

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 4016-bis-A-quater
N. 4017-A-quater

RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE (BILANCIO E PROGRAMMAZIONE - PARTECIPAZIONI STATALI)

(Relatore: **CRIVELLINI**, di minoranza)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(**GORIA**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(**ROMITA**)

—

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987)

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ROMITA)

—

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987
e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989

Presentata alla Presidenza il 24 ottobre 1986

RELAZIONE DI MINORANZA

COLLEGHI DEPUTATI! — Legge finanziaria e bilancio dello Stato, pur non essendo gli unici strumenti di governo dell'economia e della finanza pubblica, sono certamente quelli più importanti.

Essi, infatti, forniscono i contorni complessivi, se non altro numerici, della manovra economica per l'anno e definiscono alcuni punti base di riferimento per l'evoluzione delle principali grandezze economiche.

Al di là di qualsiasi enfattizzazione che (specie quest'anno con l'adozione di una finanziaria « snella ») è sicuramente fuori luogo, si può dire che la legge finanziaria e la legge di bilancio sono la traduzione delle scelte economiche fondamentali di governo per l'anno.

Le recenti risoluzioni parlamentari che hanno definito ulteriormente il contenuto proprio della legge finanziaria e ne hanno meglio indicato il complessivo percorso parlamentare meritano sicuramente apprezzamento e costituiscono, a mio avviso, un decisivo passo avanti per una migliore comprensione e discussione dei reali problemi del paese.

Pur nei limiti della sperimentalità della loro prima applicazione, va dato atto al Parlamento e al Governo di aver dimostrato la volontà di cambiare in modo consistente abitudini, tendenze e scelte che in passato si erano dimostrate più « comode » che produttive.

La legge finanziaria in discussione è, dunque, priva di quella serie di norme

grandi e piccole che tradizionalmente le venivano aggiunte e che, oltre a servire interessi corporativi di varia natura, la rendevano pressoché illeggibile, spesso mascherandone le scelte di base.

Quella che abbiamo di fronte è, se così si può dire, una legge « acqua e sapone », che si mostra al naturale, per quello che è.

Lettura, interpretazione e giudizio risultano, quindi, più agevoli.

PARAMETRI DI VALUTAZIONE.

Per poter esprimere valutazioni appropriate su legge finanziaria e bilancio è necessario stabilire rispetto quali parametri le valutazioni vanno fornite.

Se per esempio fosse necessario esprimersi rispetto al parametro « mantenimento della situazione attuale », non avrei difficoltà a definire buona questa legge finanziaria.

Rispetto ad altri parametri quali l'occupazione, il Mezzogiorno, l'ammodernamento della Pubblica amministrazione, la giustizia fiscale, l'efficienza dei servizi, ecc... il giudizio sarebbe invece diverso.

La scelta del o dei parametri di valutazione è, ovviamente, rilevante.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Ritengo che, pur avendo di fronte molti parametri che potrebbero ragionevolmente essere scelti (come quelli citati), ve ne sia uno da considerare *pregiudizialmente* perché tutti, direttamente o indirettamente, influenza e condiziona.

È la consistenza del *debito* pubblico insieme al *deficit* annuale, che vicendevolmente si alimentano e incrementano.

Da questo punto di vista l'Italia è in una situazione straordinaria rispetto agli altri paesi industrializzati ed anche rispetto a circa i due terzi della propria storia repubblicana.

È ormai noto anche al grande pubblico che il valore del debito ha superato quello del PIL, raggiungendo per il 1986 (secondo recenti stime della Banca d'Italia) il 103,7 per cento ed in valore assoluto si accinge a superare gli 800.000 miliardi, come mostra la *Tabella 1*.

Tutto ciò è stato possibile grazie a *deficit* annuali crescenti.

La *Tabella 2* indica l'evoluzione del deficit annuale dello Stato a partire dal 1965, anno in cui è entrata in vigore la riforma del bilancio. I dati si riferiscono ai bilanci di previsione.

Ogni anno, poiché le spese sono superiori alle entrate, lo Stato si è indebitato verso il sistema bancario e i cittadini (ricorso al mercato).

Tabella 1.

Anno	Consistenza del debito pubblico (1)
1965	14.630
1966	16.992
1967	18.639
1968	21.385
1969	23.992
1970	27.786
1971	34.185
1972	42.809
1973	52.483
1974	63.848
1975	82.996
1976	101.651
1977	123.685
1978	157.466
1979	189.439
1980	226.798
1981	281.178
1982	359.157
1983	453.439
1984	560.200 (2)
1985	681.703 (2)
1986	769.620 (3)

(1) Da l'« Indebitamento pubblico in Italia » - 1984 - Camera dei deputati.

(2) Relazione del Governatore della Banca d'Italia - maggio 1986.

(3) Stima Banca d'Italia, ottobre 1986.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 2. — Evoluzione del ricorso al Mercato (1)
(in miliardi correnti)

Anno	Entrate finali (A)	Spese complessive (B)	Ricorso al mercato	
			(B - A)	$\frac{B-A}{A} \cdot 100$
1965	6.606	7.347	740	11,2
1966	7.115	8.013	897	12,6
1967	7.784	8.950	1.165	14,9
1968	8.805	8.826	1.171	13,3
1969	9.711	11.418	1.707	17,5
1970	10.923	12.825	1.901	17,4
1971	12.136	14.013	1.877	15,4
1972	13.313	16.482	3.169	23,8
1973	15.419	20.338	4.918	31,8
1974	16.980	24.661	7.680	45,2
1975	22.161	30.373	8.212	37,0
1976	26.014	38.071	12.057	46,3
1977	35.701	47.083	11.382	31,8
1978	49.833	64.443	14.609	29,3
1979	63.600	119.395	55.795	87,7
1980	cp 77.478	cp 150.248	cp 72.770	93,9
	cs 77.247	cs 151.385	cs 74.137	95,9
1981	cp 108.706	cp 189.606	cp 80.900	74,4
	cs 107.101	cs 175.669	cs 68.567	64,0
1982	cp 145.906	cp 235.366	cp 89.459	61,3
	cs 149.907	cs 234.233	cs 84.325	56,2
1983	cp 178.322	cp 273.227	cp 90.904	50,9
	cs 174.311	cs 274.867	cs 100.555	57,6
1984	cp 199.999	cp 345.896	cp 145.897	72,9
	cs 195.918	cs 349.111	cs 153.193	78,1
1985	cp 211.859	cp 390.576	cp 178.716	84,3
	cs 207.675	cs 394.540	cs 186.865	89,9
1986	cp 239.146	cp 448.780	(2) cp 209.635	87,6
	cs 236.529	cs 459.179	cs 222.649	94,1
1987 (3)	cp 260.194	cp 428.513	cp 168.719	64,8
	cs 257.131	cs 433.342	cs 176.211	68,5

(1) Valori indicati nei bilanci di previsione approvati dal Parlamento.

(2) Compresi 24.877 miliardi di regolazioni debitorie pregresse.

(3) Valori indicati nel disegno di legge finanziaria e di bilancio presentati alla Camera il 30 settembre 1986. I valori del ricorso al mercato scontano la possibilità (articolo 1, comma 2) di ulteriore emissione di titoli per sostituire quelli in scadenza a breve termine con altri a medio e lungo termine e per l'eventuale rimborso di debiti esteri.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Pur tenendo conto dell'inflazione si può calcolare, ad esempio, che il ricorso al mercato del 1986 è trentatre volte quello del 1965!

Si è così aggirato l'articolo 81 della Costituzione.

Il meccanismo è semplice, quasi banale: basta considerare l'indebitamento (ricorso al mercato) un'entrata alla stessa stregua, ad esempio, di quella tributaria.

In questo modo non c'è limite al *deficit* di bilancio e al debito pubblico.

Per ogni esercizio finanziario la spesa può superare l'entrata di un valore grande a piacere; è sufficiente « ricorrere al mercato finanziario » per lo stesso importo.

È l'enunciazione e al tempo stesso la dimostrazione di quello che definirei il teorema del *deficit*.

« Dato un *deficit* di bilancio grande a piacere, è sempre possibile aggirare l'articolo 81 della Costituzione ricorrendo di pari importo al mercato finanziario ».

L'ultima colonna di *Tabella 2* mostra il rapporto percentuale tra ricorso ed entrate finali.

Esso mette in evidenza di quanto ci si è indebitati rispetto alle entrate « proprie » dello Stato.

Nel 1984, ad esempio, per ogni 100 lire incassate, lo Stato ne ha chiesto in prestito altre 78,1 e così via per gli altri anni.

Analizzando l'evoluzione di questo parametro è possibile identificare tre periodi:

1965-1971 valore inferiore al 20 per cento;

1972-1978 valore inferiore al 50 per cento (ma superiore al 20 per cento);

1978-1987 valore superiore al 50 per cento.

Nell'ambito di quest'ultimo periodo vale la pena di osservare che negli ultimi anni (dal 1984) tale percentuale è dell'ordine del 70-80 per cento.

Se analizziamo lo stesso parametro (rapporto ricorso al mercato-entrate pro-

prie) per gli altri paesi europei e per gli USA ci rendiamo conto dell'unicità del caso Italia.

È quanto mostra la *Tabella 3*.

L'insieme di questi dati e di queste valutazioni portano alla conclusione che i parametri di valutazione primi per giudicare l'idoneità o meno della legge finanziaria e del bilancio alla situazione attuale devono essere quelli del *deficit* pubblico.

La situazione in cui si trova il nostro paese, da questo punto di vista, è infatti straordinariamente anomala e ormai al limite della controllabilità.

TABELLA 3. — *Rapporto Ricorso/Entrate proprie* (*)
(valori percentuali)

Paese	Anni		
	1975	1980	1985
Danimarca	2,9	6,2	5,1
Germania	13,1	6,8	2,5
Francia	5,3	0,4	6,5
Gran Bretagna	11,5	9,3	7,7
Olanda	4,2	7,8	10,8
EUR 8	13,3	8,4	10,7
USA	19,1	14,4	29,0

(*) Valori ottenuti mediante elaborazioni di dati contenuti nella « Rassegna economica annuale 1985-1986 », a cura della Commissione delle Comunità.

BILANCIO E LEGGE FINANZIARIA.

In questa situazione il Governo ha presentato al Parlamento il disegno di legge di bilancio e la legge finanziaria per il 1987.

Analizzerò questi due strumenti rispetto ai parametri *deficit*-debito pubblico per cercare di rispondere alla domanda: la proposta di bilancio e di legge finanziaria per il 1987 è adeguata alla situazione del paese?

Per fare ciò confronterò i dati 1987 con quelli proposti nel bilancio e nella legge finanziaria 1986.

Per comodità e soprattutto per rapidità (visti i tempi ristrettissimi di esame dei progetti in Commissione e quindi di stesura delle relazioni) confronterò i dati 1987 con quelli 1986 esaminati in Commissione bilancio della Camera. Quest'ultimi differiscono di poco da quelli finali approvati e pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*.

La differenza è, per alcune cifre, delle decine o al massimo delle centinaia.

Ad esempio la cifra complessiva del deficit esaminata in Commissione è stata di 188.847 miliardi rispetto ai 188.098

miliardi previsti nel testo finale della legge.

Per il 1986 i dati sono al netto delle regolazioni debitorie pregresse (24.887 miliardi).

La figura 1 mostra una prima grande schematizzazione.

Come è noto il bilancio recepisce solo la legislazione vigente, mentre la legge finanziaria contiene le nuove decisioni.

In figura 1, come nelle seguenti, sono indicati i valori relativi al 1987 e, tra parentesi, quelli 1986.

Ad un primo esame complessivo parrebbe di essere in presenza di un miglioramento dei conti, anche se lieve.

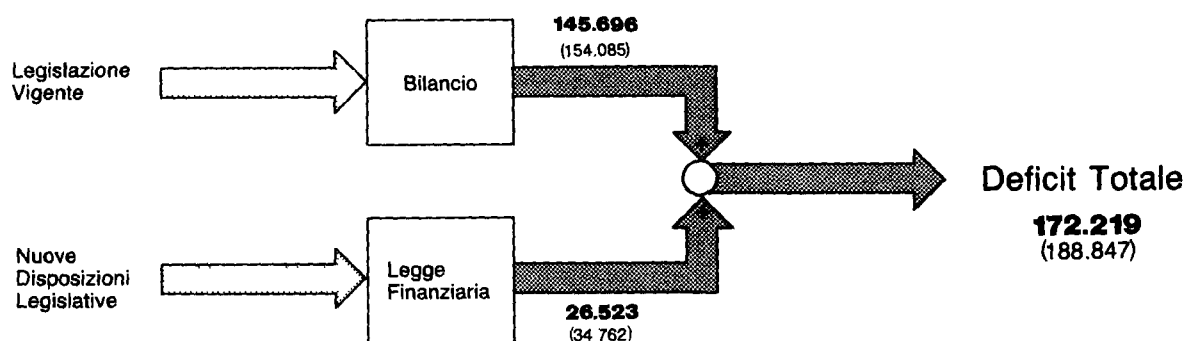


Fig. 1

Il *deficit* di bilancio scende, infatti, da 154.085 a 145.696 miliardi; quello introdotto dalla legge finanziaria da 34.762 a 26.523; quello totale (ricorso al mercato) scende dai 188.847 miliardi del 1986 ai 172.219 miliardi previsti per il 1987.

Se operiamo un'ulteriore e meno sommaria schematizzazione (se cioè andiamo a vedere cosa c'è, dal punto di vista del *deficit*, dentro i blocchi « bilancio » e « legge finanziaria ») otteniamo la situazione mostrata in figura 2.

In essa si può vedere dove nasce il « risparmio » tra il 1986 e il 1987.

Nel blocco in alto (bilancio a legislazione vigente) infatti il *deficit* di bilancio vero e proprio è separato da quello dovuto al debito pubblico precedente (rimborso del capitale e servizio del debito).

Mentre il *deficit* di bilancio in senso stretto aumenta da 36.581 miliardi (dato

1986) a 51.970 miliardi, si ottiene un risparmio dalla parte del debito precedente ed in particolare dal rimborso del capitale che passa da 46.013 a 22.453 miliardi, realizzando una contrazione di ben 23.560 miliardi !

La spesa per interessi si mantiene sostanzialmente costante.

Analizzando il blocco in basso (legge finanziaria) si può vedere che per esso il risparmio è invece reale, anche se ottenuto più che altro limitando i nuovi stanziamenti (che passano dai 33.422 miliardi del 1986 ai 12.298 del 1987).

Ancor più chiaramente possiamo vedere questi fenomeni in figura 3, dove l'effetto del debito preesistente è separato sia dal bilancio che dalla legge finanziaria.

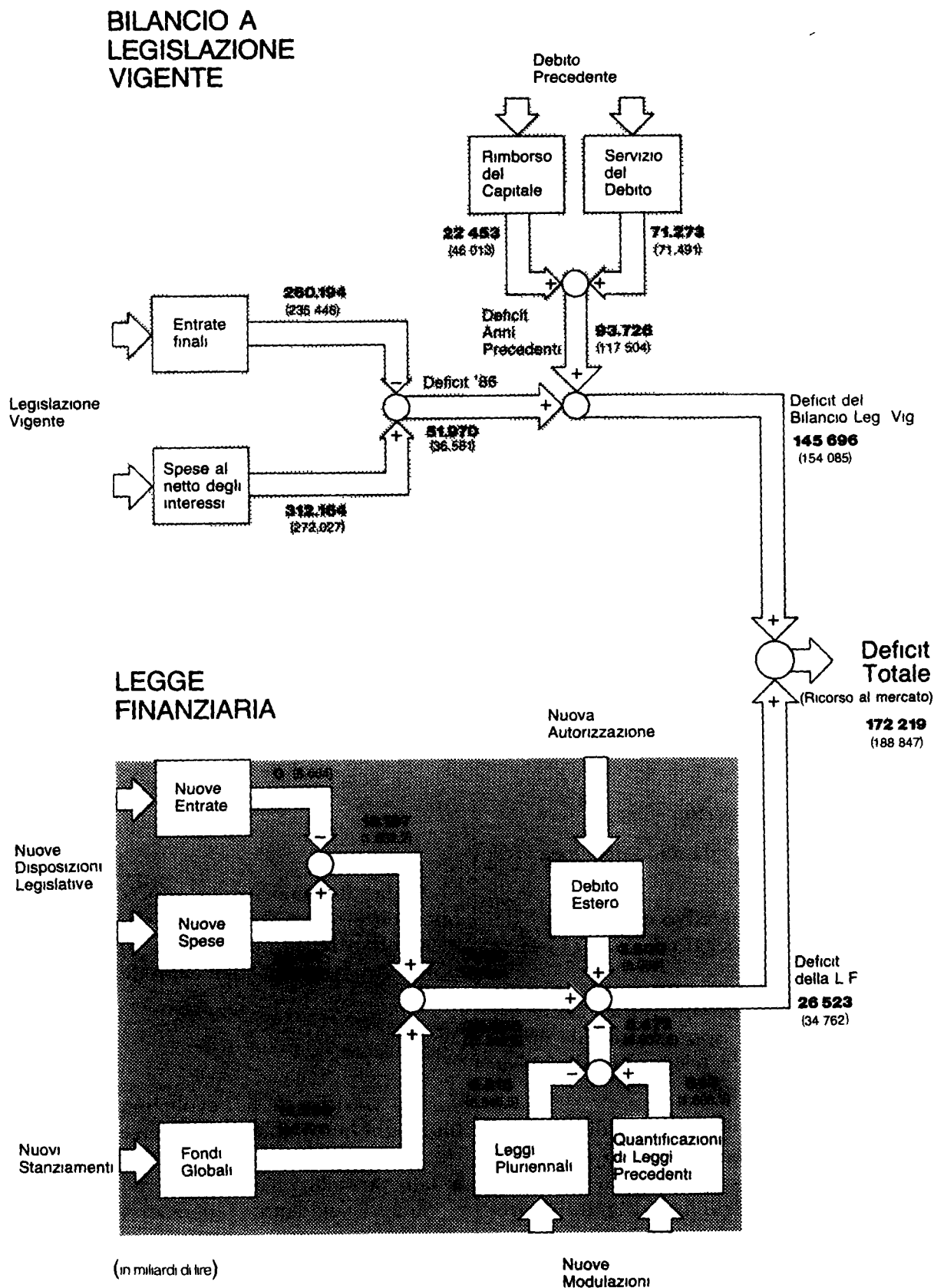
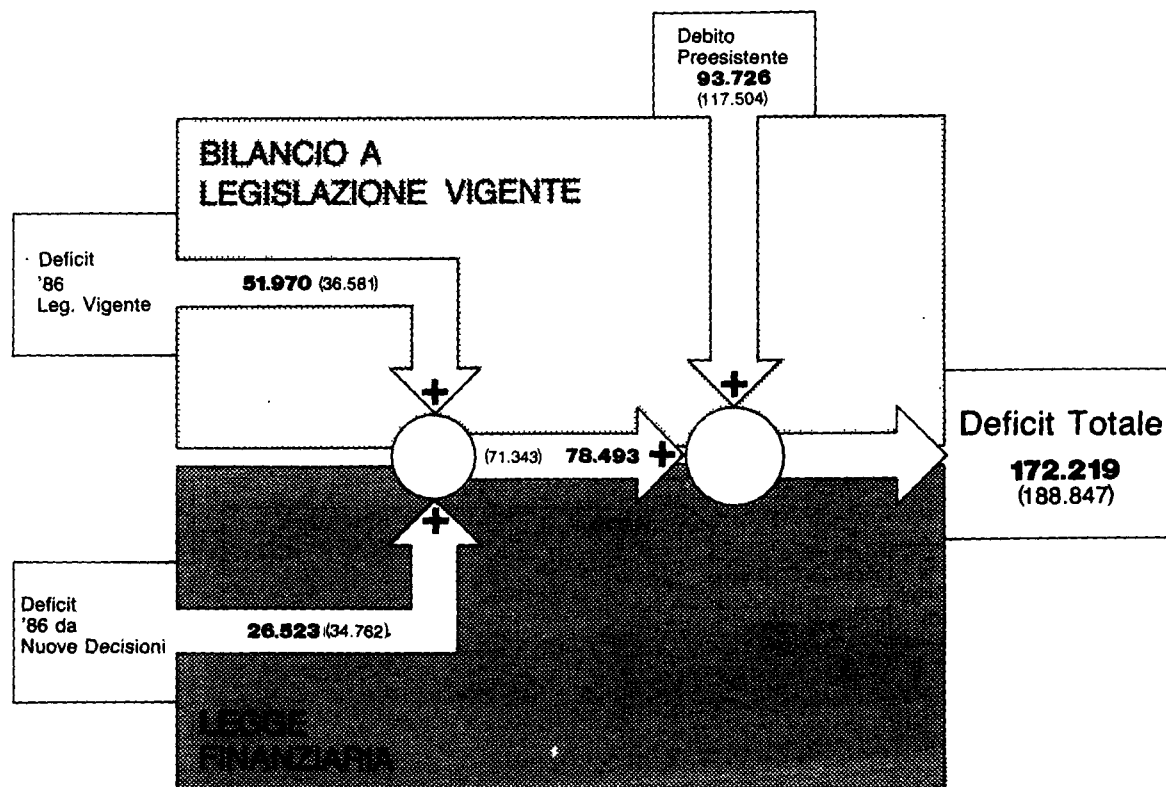


Fig 2



Abbiamo la conferma che:

il deficit di bilancio peggiora (da 36.581 a 51.970);

il deficit complessivo al netto del debito preesistente peggiora (da 71.343 a 78.493);

il deficit totale migliora, anche se lievemente, grazie soprattutto al minor rimborso di capitale (risparmio di 23.560 miliardi).

In altre parole la politica di allungamento del debito ha provocato un effetto contingente e non strutturale di miglioramento dei conti complessivi, pur in presenza di un sensibile peggioramento dei conti di bilancio al netto del debito e di un peggioramento dei conti del sistema bilancio-legge finanziaria, sempre al netto del debito.

Fig. 3

Infine, il risparmio sul « peso » del debito non è tanto sugli interessi quanto, ed in maniera sensibile anche se forse irripetibile, sul rimborso del capitale.

CONCLUSIONI.

La consistenza e l'evoluzione del debito pubblico impone che legge finanziaria e bilancio vengano esaminati rispetto a tali parametri.

Appare evidente l'inadeguatezza (per non dire l'assenza) della manovra rispetto al deficit e al debito complessivo.

Questa legge finanziaria è legge adeguata ad una situazione normale, ordinaria.

Il nostro paese è invece in una situazione straordinaria, la cui gravità è dimostrata dal non aver paragoni nell'ambito dei paesi industrializzati.

Sarebbero necessari interventi ben diversi sia per natura sia per quantità.

L'analisi della tecnica di accumulazione del debito mediante ricorsi al mercato finanziario sempre crescenti richiederebbe, anzi, interventi anche di carattere istituzionale.

È necessario, infatti, al di là delle singole scelte di merito, impedire l'applicazione del « teorema del *deficit* », cioè l'assunzione ad entrata costituzionale dell'indebitamento.

La soluzione definitiva può venire solo da una modifica dell'articolo 81 della Costituzione, che impedisce il ricorso selvag-

gio al mercato finanziario, che ha invece purtroppo caratterizzato la gestione della finanza pubblica da troppi anni.

Ciò non è evidentemente possibile in sede di bilancio e di legge finanziaria.

Pur tuttavia non può costituire l'alibi per presentare una legge finanziaria e un bilancio come quelli sottoposti al nostro esame: essi, infatti, riproducono e alimentano l'attuale situazione di dissesto in termini di *deficit* e di debito pubblico.

Alla luce di queste considerazioni e al di là del merito delle singole scelte, si deve concludere che la legge finanziaria e quella di bilancio al nostro esame non sono adeguate alla gravità e all'estensione dei problemi economico-finanziari del paese.