crisi settoriali (misurate attraverso il parametro dei lavoratori in esubero).

• Vengono incentivate le imprese che creano nuovi posti di lavoro e l'intervento pubblico si limita alle infrastrutture economiche (non si curano più le infrastrutture fisiche). Il tetto massimo del finanziamento è pari al 20% del valore dell'investimento (25% nelle zone svantaggiate).

La politica regionale ruota comunque sull'individuazione dei singoli poli di sviluppo ed è finanziata in parti uguali da Bund e Länder per un totale di 600 mld. DM nel 1984.

- **Le partecipazioni statali** (per le quali cfr. meglio All. 3). Vi è la tendenza ad un ulteriore smobilizzo delle partecipazioni detenute dallo Stato, peraltro già molto ridotte, soprattutto per quanto concerne i pacchetti già minoritari. La privatizzazione è decisa dal Governo che può vendere azioni sul mercato, cederle ai lavoratori, non sottoscrivere nuove emissioni per aumenti di capitale.

Il Parlamento svolge in questo campo un'azione di controllo ed ispira comunque i suoi interventi al principio che il Bund può partecipare a un'impresa alla duplice condizione che essa sia di importanza vitale e che l'intervento pubblico non sia altrimenti surrogabile.

Nella primavera scorsa è stato messo a punto un elenco di 13 aziende da privatizzare nei settori delle banche, dell'industria, dei servizi: tra di essa la Lufthansa.

- **La disoccupazione.** Esiste in Germania federale un sistema di finanziamento della disoccupazione parziale, coperto con versamenti a carico metà ciascuno dai lavoratori e dai datori di lavoro. Non c'è un sistema paragonabile alla nostra Cassa integrazione poiché non esiste CIG a zero ore. Il meccanismo entra in funzione quando diminuisce l'orario di lavoro e permette una copertura fino al 68% del salario netto.

Per i disoccupati totali esistono sussidi di disoccupazione.

Quanto alla politica per l'occupazione giovanile, si punta molto su incentivi alla formazione su base volontaria, in età abbastanza precoce, per prepararsi alla svolta demografica prevista per il 1990.

- **La situazione degli alloggi.** Esistono case popolari con canoni fissi, di importo modesto. Vi sono poi altri sistemi di intervento sul fronte degli affitti, realizzati però sempre attraverso agevolazioni agli inquilini e mai con misure dirette ad incidere sui canoni. Sindacati, cooperative e chiese hanno molto investito in alloggi e svolgono ora una funzione realmente calmieratrice.

- **Gli incentivi alla produzione.** Esiste un regime di agevolazione fiscale delle attività produttive, concepito in modo da non favorire gli ammortamenti ed indipendente dagli utili realizzati.

Non esiste alcuna agevolazione per progetti europei comuni in quanto tali: vengono favoriti sempre e solo progetti economicamente validi, quelli che si autosostengono.

Anche in Germania federale esiste una forte economia sommersa che crea problemi di quantificazione.

- **I prezzi dell'energia.** Non esiste alcun controllo dei prezzi in materia di fonti energetiche: vale il principio della concorrenza. Vi è un'eccezione per il carbone tedesco che viene sovvenzionato in modo da poter essere rivenduto ai prezzi correnti mondiali. Il 40% dell'energia prodotta in Germania federale è di origine nucleare.

- **Le attività finanziarie.** Le attività patrimoniali hanno avuto remunerazione crescenti negli ultimi anni: da un tasso dell'1,4% del 1981 si è passati all'8,2% del 1984. Gli investimenti produttivi hanno reso fino al 14%.

Il livello dei tassi di interesse di mercato è del 6,25% nominale (circa 4% reale).

- **Il commercio intertedesco.** L'ammontare degli scambi intertedeschi è pari al 10% dell'interscambio con la Francia ed è inferiore a quello con l'Austria. Condotta su basi esclusivamente bilaterali, non può riguardare o coinvolgere paesi terzi.

- **La politica agricola comunitaria.** Gli interlocutori tedeschi si sono detti convinti della necessità che vengano sovvenzionati i redditi e non i prezzi agricoli per non incentivare produzioni eccedentarie. In questo senso è indirizzato peraltro lo stesso libro verde della Commissione CEE.

3.2. Nel pomeriggio si sono avuti incontri al **Ministero delle finanze**. Dopo un breve saluto del Sottosegretario dott. Friedrich Voss che ha esposto i risultati della politica economica della nuova coalizione che ha permesso di realizzare una vera e propria svolta dal 1982, precedendo ad un progressivo risanamento dei conti pubblici e ad una redistribuzione di risorse al settore privato, si è avuto un incontro con il direttore generale per il bilancio dott. Heinrich KNOTT che ha innanzitutto tratteggiato la struttura del Ministero.

Il Ministero delle finanze è ripartito in 9 divisioni e occupa 1.500 persone. Con il Ministro (Stoltenberg) collaborano due Sottosegretari parlamentari e due non parlamentari. La 2a divisione, quella del bilancio impegna 200 persone ed è ripartita in 4 sezioni.

Il dott. Knott e i suoi collaboratori hanno quindi risposto alle domande della delegazione italiana.

E' stato ribadito che l'obiettivo del Governo federale è di **tagliare la spesa pubblica**, contenendola al 45% del PIL nel 1986 (attualmente è al 48%, prima della svolta del 1982 era al 50%). I tagli riguarderanno in particolare le spese correnti. L'aumento complessivo della spesa, secondo una raccomandazione del Consiglio per la programmazione finanziaria, non dovrà superare il 3% nominale, e dovrà riguardare soprattutto gli investimenti.

Quanto alle procedure della **programmazione finanziaria** (per la quale si rimanda al dossier già prediposto dal Servizio Studi), gli interlocutori tedeschi si sono soffermati innanzitutto sulle procedure di concertazione Bund-Länder in seno al Consiglio per la programmazione finanziaria, organo consultivo, predieduto e convocato dal Ministro delle finanze, e costituito dal Ministro federale dell'economia, dai ministri delle finanze dei Länder, da 3 rappresentanti dei consorzi di comuni e da 1 rappresentante della Bundesbank con voto solo consultivo.

Il Consiglio formula appunto raccomandazioni all'unanimità ed è la sede nella quale Bund e Länder si confrontano sulle linee di politica economica e concertano le scelte da compiere.

E' da rilevare che la finanza locale è tornata in attivo dal 1984.

Il **fabbisogno pubblico** è passato da 38 miliardi di DM nel 1982 (pari a 2,5% del PIL) a 32 miliardi nel 1983, a 29 nel 1984 e -secondo le previsioni- a meno di 25 miliardi nel 1985 (pari a circa l'1,5% del PIL). Per la sua **copertura** si è fatto ricorso al sistema bancario e al mercato.

In particolare si è fatto ricorso: 1) a prestiti obbligazionari (ogni prestito è trattato singolarmente e ha durata da 5 a 10 anni); 2) a prestiti federali per somme rilevanti negoziate con consorzi di banche federali (l'ultimo tasso d'interesse è stato del 6,75%, il prossimo non supererà il 6,25%); 3) a titoli pubblici a medio-lungo termine (6-7 anni; 5 anni; 2 anni); 4) a obbligazioni a tasso variabile rimborsabili a 2-4 anni.

Il Bund ha anche un **conto corrente di tesoreria** pari al 2% della spesa annuale (5,5 mld. DM) che utilizza per scoperti di cassa a breve, rimborsando in un mese (raramente di più). C'è estrema cautela legislativa per la concessione di crediti della Bundesbank allo Stato. La Banca federale non acquista titoli di Stato. Attualmente si può calcolare che il credito to-

tale interno è ripartito per 130 miliardi di DM al settore pubblico e per 150 miliardi al settore privato.

Soffermandosi più in particolare sulla programmazione finanziaria, è stato confermato che essa è su base quinquennale a scorrimento annuale e che è basata su previsioni economiche (e simulazioni econometriche non particolarmente sofisticate) che si rivelano in genere aderenti alla realtà.

L'elaborazione del **piano finanziario** è di competenza del solo Ministero delle finanze e non passa nemmeno per la Cancelleria. Il Ministero conduce analisi molto dettagliate che vengono poi presentate all'esterno in forma più aggregata. Il Parlamento non delibera sul piano finanziario del quale non conosce le disaggregazioni più dettagliate: per esso il piano ha soltanto valore conoscitivo.

Il piano finanziario vincola i singoli ministeri nella predisposizione del bilancio annuale.

Quanto alle ripercussioni della programmazione finanziaria sull'economia, esse sono piuttosto limitate ed indirette, atteso che in Germania federale non esiste programmazione economica.

Non esistono strutture parallele al Nucleo di valutazione degli investimenti istituito in Italia. E' il Ministero delle finanze che compie valutazioni mediante analisi costi/benefici dei progetti di investimento pubblico da finanziare. Prevale però alla fine le considerazioni politiche.

Esiste anche un piano quindicennale delle grandi infrastrutture e delle spese sociali.

Sulla spesa pubblica comunque esercita un forte controllo la Corte dei conti mentre il Parlamento gioca un notevole ruolo decisionale sul bilancio annuale.

Quanto alla **riforma fiscale Kohl**, essa non costituisce una rivoluzione, ma è tesa a ridurre l'eccessiva progressività ed aumentare il peso delle imposte indirette rispetto a quello delle dirette. Vi saranno invece notevoli modifiche sugli assegni familiari che non saranno più generalizzati, ma considerati quali sussidi per i meno abbienti.

La spesa pubblica può essere ripartita in quote % tra Bund (53%), Länder (35%) e Comuni (12%). La **spesa figurativa per agevolazioni fiscali** (non sono ancora disponibili dati precisi) può essere quantificata in circa 40 miliardi DM per tutti e 3 i livelli (Bund: 17 miliardi).

Esiste presso il Ministero delle finanze un **ufficio** che controlla le **quantificazioni degli oneri** obbligatoriamente indicate nei progetti di spesa e che procede direttamente al calcolo delle minori entrate. E' un ufficio che ha grande prestigio e risonanza. Il Parlamento non dispone di organi del genere.

Non esistono nel bilancio federale i fondi globali, ma solo **fondi di riserva** per procedere a piccoli aggiustamenti dei quali il Parlamento non viene neanche informato. Nel caso occorra procedere a variazioni significative in corso d'anno (ma è rarissimo), si predispongono bilanci suppletivi (è questa invece una prassi costante per i Länder e i Comuni).

3.3. La mattina del 4 settembre la delegazione ha potuto assistere alla **seduta di presentazione del bilancio 1986** ed è stata salutata ufficialmente dal Presidente Jenninger in apertura dei lavori.

E' stata ascoltata l'illustrazione del Ministro delle finanze Stoltenberg e l'intervento di replica del "Ministro-ombra" Appel.

Presso il Servizio Studi della Camera è disponibile la relazione finanziaria 1986 che illustra i fondamenti e gli obiettivi del piano finanziario quinquennale e del disegno di legge di bilancio per il 1986 (in lingua tedesca).

Si è avuto quindi un breve **incontro con i membri della Commissione bilancio del Bundestag**.

Dopo una breve illustrazione critica della situazione politico-economica il Presidente della Commissione, on. Walther (SPD - la presidenza della Commissione spetta sempre ad un membro dell'opposizione) ed altri deputati si sono soffermati sulla **sessione di bilancio al Bund** (per una analisi più approfondita della sessione stessa si rinvia al dossier predisposto dal Servizio Studi).

Nella prima settimana successiva alla pausa estiva il Governo presenta contemporaneamente al Bundestag e al Bundesrat il piano finanziario quinquennale, lo schema annuale di bilancio e la relazione finanziaria (documento conoscitivo). L'Assemblea del Bundestag inizia i lavori con la discussione della relazione generale del ministro delle finanze e deferisce quindi alle Commissioni di merito e alla Commissione bilancio lo schema di bilancio. Le prime devono far pervenire pareri e proposte alla seconda nel cui seno vengono nominati ad inizio di

legislatura relatori (di maggioranza e minoranza) per ciascuno stato di previsione. Costoro conducono con l'ausilio del corrispondente esperto della Corte dei conti un'indagine molto accurata con i funzionari dei singoli ministeri nel corso della quale può venire approfondita qualsiasi questione e discussi anche i singoli capitoli (in totale circa 10.000). Poiché sono le relazioni la base della discussione in seno alla Commissione bilancio, vi è la massima collaborazione e il massimo interesse a fornire tutti i chiarimenti chiesti dai relatori da parte dei Ministeri. Chiarimenti insufficienti potrebbero portare il relatore a proporre sospensioni dell'esame per la parte interessata dello stato di previsione.

Quanto ai **progetti di legge di spesa o di minore entrata** che, a norma di Costituzione devono avere l'assenso del Governo, essi sono sottoposti al parere vincolante della Commissione bilancio che verificandone la quantificazione degli oneri (non disponendo di apposite strutture per la quantificazione finisce per affidarsi ai calcoli del Governo) riscontra se vi sia copertura:

- o nel bilancio in gestione (nel qual caso il progetto di legge era già inserito in esso);
- o a valere su residui passivi di esercizi precedenti;
- oppure, essendo il bilancio federale un bilancio di cassa a valere sul bilancio dell'esercizio successivo, nel qual caso la spesa viene differita.

Non esiste alcun meccanismo analogo ai nostri fondi globali.

In seno alla Commissione esiste infine una **sottocommissione per il controllo** alla quale è affidato l'esame del rendiconto consuntivo del bilancio con la relazione della Corte dei conti.

3.4. Nella giornata del 5 settembre la delegazione si è recata a Francoforte dove ha avuto incontri presso la Corte dei conti in mattinata e la Banca federale nel pomeriggio.

Incontro con la Corte dei conti

La delegazione è stata ricevuta dal Presidente e dal Vicepresidente della Corte.

Il Presidente dott. Karl Wittrock ha innanzitutto messo a disposizione una ricca documentazione che si allega sulla **struttura, le funzioni della Corte e i suoi rapporti con Governo e Parlamento**, nonché un riassunto delle osservazioni della

Corte nel 1984, comprese quelle sul rendiconto 1982 (cfr. All. 4-8).

Ha quindi fornito, anche sulla base delle domande rivoltegli, una serie di elementi che si possono così riassumere.

La Corte ha **indipendenza**, costituzionalmente garantita (art. 114), da Parlamento e Governo. Costituita da 58 membri e 300 funzionari -reclutati con concorsi di 2° grado, e comunque tra persone con almeno 5 anni di esperienza- la Corte ha il compito principale di controllare i rendiconti consuntivi (cosa che peraltro avviene con ritardi di qualche anno), ma anche l'economicità e la regolarità dell'esercizio di bilancio e della gestione economica (pubblica).

La **relazione annuale** e le **osservazioni** della Corte, dopo la riforma del 1969 vengono trasmesse contemporaneamente al Bundestag, al Bundesrat e al Governo (che in precedenza era l'unico destinatario diretto).

Peculiarità della Corte federale è che essa esercita un **controllo interno** sulle varie branche dell'Amministrazione, attraverso uffici che, formalmente inquadrati in questa, si atteggiavano in realtà come diramazioni della Corte della quale debbono seguire le istruzioni. Il controllo sui singoli atti di gestione del bilancio è così particolarmente stringente.

La Corte non esercita più il solo controllo di legittimità, ma anche (e sempre di più) quello di **efficienza di gestione** (di conseguenza si assiste ad un sempre maggior orientamento da parte della Corte a reclutare il suo staff fra gli economisti e gli analisti di bilancio).

Si sta inoltre sempre più accentuando il **ruolo di consulenza** della Corte rispetto a Governo e Parlamento, che equivale spesso ad un controllo preventivo esercitato in tempi molto rapidi e nei modo meno formali possibili.

La Corte ha inoltre stretti **contatti con i relatori della Commissione bilancio**, assieme ai quali lavora, e con i funzionari del Governo, nella sessione di bilancio per il vaglio dei singoli stati di previsione. Ma si tratta di contatti continui che durano tutto l'anno.

L'opera di consulenza è a disposizione anche dei gruppi parlamentari e di singoli deputato (ma il risultato di ogni ricerca è trasmesso alle altre parti politiche, oltre che al Governo): l'atteggiamento della Corte è improntato alla massima collaborazione e in genere non si pretende un'eccessiva formalizzazione delle richieste che la Corte è del resto libera di

accettare ed esaudire. Solo nel caso si tratti di un campo di indagine nuovo per la Corte si richiede l'intervento formalizzato del Presidente del Bundestag (o del Bundesrat ecc.).

La Corte verifica qualunque intervento pubblico nell'economia ivi compresa la concessione di fidejussioni e sovvenzioni; nel caso di interventi diretti, controlla se sono stati rispettati i criteri fissati per legge fin dalla fase della progettazione e dell'avvio della fattibilità: allo scopo ogni dicastero presenta un catalogo di criteri di valutazione.

Quanto ai **rendiconti**, la Corte impiega più di un anno per presentare la relativa relazione e le osservazioni (il consuntivo è presentato alle Camere entro l'anno successivo all'esercizio al quale si riferisce).

La Corte non effettua controlli preliminari sui disegni di legge, ma questi in genere le vengono trasmessi ugualmente prima dell'approvazione da parte del Governo con preghiera di esprimere valutazioni che vengono sempre tenute in notevole considerazione.

Quanto alle **nomine dei membri** vi è stata un'importante modifica nel luglio 1985. In precedenza il Presidente e il Vicepresidente della Corte venivano nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo e non vi era alcun intervento del Parlamento. Ora è il Bundestag che deve approvare a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta la proposta del Governo. Gli altri membri della Corte vengono nominati su proposta del Presidente della Corte. La nomina è per 12 anni (non si può però restare in carica oltre i 65 anni di età).

In ogni Länd è istituita una Corte dei conti del tutto autonoma da quella federale. La Corte non interviene a livello comunale; controlla però le sovvenzioni ai comuni (la Corte federale controlla le sovvenzioni federali; le Corti dei Länder quelle dei Länder).

3.5. Incontro con la Banca federale

Nel pomeriggio la delegazione è stata ricevuta dal Presidente della Banca federale dott. Poehl e dal Vicepresidente Schlesinger.

I due autorevoli interlocutori dopo una brevissima introduzione di Poehl che ha sottolineato l'**indipendenza costituzionale** della Banca hanno risposto nel corso di oltre 2 ore e mezzo di colloqui alle domande dei deputati italiani. Le risposte sono state date quasi sempre da Poehl che ha lasciato solo le parti più tecniche al dott. Schlesinger.

La Banca federale è a Francoforte quasi a ribadire che si sente più vicina al centro bancario e finanziario che non al Governo, dal quale non riceve alcuna istruzione.

Il Consiglio federale è formato da 17 membri: Presidente e Vicepresidente + altri 4 membri (che costituiscono il Direttorio della Banca) e dagli 11 presidenti delle banche centrali dei Länder. Il Presidente ed il Vicepresidente sono **nominati** dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo e durano in carica 8 anni, nel corso dei quali sono destituibili.

I presidenti delle banche dei Länder sono scelti dal Governo regionale e nominati dal Presidente della Repubblica.

La Banca federale fa la **politica monetaria** in Germania. Decide il tasso ufficiale di sconto ed il tasso Lombard, regola i tassi di interesse e la consistenza della base monetaria (M_2 : cioè titoli pubblici a debito fluttuante esclusi). E' giuridicamente proprietaria delle riserve monetarie. **Non può finanziare interventi del Bund e dei Länder**: al primo concede un limitato credito di cassa. Il Governo è rappresentante alle sedute del Consiglio federale ma non vota, né può influire sulle decisioni e sulla politica monetaria. **Non concede finanziamenti a imprese pubbliche** o di altra natura. Controlla la liquidità del sistema (attraverso il meccanismo delle anticipazioni e del riscontro titoli al sistema creditizio).

La Banca federale è un istituto di credito di diritto pubblico, di proprietà del Bund. Gli utili di esercizio vanno al Bund.

Il dott. Poehl e il dott. Schleginger, sollecitati da numerose domande, si sono quindi soffermati sulla **situazione monetaria internazionale** e sui risultati e le prospettive della **politica economica tedesca** alla luce dei problemi della congiuntura mondiale.

Nessuno può o vuole cambiare l'attuale sistema mondiale dei **cambi fluttuanti** perché si ritiene in generale che gli svantaggi siano minori dei vantaggi. (A tal proposito si è fatto riferimento alla relazione del gruppo dei 10 del FMI, coordinato dal Direttore della Banca d'Italia, Dini). All'interno di questo sistema vanno difesi i **cambi ad oscillazione limitata dello SME** attraverso politiche economiche e risultati convergenti. La rivalutazione del marco ha contribuito a contenere l'inflazione tedesca, ma il differenziale tra i vari paesi è ancora elevato e favorevole alla Germania la cui competitività esterna ha permesso di fondare la ripresa (1983-84) sulla domanda estera.

Non si può comunque pensare ad una **valuta europea comune**, ad una politica monetaria comune se non si toglieranno tutti gli ostacoli che alcuni paesi comunitari (l'Italia per esempio) pongono al libero movimento dei capitali.

Il **movimento dei capitali va comunque liberalizzato** a prescindere dall'ECU, col quale non ha nessuna relazione diretta. E' il trattato di Roma che esige questa misura. Il suo conseguimento, come la realizzazione di una politica monetaria comune finirebbero col rendere poco attraente lo stesso ECU la cui circolazione è avvenuta per il livello dei tassi d'interesse e le garanzie dal rischio dei cambi (entrambe però non sono garanzie assolute).

L'ECU appare utile, se considerato con maggior flessibilità, soprattutto a fini pubblici, per manovre di stabilizzazione sul mercato dei cambi ad evitare speculazioni, ed entro certi limiti come valuta di riserva. Ad evitare speculazioni, soccorrono comunque altri strumenti, quali il movimento delle riserve auree date in pegno (cosa ad esempio obbligatoria in Belgio, al profilarsi di una determinata soglia critica).

Si può anche pensare di limitare al 50% l'obbligo di accettare l'ECU per saldi e comunque è fondamentale porre un tetto massimo all'accumulo degli ECU. E' fondamentale almeno per i tedeschi che temono un troppo grande accumulo di ECU anche perché essi devono seguire le **sorti del marco** che è moneta di riserva internazionale (la seconda dopo il dollaro). L'ECU in realtà ha avuto un certo successo tra i privati solo come **nuovo strumento finanziario** che garantisce delle fluttuazioni, non come nuova moneta. Non sono maturi i tempi per una banca d'emissione europea, premessa indispensabile per avere una moneta europea. Comunque il sistema dei cambi "fissi" dello SME garantisce una certa stabilità.

In Germania non ci si può indebitare in ECU, ma si possono sottoscrivere crediti.

Quanto al problema dei **debiti internazionali**, esso dipende dall'andamento dell'economia americana e dal mercato del petrolio. I paesi poveri del resto incontrano notevoli problemi a intraprendere le politiche di austerità che pure sarebbero necessarie.

Soffermandosi più in particolare sulla **situazione della Germania federale**, il dott. Poehl ha osservato che dopo un periodo di crescita dovuto alla **domanda estera**, dovrebbe ora a-

versi un miglioramento della **domanda interna**, anche per effetto della riforma fiscale. Questa avrà effetti concreti però non prima del 1988, soprattutto per le imprese. La domanda interna nel 1986 dovrebbe però essere stimolata dall'aumento del reddito previsto per le famiglie con figli (prime branche della riforma fiscale) e dal miglioramento delle capacità di autofinanziamento delle imprese.

Comunque anche in casi di flessione, o di crescita frenata dell'economia USA, a suo avviso improbabile, aumenterà la domanda complessiva dei paesi europei.

Circa le **tendenze protezionistiche degli USA**, la Bundesbank non è interlocutore molto forte degli americani. Servono forti prese di posizione dei Governi. Comunque gli Stati Uniti dovrebbero essere disincentivati al protezionismo dal fatto che il protezionismo si ritorcerebbe contro di loro. La Bundesbank continuerà comunque la sua **politica di cauta sorveglianza della crescita** dell'economia tedesco-federale e non ha intenzione di modificare questa linea: potranno verificarsi solo correzioni attraverso la manovra della base monetaria e dei tassi d'interesse. Il TUS è stato di recente (agosto) portato al 4%.

Questa **prudenza** si è dimostrata **vincente**: l'economia tedesca va meglio. I prezzi sono stabili. Il marco si è andato apprezzando. Le partite correnti registrano un forte avanzo. C'è stato l'annullamento della disoccupazione parziale involontaria (nel 1983 i disoccupati parziali erano 1,2 milioni).

La riassunzione definitiva dei disoccupati parziali ha anzi fatto sottovalutare l'aumento effettivo **dell'occupazione**.

Quanto alle prospettive dell'occupazione, sono buone solo per la manodopera specializzata. L'aumento della domanda concerne in particolare l'industria di trasformazione e i servizi che pure non hanno l'espansione che si registra negli USA. Dagli anni '70 vi è stato un forte aumento dell'impiego nella pubblica amministrazione.

Un qualche decongestionamento della situazione potrà venire dal calo demografico.

Il dott. Poehl ha infine distribuito alcune copie della relazione annuale della Banca federale per il 1984 (disponibile in lingua inglese presso il Servizio Studi e/o la V Commissione), un suo intervento sullo SME (cfr. All. 9) e alcune tavole statistiche (All. 10).

3.6 Nei giorni 6 e 7, la delegazione ha avuto incontri ad **Amburgo** (città-Länd, amministrata da una maggioranza social democratica).

Nella giornata del 6 vi è stata una **visita del Porto di Amburgo**, molto ampia e interessante.

Il porto, che è uno dei primi nel mondo ed è di proprietà del Länd si sta sempre più specializzando nella movimentazione dei **containers** ed è collegato mediante un efficiente sistema intermodale di trasporti. Se ve anche numerosi paesi dell'Est, ed in particolare la DDR.

E' di gran lunga la principale fonte di reddito della città di Amburgo, dà lavoro direttamente e indirettamente a 100.000 persone, ed è a sua volta uno dei Länder più ricchi della Germania federale (nell'All. 11 si riportano indicatori economici essenziali per alcuni Länder predisposti dall'ufficio ICE di Amburgo).

Tuttavia anche l'insieme dell'economia portuale attraversa un delicato momento di riconversione. In particolare crisi appare il **settore cantieristico**: non vi vengono più effettuate costruzioni di navi ed è in forte declino la stessa attività di riparazione.

La visita effettuata ad uno dei quattro grandi stabilimenti cantieristici dell'area portuale ha permesso di constatare de visu il drastico ridimensionamento dell'occupazione e la riconversione della stessa attività del cantiere, ad esempio verso forme di falegnameria artigianale per la creazione di mobili e arredi non solo per natanti, ma per alberghi di lusso.

L'Ente porto, che, alle dipendenze del Länd (Ministero dell'economia) amministra il porto, ha dovuto ricorrere negli ultimi due anni a sussidi del Länd e del Bund per riequilibrare il limitato disavanzo di gestione dovuto ad errati calcoli in ordine agli accantonamenti pensionistici.

Nel corso della giornata si sono avuti incontri di rappresentanza con il **Ministro dell'economia sen. Volker Lange**, che sovrintende anche al porto, all'attività industriale ed anche all'ecologia, il quale ha offerto una colazione alla delegazione italiana, e con **membri della Commissione bilancio** del Parlamento del Länder al pranzo offerto dal Presidente del Landtag.

Il giorno 7 si è avuto un colloquio con il **Ministro delle finanze del Länd**, sen. Horst Gobrecht. Il Ministro ha spiegato che il suo dicastero affronta e sovrintende all'attuazione

del bilancio; controlla le imprese pubbliche (un quadro sinottico - All. 12 - riporta le più importanti imprese pubbliche della città libera ed anseatica di Amburgo); alla gestione delle entrate e delle uscite ed ha la responsabilità delle imposte di competenza del Länd.

Nel **sistema tributario** tedesco-federale esiste un forte contenzioso tra Bund, Länder e Comuni, per quelle imposte e tasse il cui gettito non è di esclusiva spettanza di uno dei livelli di governo.

I tributi sono gestiti amministrativamente dai Länder, tranne quelli di spettanza esclusiva del Bund. Le imposte comuni vengono convogliate dai Länder al Bund e ai Comuni secondo le percentuali di relativa competenza. Da parte dei Länder vi è una continua pressione ad aumentare la quota di propria spettanza e a rivedere i meccanismi di perequazione tributaria che trasferiscono risorse dai Länder forti a quelli deboli.

Il sistema di **perequazione tributaria** sancito dalla Costituzione federale prevede il trasferimento di risorse dai Länder forti a quelli deboli. (In particolare un quarto della quota complessiva dell'imposta sugli scambi spettante ai Länder viene distribuita ai Länder con gettito fiscale complessivo pro-capite inferiore alla media; inoltre vi sono contributi e assegnazioni perequativi direttamente erogati dai Länder forti. L'insieme di queste risorse affluisce ad un fondo per la perequazione tributaria, tramite il quale si effettua quindi la ripartizione).

Attualmente ci sono 3 Länder forti (Amburgo, Baden-Württemberg e Assia) che cedono risorse agli altri 7.

I Länder forti hanno sollevato una questione davanti alla Corte costituzionale per rivedere il sistema.

Venendo più in particolare al **bilancio del Land di Amburgo**, esso ammonta complessivamente a 12 miliardi di DM. Il disavanzo, coperto con ricorso a crediti finanziari è stato pari nell'ultimo esercizio a 1,2 mld. DM (a parte gli ammortamenti).

Le entrate sono composte da gettito tributario per 8 mld. DM; tariffe 2,5 mld.; 250 milioni di trasferimenti dal Bund per investimenti.

Le spese: personale (5 mld. DM); spese correnti di funzionamento e trasferimenti (3,5 mld.); investimenti (1,5 mld.); interessi sul debito pubblico (1,5 mld. DM); sussidi per l'affitto di abitazioni (0,5 mld.).

Secondo un criterio sociale i trasferimenti correnti ammontano a 4 mld., le spese scolastiche a 3 mld.

Un forte aggravio si registra nei comparti dell'edilizia e della nettezza urbana.

Rispondendo ad alcune domande specifiche, il responsabile delle finanze ha affermato che data la forte incidenza delle **spese per il personale** (42% del bilancio) è in atto un programma di stabilizzazione fondato sui prepensionamenti e sulla graduale introduzione dell'automazione.

Quanto ai **meccanismi di accertamento tributario** e riscossione, vige da loro il sistema della ritenuta alla fonte per i lavoratori dipendenti, mentre i liberi professionisti e i lavoratori autonomi pagano sulla base di dichiarazioni autonome con quattro anticipazioni dell'imposta complessiva prevedibile per l'anno in corso. Le imprese versano mensilmente o trimestralmente l'imposta sul fatturato. Poiché si registra un'evasione fiscale forte nei settori delle imprese e del lavoro autonomo vi è un rigido controllo da parte del Ministero delle finanze regionale.

Esiste un'**imposta patrimoniale**, di spettanza dei Länder, che però non è commisurata al valore effettivo del patrimonio e dà un gettito piuttosto modesto.

Quanto alle **tariffe** l'orientamento del Governo di Amburgo è di portarle al massimo livello possibile (c'è già una proposta).

Si registra poi una **crisi edilizia** per far fronte alla quale i forti incentivi all'edilizia popolare concessi in passato ormai ridotti cedono sempre più il passo a incentivi fiscali.

La **politica economica** che la SPD propugna è particolarmente attenta al problema della disoccupazione, che la "svolta" del 1982 sembra aver accentuato. Amburgo ha 90.000 disoccupati. Amburgo ha molto da obiettare, infine, sul meccanismo di perequazione tributaria poiché questo non tiene conto di alcuni fattori. Il solo parametro è infatti il gettito fiscale, ma molti lavoratori di Amburgo risiedono e pagano le tasse altrove. Inoltre Amburgo è un Land forte perché ha un territorio senza zone rurali. Comunque la forbice del reddito pro-capite in Germania si va lentamente stringendo.

Per la fissazione delle tariffe, l'unico responsabile è il Land: il trasporto urbano si fonda sulle sovvenzioni per il 40% dei costi.

L'orario di lavoro è di 40 ore nel settore pubblico più gli straordinari (vale anche per il porto, sulla base di turni). I lavoratori delle industrie pubbliche fanno 38,5 ore settimanali.

L'indebitamento annuo del Land è più o meno stabile, ma gli oneri degli interessi sulle entrate sono passati dal 4-5% del 1970 al 14-15% del 1985.

Le entrate, registrano un trend di aumento del 4-5%. Non ci sono imprese a partecipazione regionale di Amburgo, solo aziende pubbliche normalmente in perdita (per il 1985 si prevede un onere di 450 milioni DM).

3.7 Nei giorni 9 e 10 la delegazione ha avuto incontri a Berlino ovest.

Nel pomeriggio del 9 la delegazione si è incontrata con il dirigente dell'Amministrazione delle finanze responsabile del bilancio e della politica finanziaria, dott. Werner Maier.

Il dott. Maier ha fatto una breve introduzione rispondendo quindi alle domande dei deputati italiani.

Il bilancio di Berlino ovest è il quinto per dimensione della Germania federale con 22 mld. DM (il primo è quello della Nordrenania-Westfalia).

La politica economica di Berlino è ispirata alla stessa filosofia adottata al centro (la città è governata dalla stessa coalizione di Bonn) e persegue in particolare il consolidamento del bilancio, finora appesantito dagli oneri per gli interessi relativi al forte indebitamento. In un quadro generale di calo degli investimenti, Berlino registra invece un incremento (+17% nel 1984), mentre è analoga al resto del Bund la situazione delle spese sociali i cui oneri aumentano in modo più che proporzionale rispetto alla resa erodendo sempre più i margini di intervento.

La particolare situazione della città e il calo demografico hanno invece permesso di risolvere il problema degli alloggi.

Berlino ha per legge diritto ad una sovvenzione globale da parte del Bund e non partecipa alla perequazione finanziaria orizzontale (trasferimenti da altri Länder). I trasferimenti del Bund sono ammontati nel 1984 a 11,2 miliardi DM pari al 52% dell'intero bilancio. La legge stabilisce solo il diritto alla sovvenzione e non i criteri: nella pratica in maggio Berlino comunica Bonn il suo fabbisogno; in successive riunioni (a Berlino) si svolge una contrattazione e poi al centro si decide.

Berlino partecipa però alla perequazione finanziaria verticale: trasferisce le sue entrate al Bund che a sua volta poi sovvenziona Berlino.

La città di Berlino è divisa amministrativamente in **distretti**, ciascuno dei quali ha un suo bilancio e sue funzioni delegate dal centro, in particolare in materia di investimenti, pubblico impiego, assistenza sociale, sulla base di direttive del Senato (cioè del Governo) di Berlino.

Chi vive e lavora a Berlino gode, rispetto agli altri tedeschi, di **incentivi speciali**: vi sono agevolazioni fiscali per attività economiche; premi a carico dello Stato sui redditi da lavoro dipendente (pari all'8% del reddito) e premi sugli altri redditi (compresi quelli dei pensionati) con una esenzione fiscale pari al 30% (i lavoratori dipendenti possono anche scegliere questo secondo tipo di premio, più conveniente per i redditi più alti).

Il canone degli alloggi popolari è calmierato, quello degli alloggi siti in fabbricati costruiti prima della guerra, bloccato (ma dal 1988 questa agevolazione sparirà). I trasporti sono più economici, mentre le tariffe dell'energia elettrica e del gas sono più care.

Per legge (sia per il Bund che per i Länder) il bilancio deve essere in pareggio. Per il 52% le entrate di Berlino sono sovvenzioni del Bund, per il 25% entrate proprie (gettito fiscale), per il 20% circa entrate diverse (Berlino è proprietaria di diverse aziende). Il rimanente 3% è costituito dal ricorso al mercato dei capitali.

Minori entrate o maggiori spese vengono coperte a valere sugli esercizi successivi.

L'**iter del bilancio** inizia a febbraio con la presentazione di uno schema al Senato: a giugno segue l'approvazione del progetto preliminare che dopo l'estate viene presentato in Parlamento che deve approvarlo entro dicembre. In corso d'anno vengono in genere presentati uno o due bilanci suppletivi.

Il **tasso di disoccupazione** è leggermente inferiore alla media nazionale con un 9% che equivale a 76.000 unità.

Nella mattinata del 10 settembre si sono avuti incontri al Ministero dei trasporti e delle imprese, anche con un rappresentante del Ministero dell'economia e lavoro.

Il dott. Gollmer, direttore generale del **Ministero dei trasporti** si è soffermato in particolare sulla tematica delle **imprese pubbliche**. La città di Berlino è proprietaria di azien-

de di pubblica utilità ed ha partecipazioni di maggioranza in altre società.

Nel primo gruppo rientrano le aziende per la nettezza urbana, per i trasporti, per l'approvvigionamento idrico. Nel secondo, l'azienda per la fornitura di energia elettrica, la manifattura di porcellana di Stato (voluta da Federico II), il mattatoio, la società portuale di immagazzinaggio.

La città collabora all'attività di ricerca e sviluppo con istituti di cultura (Università e Politecnico) e industrie private. Ha inoltre costituito una società di engineering e consulenza, la Berlin Consult (di proprietà del Senato di Berlino) che ha ottenuto commesse in tutto il mondo e fornisce **know-how** e impianti chiavi in mano.

Il dott. Baumgarten, Capo della Divisione Ricerca, Tecnologia e Innovazione del **Ministero dell'economia e del lavoro**, ha fornito innanzitutto alcune dati essenziali su Berlino Ovest. 2 milioni di abitanti, di cui 850.000 attivi (160.000 impiegati nell'industria e 60.000 lavoratori autonomi), ha un prodotto lordo pari a 60 milioni di DM, cioè maggiore di quello del Portogallo e metà di quello dell'intera Austria.

Negli ultimi anni il Senato di Berlino ha deciso di dare un **forte impulso all'innovazione**, puntando all'ammodernamento delle strutture tecnologiche. E' stato costruito in questo quadro nel 1983 un "centro" di iniziativa e parco tecnologico", sul modello di Silicon Valley in USA, che si occupa in particolare di biotecnologia, software, sviluppo di sistemi. E' il primo centro del genere in Germania (sono venuti poi quelli di Monaco, Stoccarda e Colonia).

Vi è una realtà di forte cooperazione tra industria e ricerca scientifica: vi sono 180 istituti di ricerca e 90.000 studenti a Berlino. Particolarmente importanti i centri di ricerca sulle telecomunicazioni e sul nucleare. Sono stati altresì creati dei fondi di venture capital pubblico.

La politica economica berlinese è ispirata a tre priorità:

- miglioramento della commercializzazione e potenziamento della ricerca e lo sviluppo aziendale;
- creazione a Berlino di nuove aziende tecnologicamente orientate verso l'innovazione e l'automazione;
- qualificazione per le nuove professioni.

La città si sente come un laboratorio di ricerca per le nuove tecnologie ed è al contempo al primo posto in Germania

per la crescita dell'occupazione industriale. L'11% di tutti gli stanziamenti del Bund per la scienza e la ricerca sono destinati a Berlino.

Per quanto riguarda le aziende pubbliche di servizi, esse per legge, devono coprire i costi con le tariffe. Unica eccezione è l'azienda di trasporto urbana. Si sta cercando di portare le tariffe di quest'ultimo servizio ad un livello tale da coprire il 40% dei costi. Il biglietto (con due ore di validità) costa 2,10 DM. La rete è di 1.200 Km. Le sovvenzioni costano al Senato circa 600 milioni DM alle quali vanno aggiunte quelle specifiche per particolari categorie - studenti, disoccupati, ecc.- pari a circa 70 milioni DM.

A domande specifiche circa lo stato dei **rapporti commerciali tra Berlino e l'Italia**, gli interlocutori si sono riservati di inviare dati precisi sui flussi. Comunque l'Italia, come partner viene subito dopo la Francia e l'Austria. Esistono anche progetti di collaborazione tra Istituti berlinesi e aziende italiane (quali la Fiat). E' auspicabile comunque che i rapporti vengano intensificati.

Per la **ricerca sul nucleare** esiste a Berlino un reattore nucleare. E' invece impossibile la creazione di centrali nucleari a olio combustibile e a carbone. I vincoli internazionali non permettono a Berlino di partecipare all'associazione europea per l'energia mentre le impongono una totale autonomia anche dalla Germania federale. Si fa uso di gas di città e con l'inizio di ottobre dovrebbe essere disponibile metano siberiano.

Si allega un interessante dépliant sullo sviluppo economico di Berlino e sulla convenienza ad investire a Berlino (All. 13). E' inoltre disponibile presso il Servizio Studi un opuscolo in inglese sul Centro di iniziativa e parco dell'innovazione tecnologica a Berlino.

Nel corso della successiva visita alla città, i deputati italiani hanno potuto visitare la stazione sperimentale della ferrovia urbana sopraelevata con rotaia a magnete sospesa. I vagoni si muovono senza ruote, con un campo magnetico mobile. Si tratta di una novità importante nel sistema dei trasporti urbani che non ha riscontro nel mondo, se non a Las Vegas. Dal prossimo anno alcuni tratti dovrebbero essere operativi.

NOTA: gli allegati alla presente relazione, che non sono stati riprodotti, possono essere richiesti al Servizio Studi - Dipartimento Finanza Pubblica.