

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

**Nn. 1849-1849-bis e 1892-A/quater**

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE SPADACCIA)

Comunicata alla Presidenza il 4 novembre 1989

SUI

### **DISEGNI DI LEGGE**

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990  
e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992 (n. 1849)

presentato dal **Ministro del Tesoro**  
di concerto col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 1989**

Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno  
finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992  
e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1991-1992  
(n. 1849-*bis*)

presentato dal **Ministro del Tesoro**  
di concerto col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1989**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e  
pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990) (n. 1892)

**presentato dal Ministro del Tesoro  
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica  
e col Ministro delle Finanze**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1989**

---

ONOREVOLI SENATORI. - Due fatti avevano fatto sperare che la legge finanziaria 1990, e con essa l'intera manovra economica di questa sessione di bilancio si sarebbe distinta dalla precedente.

#### L'ILLUSIONE DI UNA SESSIONE DI BILANCIO DIVERSA

##### 1. *La nota aggiuntiva del Ministro Carli.*

Subito dopo la costituzione del nuovo governo presieduto da Giulio Andreotti, su richiesta del Parlamento, i ministri finanziari hanno dovuto manifestare la loro volontà rispetto al Documento di programmazione economico-finanziaria, presentato a maggio dal precedente governo De Mita, e per esso dal Ministro del tesoro Amato.

In una «nota aggiuntiva» al Documento di programmazione economico finanziaria, il nuovo Ministro del Tesoro Guido Carli, confermando gli obiettivi di fondo del piano di rientro del debito pubblico presentato dal suo predecessore, espresse tuttavia la volontà del governo di rafforzare e quindi accelerare la politica di rientro dalla grave situazione di indebitamento pubblico. Se la composizione complessiva del governo poteva apparire in contraddizione con questa dichiarazione di volontà, il nome del Ministro del Tesoro con la sua autorevolezza e il suo prestigio e il suo passato di governatore della Banca d'Italia ne costituivano tuttavia un marchio di garanzia e di credibilità.

##### 2. *Gli impegni del «governo ombra».*

D'altra parte il primo atto significativo del «governo-ombra» (una ormai antica e sperimentata istituzione del bipartitismo britannico cui ha voluto rifarsi il PCI del «nuovo corso») è consistito proprio nell'annuncio dato dal segretario di questo partito, Achille Occhetto, che l'opposizione comunista si sarebbe confrontata con il governo ufficiale sulle grandi questioni del risanamento finanziario non sottraendosi al dovere di proporre un proprio piano di rientro dall'indebitamento pubblico, e assoggettandosi di conseguenza, nelle controproposte riguardanti la politica di bilancio e la spesa pubblica, ai limiti derivanti dalle compatibilità imposte dal proprio piano.

Questi fatti avevano fatto sperare che quest'anno la comune consapevolezza del governo - almeno nei suoi ministri finanziari - e delle opposizioni (e fra esse in primo luogo e per la prima volta la più consistente forza del PCI) avrebbe reso possibile una manovra economico-finanziaria assai più rigorosa di quelle degli anni precedenti e capace di conseguenza di correggere sia pure gradualmente gli andamenti tendenziali della nostra

spesa pubblica in conseguenza dei quali il debito pubblico si è andato accrescendo consistentemente e ineluttabilmente fino a raggiungere le dimensioni del PIL.

3. *Nessuna speranza per il rallentamento del ritmo di crescita del debito pubblico.*

I documenti presentati dal Governo e il dibattito che su di essi si è svolto hanno purtroppo smentito questi elementi di speranza.

Chi scrive, per altro, potrebbe ricavare dall'attuale manovra economico-finanziaria, non foss'altro per vanità, almeno tre motivi di soddisfazione:

A) per la prima volta grazie alla riforma della legge n. 468 del 1978, la discussione e votazione del saldo netto da finanziare viene fatta all'inizio, in modo che si debba tener conto nelle votazioni successive delle conseguenti compatibilità. Che il saldo netto da finanziare dovesse essere una scelta iniziale della manovra economico-finanziaria, e non la risultante finale di tutti gli sfondamenti decisi durante la sessione di bilancio, è stata la tesi che hanno a lungo sostenuto isolati, nella ottava e nella nona legislatura, alcuni parlamentari radicali, repubblicani, e della sinistra indipendente. A questa tesi è finalmente approdato l'intero Parlamento.

B) La manovra dell'attuale governo fa proprie in larga misura le proposte avanzate nella sessione di bilancio del 1988, attraverso i propri emendamenti, dai senatori del Gruppo federalista europeo ecologista. In quegli emendamenti si possono ritrovare gran parte dei tagli apportati nell'attuale legge finanziaria alle previsioni di competenza e gran parte delle rimodulazioni delle leggi pluriennali, che costituiscono in buona sostanza la manovra del Ministro Carli sul lato della spesa.

Vogliamo sottolinearlo subito perchè sia chiaro che, se denunciemo i limiti e l'insufficienza della manovra economico-finanziaria, non sottovalutiamo affatto l'importanza di questa scelta. Era ora infatti che i ministri del Tesoro che avevano in precedenza prevalentemente operato sulla cassa nel tentativo di contenere i flussi di spesa, mettessero mano anche alle previsioni di competenza, tenendo conto dei residui passivi e delle giacenze di tesoreria. Speriamo che si ponga così fine alla cialtroneria che ha consentito per anni ai ministri della spesa di assumere impegni crescenti per gli anni successivi, caricando le previsioni di competenza, mentre i ministri del Tesoro dovevano fare i salti mortali per controllare i flussi di tesoreria attraverso la cassa.

Il fatto che il Ministro del Tesoro abbia guardato all'accumularsi dei residui passivi e delle giacenze di tesoreria anche quando si è trattato della ricostruzione della Basilicata e della Campania (4.500 miliardi di giacenze), va ascritto a suo merito. Le rimodulazioni conseguenti corrispondono quasi alla virgola a quelle da noi proposte lo scorso anno.

C) Nel quadro della politica di risanamento, proposta dal governo ombra, i gruppi della opposizione comunista e della sinistra indipendente hanno riversato nel dibattito sulla finanziaria il progetto di legge elaborato dall'on. Visco di riforma delle imposte dirette, a cui si aggiunge quest'anno un altro progetto di riforma delle imposte indirette. L'opposizione comunista ha quindi deciso di sfidare la manovra economica del governo ufficiale sul terreno del rigore fiscale e dell'aumento della pressione tributaria. Per chi,

come noi, ritiene che la strada del rigore fiscale per quanto impopolare sia il presupposto, insieme alla riduzione e alla modificazione qualitativa e produttiva della spesa, di ogni opera di risanamento finanziario, la scelta comunista appare assai positiva. Ai due citati progetti di legge, facciamo infatti riferimento anche noi nei nostri emendamenti, collocandoli in un fondo negativo, e traendo dalle relative previsioni di maggiore entrata le risorse per una ulteriore e più incisiva riduzione del saldo netto da finanziare.

#### UNA MANOVRA DI CORTO RESPIRO ED IL RINVIO DELLE RIFORME «FORTI»

Tutto ciò non può tuttavia far velo al giudizio negativo che si deve dare sulla manovra che viene proposta con i documenti economici per l'esercizio 1990.

Questi elementi di convergenza appaiono infatti prevalentemente il frutto del progressivo aggravarsi dello stato della finanza pubblica in parallelo con gli insuccessi registrati dal piano di rientro e con l'approssimarsi della scadenza del 1992.

Nel breve volgere di pochi mesi e di alcuni incontri chiarificatori con i colleghi di governo, la primitiva determinazione dei ministri finanziari si è molto stemperata, sfociando in una manovra di efficacia non superiore a quella delle manovre sperimentate negli anni passati e per ciò stesso più criticabile, in quanto non fa tesoro dell'esperienza dei precedenti insuccessi.

Una manovra di corto respiro, anzitutto, sul piano della *qualità* degli interventi, per l'assenza di un disegno coerente in materia di razionale riallocazione delle risorse, di politica energetica, di tutela ambientale e per la mancata prospettazione delle cosiddette «riforme forti», ripetutamente annunciate e sempre rinviate e che figurano, viceversa (si vedano le già citate proposte di legge Visco) sia nel programma del governo ombra, sia negli emendamenti proposti dal nostro gruppo.

Ma di corto respiro anche sotto il profilo *quantitativo*, considerato che l'obiettivo di fabbisogno per il 1990, pari a 133 mila miliardi, appare in un primo luogo poco stringente, in quanto non comporta una significativa riduzione del rapporto fabbisogno/PIL, sostanzialmente fermo da alcuni anni su un livello eccessivamente elevato, e, in secondo luogo anche scarsamente attendibile.

#### 4. Il fabbisogno di 133.000 miliardi contraddice la manovra di rientro.

D'altra parte lo stesso relatore di maggioranza, sen. Ferrari Aggradi, nella «bozza di relazione» presentata alla Commissione Bilancio, mentre nel capitolo introduttivo sottolinea con grande enfasi il proposito del ministro Carli di «rafforzare l'azione di contenimento del debito pubblico» proposta dal piano Amato, nel capitolo successivo è costretto a riconoscere che nessuna accelerazione è stata impressa a quel piano dalla manovra economico-finanziaria dell'attuale governo: «per effetto della manovra - scrive Ferrari Aggradi - si passa a una stima del fabbisogno di 133.000 miliardi, raggiungendo in sostanza gli obiettivi del Documento di programmazione economico-finanziaria».

Amato aveva proposto l'obiettivo di perseguire l'eliminazione del disavanzo, al netto degli oneri per interessi, entro il 1992, anno in cui prevedeva di poter realizzare un modesto avanzo primario di circa 8.000 miliardi di lire. Per Carli invece sarebbe necessario puntare ad un pareggio che inglobi tutti gli oneri con la sola esclusione delle spese in conto capitale. La scelta di Carli si basava sulla giusta considerazione - rilevata da Ferrari Aggradi - che in assenza di un forte avanzo primario la spesa per interessi continuerebbe ad accrescere il debito pubblico, autoalimentandosi.

Ma il relatore di maggioranza non si chiede, se non implicitamente, come sia possibile raggiungere un così rigoroso (e giusto) traguardo senza una accelerazione della manovra di rientro proposta da Amato. Non solo questa mancata accelerazione rende più gravose, e quindi più difficili e meno credibili, le manovre del 1991 e del 1992, ma tra le cifre presentate dal nuovo Governo non esiste alcuna indicazione per gli anni successivi che risulti coerente con la dichiarazione di volontà del ministro Carli.

Noi abbiamo il dovere di rendere esplicita questa contraddizione.

##### *5. Nessuna garanzia di controllo della spesa pubblica.*

Per quanto riguarda l'inattendibilità delle previsioni quantitative, non si comprende per quale motivo il governo non si sia cautelato ampliando la portata della manovra al fine di neutralizzare in anticipo possibili scostamenti in aumento del fabbisogno effettivo rispetto alle previsioni.

Rispetto a questo problema, il Ministro Carli ha orgogliosamente e rigorosamente affermato che bisogna rovesciare l'andazzo che ha considerato fin qui come un dato immodificabile gli aggregati del fabbisogno tendenziale, adeguandovi le previsioni: occorre invece agire per imporre il contenimento del fabbisogno nei limiti delle previsioni. Affermazione sacrosanta. Ma non si vede, allo stato dei fatti, di quali strumenti in più disponga, per renderla operante, il Ministro Carli rispetto ai suoi predecessori. Dalla legge finanziaria e dagli stessi provvedimenti collegati questi diversi e più efficaci strumenti di controllo della spesa pubblica non risultano. E in loro mancanza è doveroso richiamare l'attenzione sull'andamento reale della nostra spesa pubblica, con cui è da supporre che anche nel prossimo esercizio finanziario bisognerà fare i conti.

##### *6. La costante differenza fra obiettivi e consuntivo.*

La tavola 1 mostra come nei precedenti esercizi, a dispetto delle manovre correttive varate in corso d'anno, lo scarto tra i dati di consuntivo e gli obiettivi annunciati si sia costantemente attestato su valori dell'ordine dei 13.000 miliardi di lire.

## FABBISOGNO DI CASSA DEL SETTORE STATALE

(miliardi di lire)

FONTI	1987		1988		1989		
	Stima	Obiettivo	Stima	Obiettivo	Stima	Obiettivo	% PIL
D.P.E.F. 1988-1992 .....			122.000	114.450	131.300	115.150	(10,2)
D.P.E.F. 1990-1992 .....					130.000	130.000	(11)
R.P.P. 1987 .....	102.600	100.000					
R.P.P. 1988 .....	109.000	-	-	109.500 (a)			
R.P.P. 1989 .....			118.000	-	137.000	117.350	(10,4)
<i>Trimestrali di cassa:</i>							
- per l'anno .....	105.600	100.000	122.000	112.000	129.700	-	
- a marzo .....	105.600	100.000	122.000	112.000	129.700	130.000	(11)
- a giugno .....	109.000	100.000	118.000	112.000			
- a settembre .....	111.000	100.000	121.200	-			
<i>Dati di consuntivo:</i>							
		% PIL		% PIL			
- provvisori .....	113.560 (b)		122.800 (b)				
- definitivi:							
al lordo dei debiti pregressi	113.680	(11,6)	123.807				
			(124.450) (c)	(11,5)			
al netto dei debiti pregressi	113.342	(11,6)	121.011				
			(124.450) (c)	(11,5)			

I dati sono al netto dei debiti pregressi:

(a) Il fabbisogno era stato poi ridotto, nel novembre 1987, in sede di esame del disegno di legge finanziaria 1988, a 103.500 miliardi a seguito delle modifiche apportate dal Governo alla manovra di finanza pubblica proposta a settembre con la presentazione dei documenti di bilancio.

(b) Dati di preconsuntivo contenuti delle Relazioni trimestrali di cassa ad anno.

(c) Dato fornito dal D.P.E.F. 1990-1992, pag. 14, alla luce della rideterminazione degli interessi contabilizzati nell'area della raccolta postale.

## L'INCAPACITÀ DI PREVISIONE DEI RESIDUI E LA VALANGA DELLE CONTABILITÀ SPECIALI

Nè si registrano segni di progresso in materia di capacità di previsione del fabbisogno. Tale giudizio è confermato dalla recente «Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per il 1989 e sulla situazione di cassa al 30 giugno 1989», che lamenta l'impossibilità da parte del governo di conoscere e di comunicare al Parlamento, a dieci mesi dalla chiusura dell'esercizio precedente, informazioni sulla consistenza dei residui al 31 dicembre 1988 relativi all'intero settore pubblico per «l'incompletezza e talora l'assenza dei flussi di informazione in proposito fatti pervenire dagli enti interessati».

Una difficoltà peraltro già posta in luce nella relazione sul Documento di programmazione economico-finanziaria 1990/1992, tenuta dal senatore Andreatta il 1° agosto del corrente anno e nella quale si sottolinea quanto segue: «manca un raccordo tra gli operatori pubblici (a partire dal bilancio dello Stato) e conto del settore pubblico. In particolare si deve rilevare che il Documento si limita a fornire una versione programmatica del bilancio pluriennale di competenza senza spiegare come le previsioni di competenza si raccordino agli obiettivi di fabbisogno».

A questa considerazione se ne deve aggiungere un'altra: ai settori che tradizionalmente realizzano sfondamenti sistematici e costanti delle previsioni (Fondo sanitario nazionale, contratti per il pubblico impiego, eccetera), cominciano ormai a sommarsi in maniera visibile e allarmante gli effetti devastanti delle sempre nuove contabilità speciali.

Del Mezzogiorno ci si è occupati negli anni passati, e si è giunti ora alla costituzione di una commissione d'inchiesta il cui primo vero compito dovrebbe essere di porre un argine a quella che rischia altrimenti di rivelarsi una voragine senza fondo, e di riportare sotto controllo degli interventi che sono stati voluti nella più assoluta incontrollabilità.

Ma questa sessione di bilancio ha rivelato come, rispetto ai pur cospicui stanziamenti della cooperazione allo sviluppo e alla ridotta capacità di spesa degli strumenti pubblici che ad essa sovrintendono, siano stati assunti dal Ministero degli affari esteri impegni che superano di quattro o cinque volte le disponibilità finanziarie. E la Commissione bilancio si è trovata, a termini di regolamento, impotente a correggere una situazione che può consentire impegni al di fuori di ogni rapporto con gli stanziamenti di bilancio.

Su un altro fronte, quello dei meccanismi delle assicurazioni alle esportazioni, esistono molte avvisaglie che fanno temere che le perdite della SACE siano molto superiori agli stessi pur ingenti e continui interventi di rifinanziamento che di anno in anno siamo chiamati a decidere nella legge finanziaria (quest'anno per 800 miliardi). Tutto questo è avvenuto al di fuori di ogni controllo di merito da parte del Parlamento e dello stesso Governo. Non vorremmo che presto lo Stato debba trovarsi a pagare perdite sei o sette volte superiori a quelle che si sono verificate con il recente scandalo della BNL.

#### IL PESO DEL PARTITO TRASVERSALE DELLA SPESA FACILE

Restano da individuare le ragioni per le quali, malgrado l'indiscutibile impegno di cui va dato atto al ministro Amato, siano finora sempre risultate, da un lato, inaffidabili le previsioni fornite dal governo e, dall'altro, scarsamente efficace l'opera di risanamento della finanza pubblica.

A tale riguardo, non si può sottacere l'esistenza di un partito trasversale, fortemente ostile a ogni iniziativa mirante a contenere la spesa pubblica; un partito che attraversa, in diversa misura e a vario titolo, l'intero arco delle forze politiche presenti in Parlamento.

In secondo luogo, la divaricazione tra previsioni e consuntivi trae origine dalla più accentuata dinamica delle variabili economiche, in particolare per quanto riguarda i prezzi.

Tassi d'inflazione più elevati di quelli assunti a base delle proiezioni gonfiano le entrate, ma anche le spesa, soprattutto quella relativa al servizio



del debito. Cresce, di conseguenza, l'incidenza della quota rappresentata dagli interessi sul fabbisogno complessivo.

Per contro, si riduce il valore reale della parte infruttifera del debito, ossia di quella non coperta da titoli o da altre forme di indebitamento onerose. Ciò spiega il motivo per il quale, nonostante la crescita del fabbisogno, il rapporto debito/PIL si sia andato incrementando in misura più contenuta di quanto preventivato.

#### *7. Il rapporto perverso tra competenza e cassa.*

Accanto a tali motivi, per così dire «esogeni», anche gli stessi indirizzi praticati dal governo hanno concorso a ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di risanamento. L'esecutivo negli anni passati si è preoccupato soprattutto, sovente con provvedimenti «*una tantum*», di incidere sulla dinamica di cassa, trascurando di definire con maggiore rigore gli stanziamenti di competenza. Ci si illudeva di riuscire a contenere le dimensioni del fabbisogno, attraverso il controllo dei flussi di spesa, pur lasciando campo libero ai ministri e al Parlamento in materia di competenza. Tale linea di condotta è risultata perdente, per la duplice ragione che, da un lato, per quanto attiene al fabbisogno, hanno fatto difetto sia gli strumenti d'intervento, sia le stesse informazioni e, dall'altro, il volume incontrollato degli stanziamenti di competenza ha finito inevitabilmente per riversarsi sulla cassa.

Ora, viceversa, l'attenzione del governo si è spostata sulla competenza, ed abbiamo sottolineato l'opportunità di questa scelta, dalla quale tuttavia non ci si possono attendere miracoli. Si trascura, infatti, di considerare che l'azione intrapresa - in particolare, per la parte riguardante la «pulizia» del bilancio, attuata mediante la definizione e la rimodulazione di stanziamenti inclusi nelle tabelle della legge finanziaria - attenendo appunto al bilancio di competenza, opera su quello di cassa con effetti talvolta dubbi, comunque non immediati. Ancora più aleatori risultano poi, per i motivi più volte accennati, i nessi con gli obiettivi di fabbisogno.

In termini di competenza (cfr. tavole 2/a e 2/b) le previsioni assestate relative al bilancio 1989 hanno registrato di già cospicui miglioramenti dei saldi differenziali rispetto alle previsioni iniziali (il saldo netto da finanziare al netto delle operazioni per regolazioni debitorie passa da 147.392 miliardi a 140.734 miliardi). Nonostante ciò, in termini di cassa si è verificato l'opposto (il saldo netto da finanziare sale da 168.483 a 191.118 miliardi).

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 2/a

QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI 1990 A LEGISLAZIONE VIGENTE A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI INIZIALI ED ASSESTATE 1989  
(in miliardi di lire)

	BILANCIO 1989				PREVISIONI 1990 A LEGISLAZIONE VIGENTE		VARIAZIONI 1990 SU 1989 ASSESTATO		
	Previsioni iniziali legge n. 542 del 1988		Previsioni assestate		Al lordo delle operazioni per regolazioni debitorie	Al netto delle operazioni per regolazioni debitorie	In valori assoluti	In termini percentuali	
	1	2	3	4					5
<b>A) Competenza:</b>									
Entrate tributarie .....	277.911	277.911	295.021	295.021	322.676	322.676	27.655	9,4	
Altre entrate .....	58.492	58.492	59.339	59.339	67.598	67.598	2.259	3,8	
	336.403	336.403	354.360	354.360	390.274	390.274	29.914	8,4	
Spese correnti al netto degli interessi .....	314.546	314.546	321.339	321.339	342.951	342.951	15.612	4,9	
Interessi .....	91.725	91.725	96.965	96.965	113.251	113.251	16.286	16,8	
Spese correnti .....	406.271	406.271	418.304	418.304	456.202	456.202	31.898	7,6	
Spese in conto capitale .....	77.524	77.524	76.790	76.790	110.648	110.648	33.858	44,1	
	483.795	483.795	495.094	495.094	566.850	566.850	65.756	13,3	
Rimborso di prestiti .....	27.799	27.799	28.286	28.286	121.452	121.452	93.166	-	
	511.594	511.594	523.380	523.380	688.302	688.302	158.922	30,4	
Saldo netto da finanziare al netto degli interessi .....	55.667	55.667	43.769	43.769	63.325	63.325	19.556	44,7	
Saldo netto da finanziare .....	147.392	147.392	140.734	140.734	176.576	176.576	35.842	25,5	
Ricorso al mercato .....	175.191	175.191	169.020	169.020	298.028	298.028	129.008	76,3	

(a) Tali operazioni concernono il ripiano, e la relativa copertura, della spesa sanitaria per gli anni 1985 e 1986 (miliardi 3.000) e dell'80 per cento dei disavanzi di esercizio 1982-1986 delle Aziende locali di trasporto (miliardi 3.000), di cui al decreto-legge n. 201 del 1989.

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 2/b

QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI 1990 A LEGISLAZIONE VIGENTE A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI INIZIALI ED ASSESTATE 1989  
(in miliardi di lire)

	BILANCIO 1989				PREVISIONI 1990 A LEGISLAZIONE VIGENTE		VARIAZIONI 1990 SU 1989 ASSESTATO		
	Previsioni iniziali legge n. 542 del 1988		Previsioni assestate		Al lordo delle operazioni per regolazioni debitorie	Al netto delle operazioni per regolazioni debitorie	In valori assoluti	In termini percentuali	
	1	2	3	4					5
B) Cassa:									
Entrate tributarie .....	272.385	272.385	289.121	289.121	316.305	316.305	27.184	9,4	
Altre entrate .....	58.300	58.300	59.395	59.395	67.475	61.475	2.080	3,5	
	330.685	330.685	348.516	348.516	383.780	377.780	29.264	8,4	
Spese correnti al netto degli interessi .....	318.406	318.406	343.444	343.444	349.518	343.518	74	-	
Interessi .....	91.551	91.551	96.817	96.817	112.702	112.702	15.885	16,4	
Spese correnti .....	409.957	409.957	440.261	440.261	462.220	456.220	15.959	3,6	
Spese in conto capitale .....	89.211	89.211	99.373	99.373	121.147	121.147	21.774	21,9	
	499.168	499.168	539.634	539.634	583.367	577.367	37.733	7,0	
Rimborso di prestiti .....	27.818	27.818	28.313	28.313	121.475	121.475	93.162	-	
	526.986	526.986	567.947	567.947	704.842	698.842	130.895	23,0	
Saldo netto da finanziare al netto degli interessi .....	76.932	76.932	94.301	94.301	86.885	86.885	- 7.416	- 7,9	
Saldo netto da finanziare .....	168.483	168.483	191.118	191.118	199.587	199.587	8.469	4,4	
Ricorso al mercato .....	196.301	196.301	219.431	219.431	321.062	321.062	101.631	46,3	

(a) Tali operazioni concernono il ripiano, e la relativa copertura, della spesa sanitaria per gli anni 1985 e 1986 (miliardi 3.000) e dell'80 per cento dei disavanzi di esercizio 1982-1986 delle Aziende locali di trasporto (miliardi 3.000), di cui al decreto-legge n. 201 del 1989.

In conclusione, l'azione di contenimento del disavanzo pubblico attuata sulla competenza non esplica i suoi effetti con immediatezza, in quanto sconta i riflessi delle gestioni passate. Nè si può escludere che la riduzione degli stanziamenti comporti più pronti utilizzi del potenziale di spesa (competenza più residui) provocando addirittura ulteriori riflessi negativi sull'andamento immediato del fabbisogno.

#### 8. *La copertura delle nuove leggi rimane un miraggio.*

Per rendersi conto della scarsa portata della manovra del governo, è opportuno valutarne gli effetti in base a criteri differenti da quelli tradizionali di puro e semplice raffronto con il progetto di bilancio presentato a luglio. Più precisamente risulta utile distinguere gli interventi sulla normativa vigente (riguardanti modifiche di stanziamenti o anche determinazione degli stessi) da quelli che o si ricollegano a modificazioni del quadro legislativo ovvero risultano essi stessi diretti a modificarlo.

Tra gli interventi che non innovano la normativa vigente, vanno inclusi, da un lato, gli effetti dell'articolato, da cui derivano riduzioni di entrate e maggiori spese per 12.799 miliardi di lire, e, dall'altro, le riduzioni di spesa per complessivi 28.672 miliardi di lire, determinate da minori stanziamenti, rifinanziamenti di spese per investimenti, definanziamenti e rimodulazioni di leggi pluriennali (tabelle da C a F).

Tra gli interventi che innovano direttamente la legislazione vigente o che si ricollegano a possibili innovazioni, vanno considerati, da un lato, 12.300 miliardi di maggiori entrate (sia extra tributarie o per imposte, sia anche per alienazione di beni) e, dall'altro, gli stanziamenti ai fondi globali, pari, per la parte corrente, a 29.267 miliardi e, per il fondo di conto capitale, a 7.585 miliardi di lire.

In una situazione in cui la dinamica dei conti pubblici appare difficilmente controllabile, non sembra che possano essere messi sullo stesso piano interventi del primo tipo e quelli del secondo, ossia, da un lato, un'opera di pulizia del bilancio - senz'altro opportuna, ma altrettanto certamente tardiva - quale quella realizzata con le tabelle da C a F, dall'altro, e la predisposizione delle condizioni (tabelle A e B) che consentono la approvazione di nuove leggi destinate a incidere negativamente sul bilancio dello stato e quindi a rendere più arduo negli anni a venire il risanamento delle finanze pubbliche. Insomma, il governo, per un verso, raschia il barile sulla legislazione vigente nei termini consentitigli dalla finanziaria e, per l'altro, introduce nuove possibilità di spesa sia corrente che in conto capitale, solo parzialmente coperte da modifiche normative che introducono maggiori imposte. Tale circostanza appare più rilevante del fatto che l'importo stanziato per i fondi globali, destinati alla copertura di provvedimenti legislativi da approvare, sia inferiore a quello figurante sul progetto di bilancio presentato a fine luglio.

Da un governo che dichiara di considerare obiettivo minimale quello dell'annullamento del fabbisogno primario e che si ripromette più ambiziosamente di conseguire in prospettiva l'annullamento del saldo corrente, ci si attendevano francamente comportamenti più coerenti e risoluti. In particolare, ci si sarebbe attesi un indirizzo volto a evitare in maniera tassativa nuovi

provvedimenti legislativi destinati ad alimentare il disavanzo corrente; indirizzo reso possibile dalla legge 23 agosto 1988, n. 362.

Tale legge - fissando rigidamente, in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, le modalità di copertura delle leggi che comportino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate - lascia aperta una sola maglia all'aumento del *deficit* corrente: quella del fondo globale. Al tempo stesso, però, consente di rinchiuderla, prevedendo la possibilità di stanziamenti negativi, alla cui efficacia è subordinato l'utilizzo degli accantonamenti positivi. Ragione per cui la eventuale presentazione di tabelle A a saldo zero può essere assunta come indicativa del fatto che l'evoluzione della normativa si stia realizzando secondo un indirizzo volto ad assicurare tendenzialmente il pareggio di parte corrente.

Viceversa, il governo si muove in conformità di un tale indirizzo rendendo possibile, mediante la tabella A allegata alla finanziaria, che l'attività legislativa produca nell'esercizio 1990 un flusso netto di maggiori spese correnti pari a oltre 20 mila miliardi. In tale modo l'esecutivo si preclude la possibilità di utilizzare al fine del riassetto della finanza pubblica le possibilità offertegli dalla legge n. 362.

Ora è del tutto evidente che lo stato non può bloccare la sua produzione legislativa e la necessità di finanziarla. Ciò che si deve contestare è la scelta, nella situazione attuale, di pretendere di finanziarla in sede di previsione attraverso il ricorso all'indebitamento.

La buona situazione dell'economia internazionale e il buon andamento dell'economia italiana renderebbero più facile compiere questa scelta ora. Più tardi, dopo una sempre possibile svolta recessiva essa diventerebbe maggiormente problematica, se non impossibile.

E i costi che il paese dovrebbe sopportare sarebbero assai più alti.

D'altra parte bisogna uscire definitivamente dalla logica assistenziale che induce a credere che tutto possa essere finanziato a carico dello Stato. Molte iniziative dannose o inessenziali devono essere definanziate utilizzando le risorse che così si libererebbero, per finanziare le scelte davvero importanti e serie che si decide di compiere. In questo per l'appunto dovrebbero consistere una vera politica di governo della economia e una seria politica di bilancio.

#### UNA MANOVRA TIMIDA INCAPACE DI RIDURRE I TASSI DI INTERESSE

Da quanto precede si desume la necessità di una manovra più incisiva. Si rischierebbe, in caso contrario, di scaricare sui prossimi esercizi oneri gravosissimi. Inoltre, va tenuto presente che non è corretto assumere che dalla manovra proposta dal governo possano conseguire riduzioni dei tassi di interesse. Ciò in quanto tale manovra non attenua affatto la pressione che la domanda di fondi da parte del Tesoro esercita sul mercato dei titoli, anche in conseguenza dell'elevato ammontare di rinnovi di titoli in scadenza ai quali dovrà farsi luogo a partire dal 1990, dopo la felice, ma anomala parentesi del presente esercizio.

Ogni ritardo nell'opera di risanamento delle finanze pubbliche rende più arduo il conseguimento degli obiettivi di fabbisogno e attenua in misura significativa gli effetti che da essi ci si ripromette di ottenere in termini di riduzione del peso degli interessi.

9. *L'inattendibilità delle previsioni governative.*

A livello di grandezze assolute, gli obiettivi programmatici sono stati costantemente disattesi. Di conseguenza, il raggiungimento di taluni traguardi intermedi in parte è stato fatto slittare nel tempo, in parte è stato rivisto.

I mutamenti intervenuti negli indirizzi di governo risultano eloquentemente espressi dal confronto tra il Documento di programmazione economico-finanziaria 1988/1992 e quello 1990/1992 dal quale traspare sia il parziale ridimensionamento degli obiettivi originari, sia anche il maggiore impegno richiesto per conseguire risultati pur meno rilevanti.

Per quanto riguarda gli ultimi esercizi trascorsi, a fronte di riduzioni del fabbisogno, rispettivamente, di lire 7.550 miliardi per il 1988 e di lire 8.800 miliardi per il 1989, programmate nel Documento di programmazione economico-finanziaria 1988/1992, si sono registrati incrementi in valore assoluto del fabbisogno e riduzioni molto contenute dello stesso in rapporto al PIL (-0,07 per cento e -0,14 per cento), con riflessi negativi sul successivo svolgimento del programma di rientro.

Infatti, mentre il primo Documento si riprometteva di conseguire nei due anni terminali, 1991 e 1992, rapporti fabbisogno/PIL, rispettivamente, del 7,45 per cento e del 6,08 per cento, quello del maggio scorso programma il 9,05 per cento per il 1991 e il 7,61 per cento per il 1992. Per di più, come mostra la tavola 3, appaiono molto più gravose, perchè maggiormente concentrate nel tempo, le condizioni richieste per ottenere tali obiettivi, più contenuti, ma anche ormai più difficili da conseguire.

TAVOLA 3

	Riduzione di fabbisogno programmato (miliardi di lire)		Riduzione di fabbisogno programmato (rapporto col PIL)	
	DPEF 88-92	DPEF 90-92	DPEF 88-92	DPEF 90-92
1988 .....	7.550	(*)	0,71	0,07 (*)
1989 .....	8.600	(*)	0,67	0,14 (*)
1990 .....	17.550	17.500	1,27	0,77
1991 .....	21.450	25.500	1,46	1,58
1992 .....	28.300	30.000	1,37	1,44
Totale ...	83.450	73.000	5,48	4,00

(\*) Negli anni 1988 e 1989, in luogo delle programmate riduzioni, si sono registrati, in valore assoluto, addirittura degli incrementi del fabbisogno primario e, in rapporto in PIL, decrementi notevolmente più contenuti di quelli previsti.

La riduzione complessiva prevista dal Documento di programmazione economico-finanziaria 1990/1992, pari a 73.000 miliardi e a 4 punti percentuali, si concentra per la quasi totalità negli ultimi due esercizi.

Se, tuttavia, nonostante tale dinamica in valore assoluto, l'obiettivo, posto in termini relativi, di arrestare la crescita del rapporto debito/PIL non si è definitivamente allontanato, ciò è dovuto alla più elevata crescita del reddito, sia in termini nominali che reali, registrata in questi ultimi anni. L'economia è cresciuta al di sopra delle previsioni; lo stesso fenomeno si è registrato per la dinamica dei prezzi; entrambi i fenomeni hanno avuto riflessi positivi sul rapporto debito/PIL.

#### TRE CONDIZIONI FONDAMENTALI PER IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Il conseguimento dell'obiettivo finale del piano di risanamento della finanza pubblica, consistente nell'arresto della crescita e successivamente nella riduzione del rapporto debito/PIL, risulta subordinato a tre condizioni fondamentali.

#### 10. *L'annullamento del fabbisogno primario.*

Anzitutto, condizione preliminare - ritenuta dagli osservatori più avvertiti come necessaria, ma non anche sufficiente - è l'annullamento del fabbisogno primario. Ciò implica la necessità di un'azione incisiva e rapida, volta a ridurre la spesa e ad accrescere gli introiti.

#### 11. *Il rapporto debito/PIL.*

In secondo luogo, però, occorre evitare i pericoli di *trade-off* tra politica fiscale rigorosa e crescita economica, dal quale potrebbero derivare effetti perversi, opposti a quelli che si mira a conseguire, sul rapporto debito/PIL. In altri termini, occorre evitare che gli interventi diretti a ridurre la crescita del debito comportino in pari tempo un più accentuato effetto di riduzione del tasso di sviluppo dell'economia. In tale ipotesi, infatti, il rapporto debito/PIL continuerebbe a crescere come conseguenza del fatto che il debito, pur rallentando il proprio ritmo di crescita, continuerebbe tuttavia a incrementarsi ad un tasso superiore a quello del reddito.

Ovviamente, tenuto conto delle deludenti esperienze in materia di contenimento del deficit pubblico e dell'elevato livello al quale si attesta il rapporto fabbisogno/PIL, prospettare il pericolo di *trade-off* va considerato come un'ipotesi di scuola.

#### 12. *La riduzione del carico del debito.*

Infine, terza condizione è la riduzione del carico di spesa rappresentato dal servizio del debito, posto che dall'esistenza di un tasso di interesse reale maggiore del tasso di incremento del PIL in termini reali consegue l'incomprimibilità del rapporto debito fruttifero/PIL.

Le condizioni indicate risultano, dunque, per certi versi conflittuali (riduzione del fabbisogno primario e sostegno all'economia) e, per altri, come nel caso dei tassi di interesse, non realizzabili mediante interventi d'autorità, in quanto soggette a vincoli interni e internazionali. D'altra parte, tali obiettivi intermedi, globalmente presi e opportunamente dosati, possono consentire di realizzare un quadro di interrelazioni tale da annullare i riflessi negativi che ciascuno di essi è suscettibile di esercitare sui restanti.

In particolare, una più rigorosa politica fiscale consente di invertire il rapporto che attualmente intercorre nel nostro paese tra la medesima e la politica creditizia, in base al quale gli impulsi espansivi sono affidati alla politica fiscale e quelli di contenimento alla seconda con i noti negativi effetti sui tassi di interesse, sul cambio, sulla competitività del «*made in Italy*».

13. *Un maggior rigore fiscale per una più elevata monetizzazione del debito.*

Per effetto del maggiore rigore fiscale si renderebbe, inoltre, possibile un più elevato livello di monetizzazione del debito. Ne conseguirebbero due risultati:

mediante la manovra creditizia verrebbe compensato il minore apporto alla liquidità del sistema, conseguente al ritrovato rigore fiscale;

si ridurrebbe la spesa per interessi in parallelo con la riduzione del fabbisogno e del livello di finanziamento «non monetario» dello stesso, nonchè per l'effetto della riduzione dei rendimenti, conseguente alla minore pressione esercitata da Tesoro sul mercato dei titoli.

14. *L'inadeguatezza della manovra del Governo.*

La manovra proposta dal governo non è in grado di mettere in moto tale circuito virtuoso e ciò comporta che non verrà realizzata la consistente riduzione dei tassi reali di interesse, alla quale nel Documento di programmazione economico-finanziaria è subordinato il conseguimento dell'obiettivo dell'arresto del rapporto debito/PIL, obiettivo che pertanto difficilmente verrà conseguito a meno di una vigorosa ed improbabile inversione di rotta.

In più occasioni, abbiamo osteggiato la posizione che tende a considerare gli interessi come una variabile indipendente, manovrabile a piacere. Tale convincimento ribadiamo anche in questa occasione.

Riteniamo che non vi sia altra strada per pervenire alla pur necessaria riduzione dei tassi di interesse al di fuori di quella rappresentata da una più rigorosa politica fiscale e da una più incisiva azione di riduzione e di controllo della spesa pubblica.

In tale ambito, e solo in tale ambito, la discesa dei tassi può essere agevolata da una maggiore monetizzazione del debito.

A questa ipotesi in genere ci si oppone per i riflessi negativi che il conseguente aumento della liquidità interna potrebbe esercitare sulla dinamica dei prezzi e sul cambio. Ma, nell'ipotesi che qui si contempla, tale aumento risulterebbe in parte neutralizzato dalla più contenuta dimensione del fabbisogno.



Inoltre, la quota del fabbisogno da finanziare con il ricorso a strumenti monetari verrebbe graduata tenendo conto degli effetti che si producono sul mercato in relazione all'effettivo esplicarsi dell'azione di risanamento.

Vi è infine da considerare che l'aumento della liquidità è espresso non già dalla base monetaria immessa nel mercato, bensì dall'ammontare della moneta bancaria aggiuntiva generata dal processo di moltiplicazione dei depositi che l'incremento della base monetaria è in grado di alimentare. ragione per cui gli effetti dell'aumento della base monetaria potrebbero essere compensati da maggiori controlli esercitati sul processo moltiplicativo.

#### UN CIRCUITO VIRTUOSO

Tali controlli potrebbero essere operati mediante:

a) l'accrescimento della quota della riserva obbligatoria (se se ne volessero evitare gli effetti negativi sul conto economico delle aziende di credito, potrebbe essere aumentata in proporzione la remunerazione dei depositi);

b) la modifica dei coefficienti patrimoniali. Dovrebbero cioè, essere innalzati i «ratios» che fissano attualmente il livello massimo dei prestiti che ogni singola banca può concedere in relazione ai mezzi propri di cui essa dispone.

Ne deriverebbero: un rallentamento della crescita degli impieghi bancari (attualmente eccessivamente elevata), con conseguente riduzione della liquidità del sistema, pur in un contesto di accresciuta creazione di moneta bancaria; una minore convenienza delle banche all'accaparramento dei depositi (considerata la ridotta dinamica dei prestiti); una crescita della quota degli attivi bancari costituita da titoli pubblici. Dalle due ultime condizioni indicate deriverebbe una riduzione dei tassi di interesse ed in particolare del rendimento dei titoli.

#### 15. *Il rapporto tra finanziamenti esteri e vincoli amministrativi.*

La maggiore possibilità per le imprese di finanziarsi sui mercati internazionali non rappresenterebbe un ostacolo alla manovra delineata, dato che essa mira ad evitare non già afflussi di valuta, ma possibili sostituzioni di finanziamenti esteri con finanziamenti in lire, resi possibili dalla maggiore liquidità interna. Più elevati flussi di capitali esteri consentirebbero semmai di accentuare ulteriormente la flessione dei tassi interni.

Non si ignorano le riserve che vengono espresse a proposito dell'applicazione di vincoli amministrativi alla gestione degli attivi bancari. Detti vincoli tendono a perdere progressivamente efficacia nel corso di una prolungata applicazione, in quanto si affina la capacità degli intermediari di escogitare espedienti per aggirare i vincoli.

In Italia sono stati mantenuti per lunghi periodi il vincolo di portafoglio e il massimale alla espansione dei prestiti bancari, introdotti all'inizio degli anni '70.

La possibilità di ricorso al primo strumento è stata giustamente esclusa

sulla base della considerazione degli effetti negativi che esso avrebbe sulla domanda di operatori e privati, non soggetti al vincolo.

Il massimale, bene o male ha svolto la propria funzione nel corso di circa un quindicennio, con brevi interruzioni; funzione che ha consentito, tra l'altro, di mantenere i tassi di interesse a un livello più basso di quello che sarebbe stato necessario in assenza del provvedimento, per assicurare l'equilibrio dei conti con l'estero. Rappresenta per contro un impedimento all'esplicarsi della libera concorrenza tra banche.

Giova sottolineare che, a differenza del massimale sui prestiti bancari, da ultimo applicato nel semestre a cavallo tra la fine del 1987 e l'inizio dell'anno successivo, i coefficienti patrimoniali non ridurrebbero il grado di concorrenzialità tra banche, dato che essi non operano uniformemente su tutto il sistema, ma impongono limiti diversi a seconda del livello di patrimonializzazione aziendale, garantendo così a ciascuna banca possibilità di sviluppo. Ne conseguirebbero, inoltre, vantaggi per la solidità del sistema bancario in ragione del più severo rapporto tra possibilità di assunzione di rischio da parte delle singole banche e mezzi propri.

#### 16. *Nè scorciatoie, nè miracoli.*

Deve essere ben chiaro che con questa digressione non abbiamo in nessuna maniera voluto prospettare scorciatoie inesistenti. Ripetiamo che non esiste una soluzione miracolistica affidata alla riduzione dei tassi di interesse al di fuori di una politica di rigore fiscale e di un altrettanto rigoroso contenimento quantitativo e controllo qualitativo della spesa pubblica.

Il Ministro del Tesoro ha contestato lo scenario da noi proposto obiettando che gli strumenti di controllo da noi indicati sarebbero del tutto inefficaci in una situazione di crescente internazionalizzazione finanziaria in cui i capitali sono fortemente attratti dagli alti tassi di interesse ed in cui le imprese possono attingere ai mercati finanziari internazionali scavalcando anche l'internazionalizzazione.

#### UNA CONTROPROPOSTA DI CORAGGIO E FANTASIA

Si è già precisato che la possibilità di ricorso ai mercati esteri da parte delle imprese non costituisce una remora per la manovra prospettata. Resta ovviamente il fatto fondamentale che essa sarebbe impossibile nel quadro della insufficiente e timida manovra economica e finanziaria proposta dal Governo.

Noi invece proponiamo:

#### A) *Una assai più rigorosa politica fiscale.*

Non solo noi crediamo che esistano in questo paese tutti i margini per aumentare la pressione tributaria e che si potrebbero falciare privilegi ed esenzioni fiscali di cui godono prevalentemente le imprese e i ceti più ricchi, ma pensiamo che sia necessario ed urgente farlo perchè questa è l'unica strada per rallentare il ritmo di crescita di una domanda eccedentaria, che -

come ha rilevato lo stesso relatore di maggioranza - ci ha portato a sfiorare in molti settori la piena utilizzazione degli impianti.

Lo stesso Ministro Carli ha aggiunto che, nell'inefficacia degli strumenti amministrativi (da lui stesso del resto a lungo utilizzati come Governatore della Banca d'Italia), l'unico strumento valido resta la politica di bilancio.

È ciò che affermiamo. Solo che bisogna avere la capacità di realizzare una politica di bilancio molto più coraggiosa di quella proposta.

*B) Il peso di un sistema di potere partitocratico.*

Noi chiediamo un assai più incisivo intervento sul lato della spesa non solo in termini di riduzione ma anche in termini di controllo sulla qualità della stessa.

Anche qui noi riteniamo che esistano ampi margini per tagliare un a serie incredibile di spese assistenziali che potrebbero essere eliminate o fortemente ridotte senza nessuna conseguenza negativa per l'economia ed anzi con la conseguenza positiva di liberare risorse a fini produttivi.

Non dovrebbe essere impossibile restaurare un sistema di controlli in quei settori della spesa pubblica che sfuggono ormai ad ogni controllo. Se non lo si fa, a differenza di quanto accade in tutti gli altri paesi moderni e industrializzati, questo non dipende da una maledizione che grava sull'Italia, ma da precisi interessi politici di conservazione dell'attuale sistema di potere partitocratico e dei suoi equilibri con gli altri interessi dominanti (baronie economiche e corporazioni). Ma per farlo occorrono forze politiche e governi riformatori: esattamente il contrario di questo Governo, esattamente il contrario di un riformismo senza riforme.

*C) Il ricorso possibile alla finanza straordinaria.*

Nel contesto di una tale politica di bilancio, che desse prova di esser seriamente risanatrice, non dovrebbe essere impossibile ed anzi sarebbe credibile una politica di ricorso a misure di finanza straordinaria, quali l'alienazione di parte del patrimonio pubblico a cui fa spesso riferimento lo stesso Ministro Carli, e forme di tassazione patrimoniale *una tantum*.

Nel quadro di una politica rivolta a risanare si possono anche impegnare i gioielli di famiglia. Siamo, invece, assolutamente contrari a svenderli per pagare i debiti.

LE CONDIZIONI PER VOLTARE PAGINA...

Se esistessero questi tre presupposti, la conseguente diminuzione della pressione debitoria consentirebbe al Governo e al Ministro del tesoro di agire nei modi che nel paragrafo precedente ci siamo permessi di proporre sul livello di emissione dei titoli pubblici e sul livello dei tassi di interesse.

... L'APPUNTAMENTO NON È DIETRO L'ANGOLO

Ma siamo purtroppo lontani da queste condizioni.

SPADACCIA, *relatore di minoranza.*