

N. 2105-bis-A-quater

N. 2106-A-quater

CAMERA DEI DEPUTATI

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**)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE

(**VISENTINI**)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985)

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 1985
e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987

Presentata il 26 ottobre 1984

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Paradossalmente i motivi di allarme e di preoccupazione che ci vengono dalla lettura dei disegni di legge di bilancio e finanziaria e dall'osservazione degli indicatori economici, non riguardano tanto il loro contenuto ed i loro valori, quanto il metodo con il quale Governo e forze politiche ad essi si rapportano.

Appare, infatti, sempre più evidente che in sede politica e istituzionale la doverosa ambizione di governare i fenomeni economici ha ormai lasciato il posto al semplice desiderio di convivere e sopravvivere ad essi.

Le principali caratteristiche di questa situazione sono schematizzabili nei seguenti punti:

a) da anni non viene rispettata alcuna previsione. Tutti gli obiettivi prefissati sono stati sistematicamente falliti. Valori massimi del *deficit* (« tetti ») presentati come una sorta di « bagnasciuga » sul quale fermare l'invasione della spesa pubblica, sono stati superati e travolti, a volte di oltre il 50 per cento.

Il tasso di inflazione « programmato » non ha mai seguito i valori programmati, assestandosi costantemente a metà tra il valore di partenza e il valore dichiarato. Anche il valore di quest'anno sarà lontano da quello desiderato (10 per cento), assestandosi sull'11 per cento. Lo sfasamento, se si tiene conto del valore di partenza, supera dunque il 30 per cento.

Il sistematico fallimento degli obiettivi vale tanto per parametri complessivi

quanto per singoli aggregati quali, ad esempio, la spesa sanitaria, previdenziale, ecc. La continuità nel tempo e l'estensione ad ogni settore di questo fenomeno, sono quasi più preoccupanti del fenomeno stesso: costituiscono la conferma che il sistema economico non è né misurato né controllato;

b) il momento della gestione è divenuto preminente rispetto a quello formale delle decisioni. Così mentre nelle leggi, nei decreti, nei documenti legislativi si pongono delle vifre, che è il caso di dire, rimangono sulla carta, la gestione ne consacra altre; meglio ne registra altre.

I documenti di bilancio e di contabilità perdono sempre più il loro fine istituzionale e la loro importanza: perché perdere tempo, infatti, sull'esatta definizione delle cifre da collocare nei documenti se poi quanto si decide (o si subisce) nel momento della gestione non ne tiene conto? Si ha dunque l'estensione al settore dell'economia e della finanza pubblica di un fenomeno che abbiamo registrato in questi anni in altri settori.

Abbiamo parlato di costituzione materiale in opposizione alla costituzione scritta, ed in genere di leggi, regole, regolamenti materiali in opposizione a leggi, regole, regolamenti scritti, per denunciare comportamenti tipici del sistema dei partiti che hanno violato con la forza del potere regole scritte sostituendole nei fatti con altre diverse e con esse contrastanti.

Possiamo ora parlare, purtroppo, di contabilità materiale in opposizione alla contabilità scritta, di bilancio materiale in opposizione al bilancio scritto.

Tutto ciò porta all'esistenza di *deficit* sommersi e dell'estensione dei meccanismi che li provocano.

Periodicamente si è costretti a farli emergere e registrarne almeno qualche parte, proprio per renderne possibile la riproduzione.

È emersa così quest'anno quella strana categoria contabile denominata « Regolarizzazioni debitorie pregresse » per la modica somma di 20.444 miliardi, la cui natura e composizione non fa certo ben sperare per il futuro.

Ma altri esempi potrebbero essere fatti: dall'effettivo aumentare della spesa sanitaria ad altre pesanti sottovalutazioni che riguardano i contatti per dipendenti pubblici o gli enti locali o le spese per il rimborso di prestiti che nel disegno di bilancio per il 1985 risultano inferiori di oltre 17.000 miliardi a quanto previsto per lo stesso anno dal bilancio di assestamento approvato solo poche settimane fa;

c) l'uso dei mezzi di informazione è divenuto parte integrante delle manovre economiche.

In alcuni casi addirittura l'informazione (meglio sarebbe dire la « propaganda »), coincide con la manovra economica.

Così la politica economica dei governi Spadolini è consistita nell'immagine che di essa veniva trasmessa, non nella manovra stessa.

E tale immagine (l'invenzione dei « tetti », il contenimento della spesa pubblica) è stato l'esatto opposto della realtà (sfondamenti dei tetti del 50 per cento, spesa pubblica senza freni e senza controllo).

I successi sul fronte dell'inflazione sottolineati dai sostenitori del governo Craxi se da un lato si basano sulla diminuzione del valore assoluto del tasso di inflazione, dall'altro sono fondati su un ricercato e cosciente equivoco cui i mezzi di infor-

mazione danno legittimità: la confusione tra valore tendenziale e valore medio annuo.

Un ultimo esempio: l'incremento percentuale delle spese militari per il 1985 è più che doppio del tasso programmato di inflazione per lo stesso anno ed è più alto fra i ministeri, eppure recentemente tutti gli organi di informazione hanno tradotto questo fatto come « tagli » alle spese operati dal Ministro della difesa Spadolini !;

d) i tradizionali strumenti di governo del sistema economico del paese si sono andati sempre più atrofizzando.

Le poche volte che vengono decisi, presentano un'attivazione sempre più lenta e difficile; e soprattutto manifestano un'influenza ormai imprevedibile nella quantità se non addirittura nella direzione.

È chiaro perciò, in questo quadro, come l'unico strumento che rimane a disposizione sia quello monetario.

Ma per quanto attenti e precisi che siano l'azione e i suggerimenti della Banda d'Italia, essi non possono sostituirsi, né lo pretendono, alla molteplicità di variabili delle quali il governo di un paese a industrializzazione avanzata e di democrazia occidentale dovrebbe disporre;

e) il sistema economico del paese ha ormai imparato a considerare la « variabile Governo » una variabile secondaria.

Esso reagisce, passando da un punto di equilibrio ad un altro, alle variabili principali: quelle internazionali, del tutto al di fuori del nostro controllo, e quelle della restrizione o meno del credito.

In tale situazione gli atti del Governo incidono poco o niente sulla produzione e sulla distribuzione della ricchezza nazionale.

Significa che uno dei compiti fondamentali del governo di un paese, cioè assicurare o quanto meno favorire un tipo di distribuzione del reddito piuttosto che un altro, viene a mancare.

Ciò comporta, infine, che quei settori e quei gruppi sociali che si organizzano

nella difesa dei propri interessi corporativi riportano facilmente vittorie sugli interessi generali.

Si ha il ribaltamento di quanto dovrebbe essere: non è la classe dirigente e di governo del paese a guidare lo sviluppo economico del paese e la distribuzione della sua ricchezza ma esattamente il contrario.

Sono lo sviluppo « spontaneo » (spesso coincidente con la legge del più forte), gli interessi particolari e corporativi ad influenzare e a determinare il Governo, la classe politica, i partiti.

* * *

L'analisi della situazione economica e delle scelte di politica economica alla base delle leggi di bilancio e finanziaria, non può prescindere dalla seguente questione di metodo: l'attuale struttura del bilancio dello Stato è idonea al controllo e alla gestione della finanza pubblica? Ovvero, indipendentemente dal merito delle scelte, l'attuale struttura del bilancio consente di tradurre una qualsiasi manovra, di effettuare una gestione e un controllo agevoli?

La risposta che noi diamo a questo insieme di domande è negativa.

Di qui l'esigenza di una radicale riconsiderazione della struttura del bilancio dello Stato, dei capitoli, del loro numero, della loro definizione, al fine di rendere controllabile e gestibile un sistema che ormai appare esserlo sempre meno.

Da anni, infatti, la struttura del bilancio è abbandonata a se stessa. Ogni anno, in funzione di esigenze settoriali, vengono aggiunte nuove parti senza preoccuparsi di come esse interagiscono con il sistema complessivo.

Ciò ha provocato il seguente risultato: il bilancio non è più un corpo solido, ma un sistema di tipo vischioso-colloidale, amorfo e al quale tutto ed in qualsiasi punto può essere aggiunto.

Una misura di questo fenomeno può venire dalla semplice analisi dei capitoli indipendentemente dal merito.

Si riportano qui alcune elaborazioni relative al bilancio di previsione 1983. Tali elaborazioni sono state effettuate manualmente. Si può comprendere come la mole di lavoro non ha consentito di aggiornarle all'esercizio in corso, ma la staticità dei meccanismi consente di affermare che eventuali differenze sono sicuramente poco significative.

Certo, se la Camera dei deputati si dotasse realmente delle strumentazioni che le moderne tecnologie da tempo consentono, questi ed altri dati potrebbero essere disponibili senza fatica in tempo reale.

Relativamente al bilancio di previsione 1983, così come presentato alla Camera, la figura 1 mostra che oltre il 25 per cento dei capitoli sono capitoli « morti », la cui agonia può ancora tristemente trascinarsi solo grazie ai residui.

La figura 2 mostra invece la distribuzione dei capitoli « vivi » per importo.

Sono state scelte cinque fasce.

In particolare, la prima è quella per la quale l'importo del capitolo è inferiore a 10 milioni, cioè alla soglia di convenienza economica: per tali capitoli, infatti, è più che probabile che il costo di gestione sia superiore all'importo da pagare. La seconda (importo compreso tra 10 e 100 milioni), nel suo valore superiore, rappresenta una sorta di soglia di utilità, essendo dubbio che nel bilancio dello Stato abbia senso l'indicazione di capitoli con importo inferiore ai cento milioni.

Emerge dunque che oltre il 17 per cento dei capitoli rischia di indicare spese il cui costo di gestione è superiore all'importo in questione e che comunque oltre il 41 per cento dei capitoli del bilancio dello Stato si riferisce a cifre inferiori ai cento milioni.

Si può calcolare, inoltre, che l'insieme dei capitoli « morti » e di quelli sotto la soglia di utilità (come importo, a prescindere da valutazioni sull'oggetto del capitolo) costituiscono la maggioranza assoluta dei capitoli del bilancio dello Stato: nel 1983 essi erano 3.124 su 5.561, cioè ben il 56,1 per cento!

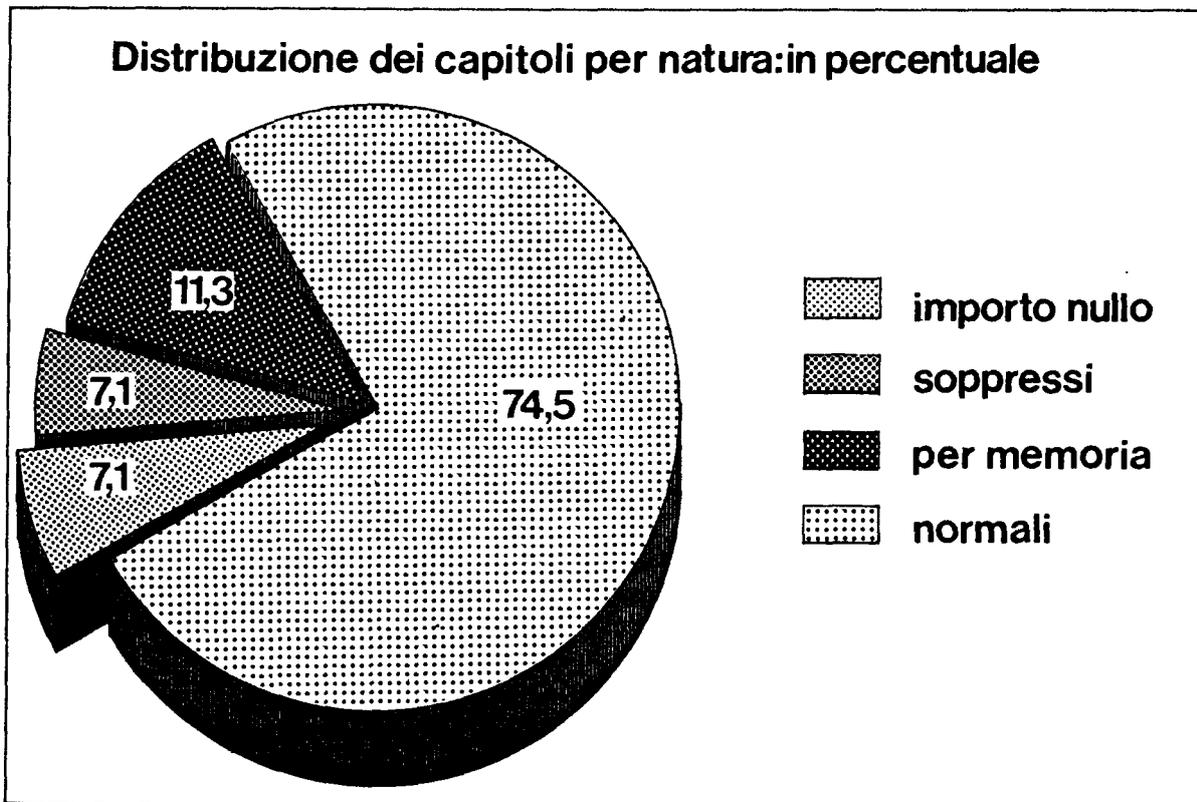


Fig. 1.

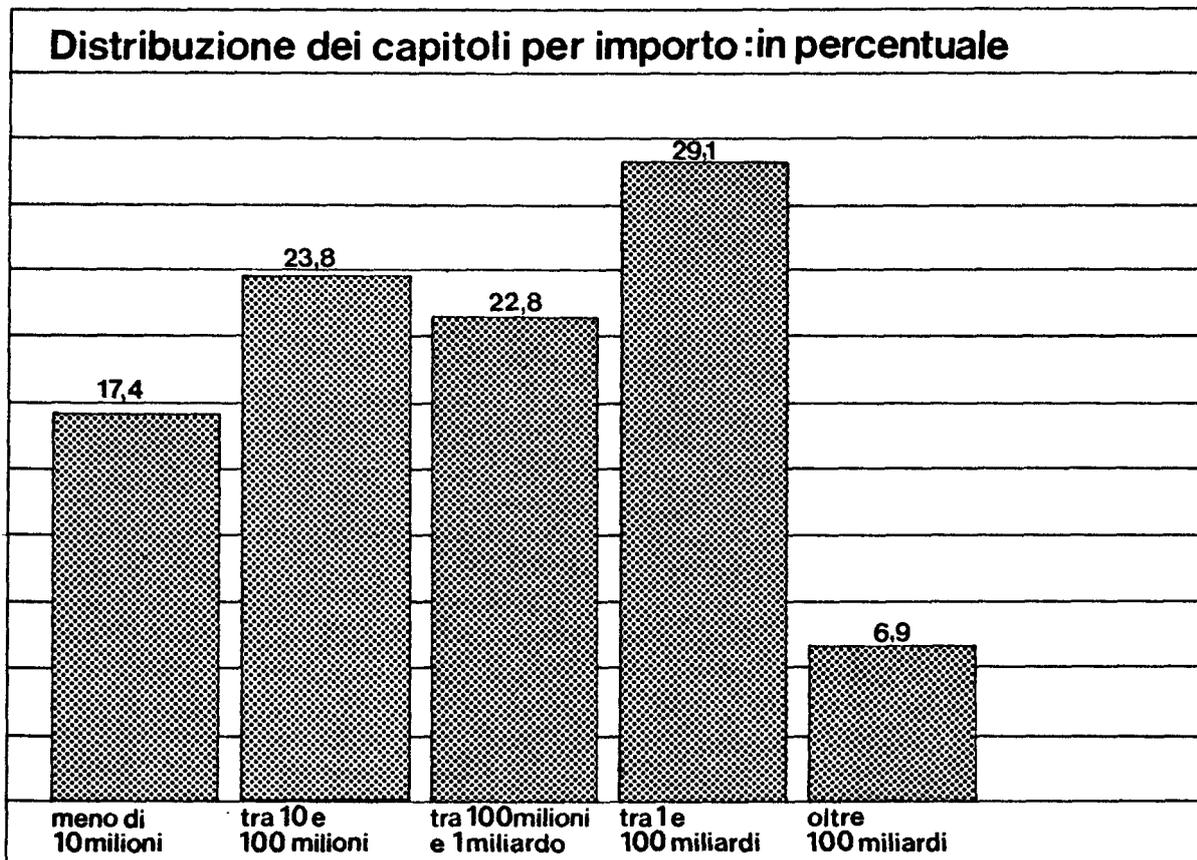


Fig. 2.

Non ci si può stupire, dunque, se il bilancio dello Stato è un documento particolarmente illeggibile e che nasconde al suo interno voci e cifre a volte assurde, a volte anacronistiche, il cui uso non può che essere spesso diverso dallo scopo enunciato.

Facciamo, fra i tanti possibili, qualche esempio.

Il Ministero delle finanze pone qualche milione in un capitolo per il rimborso delle « spese di trasporto delle masserizie sostenute dai ricevitori del lotto » ed un altro capitolo dello stesso Ministero rivela che esistono degli « archivi segreti del lotto » che necessitano di remunerazioni per 2.350.000 lire.

D'altra parte tra le spese del Ministero dell'interno, per quanto riguarda l'amministrazione del fondo per il culto, è previsto un « contributo per spese di istruzione e di beneficenza all'estero » di ben 470.000 lire.

Non è da meno il Ministero della marina mercantile che prevede con sole 1.400.000 lire di riuscire all'« Acquisto, manutenzione e custodia di boe d'ormeggio e di altri galleggianti adibiti al servizio postale. Visita del materiale nautico delle società sovvenzionate e acquisto di carte nautiche e pubblicazioni ».

Tale ministero è peraltro in grado di compiere dei veri e propri miracoli visto che con soli 7 milioni ritiene di noleggiare, per tutto il 1985, « adeguati ed attrezzati natanti necessari alla esecuzione di studi e ricerche nel settore della pesca ».

È presumibile (ed auspicabile) che le somme citate vengano impiegate diversamente, ma ciò dà un'idea della situazione in cui versa il bilancio dello Stato, dell'obsolescenza di molte sue parti e della discrezionalità della gestione effettiva.

Alla luce di quanto descritto in linea generale e dagli esempi riportati appare senz'altro « coerente » la presenza da anni nelle previsioni del Ministero del tesoro dello stanziamento di ben 2 milioni come « contributo alla Fondazione per lo sviluppo degli studi sul bilancio statale ».

Ma la misura esatta della logica di automantenimento e di autoriproduzione

del bilancio viene dal capitolo n. 3140 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri la cui denominazione è: « Contributo all'Organizzazione europea di studi fotogrammetrici sperimentali (OEEPE) ».

A tale organizzazione europea il bilancio aveva assegnato, nel 1984, 710.000 lire e nel 1985 si propone una variazione di 10.000 lire portando le previsioni risultanti per il 1985 a ben 720.000 lire. Una nota esplicativa informa: « Aumento proposto per adeguare lo stanziamento al contributo dovuto dall'Italia ».

Altro problema che riguarda la struttura del bilancio è quello delle leggi di copertura.

Molti capitoli sono riferiti a leggi che poco o nulla hanno a che vedere con l'oggetto del capitolo. Il *Nomenclatore degli atti*, che dovrebbe essere uno strumento prezioso per l'individuazione delle corrette coperture, è abbandonato a se stesso.

Si rende dunque necessaria una completa rivisitazione della struttura del bilancio, dei capitoli anche dal punto di vista delle leggi di copertura.

A questo proposito può essere interessante riportare due elaborazioni sempre relative al bilancio 1983, effettuate sulle leggi di copertura.

Tali elaborazioni mostrano la correlazione tra capitoli e leggi di copertura.

In linea di massima la copertura di un capitolo è tanto più precisa quanto più legata ad una singola legge così come in generale una legge appare tanto più precisa dal punto di vista della copertura quanto meno capitoli investe.

Anche se è chiaro che tali considerazioni possono avere le dovute eccezioni, le correlazioni tra capitoli e leggi di copertura riportate nelle figure 3 e 4 mostrano che l'attuale scelta dei capitoli non è, dal punto di vista della copertura, sicuramente la migliore.

L'insieme di queste analisi e considerazioni, che in questa sede ovviamente non può che essere limitato, è già peraltro sufficiente a convincerci che sempre

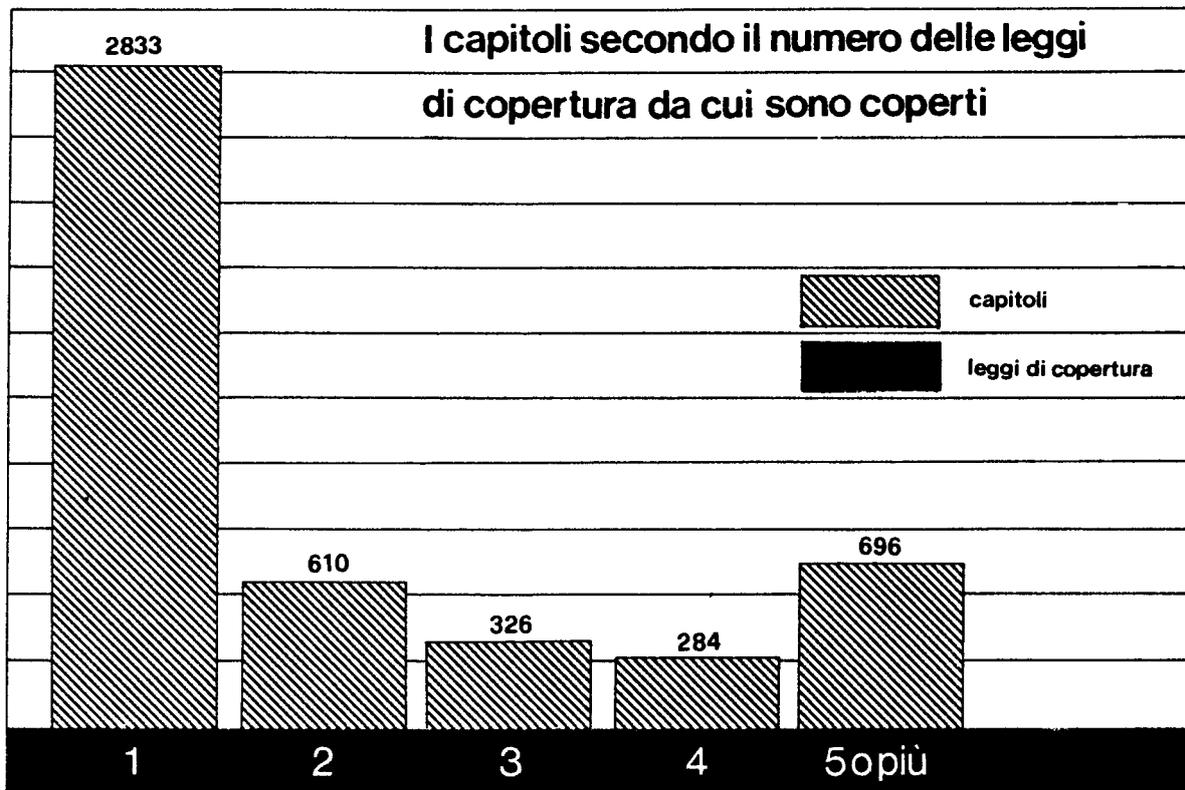


Fig. 3.

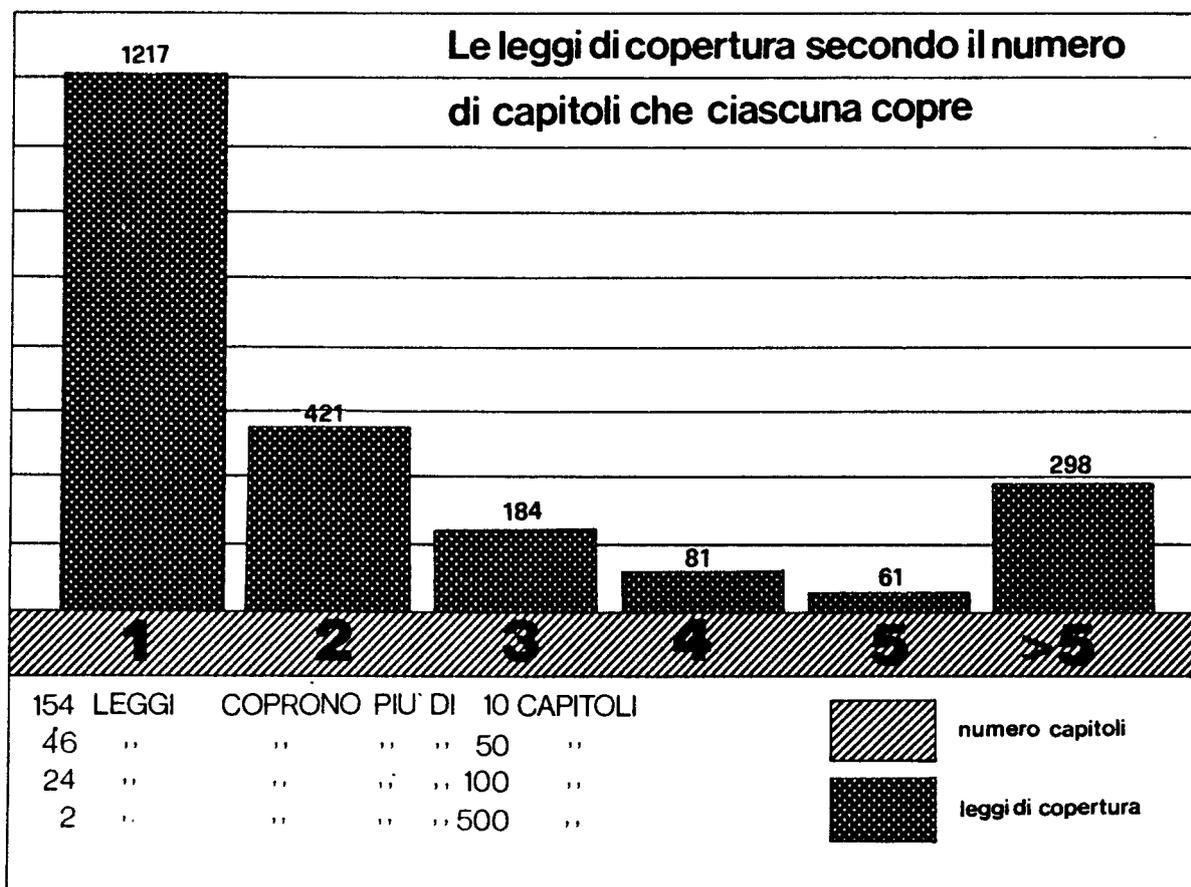


Fig. 4.

più il bilancio dello Stato è un sistema non misurabile e non controllabile.

Non è questione da poco: è questione pregiudiziale che, se insoluta, pregiudica qualsiasi scelta di merito.

Paradossalmente, infatti, si può dire che non siano più le scelte economiche del Governo a formare il bilancio ma che sia il bilancio, riproducendosi da solo con meccanismi al di fuori di ogni controllo, a determinare le scelte economiche.

* * *

Se tali e tante sono le preoccupazioni che derivano dal metodo con il quale Governo e forze politiche si rapportano ai problemi dell'economia, non è certo l'analisi di merito delle leggi di Bilancio e Finanziaria e l'andamento degli indicatori economici ad attenuare questi giudizi.

Una descrizione puntuale delle maggiori grandezze economiche e del loro andamento nel tempo richiederebbe una quantità di dati, elaborazioni e tabelle che certamente questa sede non può sopportare. Senza scomodare fonti ed elaborazioni prestigiose e di sicura « eleganza accademica », è la semplice lettura dei parametri più rilevanti contenuti nella *Relazione previsionale e programmatica* per l'anno 1985 a fornire tutti gli elementi essenziali per una valutazione complessiva.

Da tale lettura, a nostro avviso, emerge con chiarezza, che non solo l'economia italiana mantiene uno scostamento rilevante da quello dei maggiori paesi industrializzati, ma che tale scostamento non diminuisce, anzi si è andato aggravando.

Se prendiamo, ad esempio, proprio l'andamento del tasso di inflazione, cioè dell'unico parametro che viene portato dalla maggioranza a dimostrazione del miglioramento della situazione complessiva, e lo confrontiamo con gli analoghi andamenti degli altri paesi industrializzati, è immediato rendersi conto di quanto siano fragili e immotivati alcuni ottimismo.

A parte infatti il valore assoluto che separa nettamente l'Italia dagli altri pae-

si, i valori differenziali per il 1984, risultano elevatissimi.

Se nei confronti della Francia il differenziale è « appena » 3,2, per gli altri paesi il suo valore oscilla tra 5,8 nei confronti del Regno Unito e 9,9 nei confronti del Giappone.

Se si calcola com'è variato tra il 1981 e il 1984 il rapporto tra l'inflazione italiana e quella degli altri paesi industrializzati (se si va cioè a comparare di quanto percentualmente l'Italia ha diminuito la propria inflazione, rispetto a quanto hanno fatto gli altri paesi) il quadro si completa: nel 1981 l'inflazione USA, ad esempio, aveva un valore pari al 50 per cento del valore dell'inflazione italiana, mentre nel 1984 tale percentuale scende al 36 per cento. Gli USA hanno cioè diminuito percentualmente molto di più il loro tasso di inflazione di quanto non abbia fatto l'Italia.

E così è, sostanzialmente, per tutti gli altri paesi.

Ora, se è vero che di tali elaborazioni se ne possono definire fin troppe e che quindi ciascuna da sola non è certamente esaustiva, è anche vero che tutto porta a definire la situazione italiana « altra » da quella degli altri paesi industrializzati e che questa differenza non è purtroppo in diminuzione.

Questo vale per l'inflazione, come per i valori di disoccupazione, come per altre grandezze più significative.

Ma a definire « altra » la situazione italiana, c'è un'ulteriore e grave caratteristica: le dimensioni e la dinamica dell'indebitamento pubblico.

Anche su questa grandezza si potrebbero fornire numerosissime indicazioni quantitative e qualitative.

Basterà qui ricordare il pregevole e ricco rapporto recentemente presentato per iniziativa della V Commissione bilancio della Camera.

Le dimensioni dell'indebitamento pubblico sono fenomeno pressoché unico fra i paesi industrializzati.

La sua dinamica è ormai ai limiti della controllabilità, di già costituendo forse un sistema pericolosamente instabile.

Quando, infatti, il Governo è costretto a porre come problema non la gestione del debito ma unicamente l'arresto della sua crescita esponenziale ormai pressoché autonoma, c'è sicuramente di che essere preoccupati.

La lettura dei dati di merito e degli andamenti nel tempo conferma dunque la sostanza di quanto dicevamo relativamente al metodo: le variabili principali che influiscono sul sistema economico del paese sono da ricercarsi più nei fattori internazionali che non nelle scelte del Governo.

Esso pare limitarsi più che altro ad una semplice opera di « assistenza » esterna.

Schematicamente possiamo dire che l'Italia segue passivamente gli andamenti dei maggiori paesi industrializzati mantenendosi a debita distanza ed anzi, per alcuni aspetti come l'indebitamento pubblico, accrescendola.

In questa situazione quali Bilancio e legge Finanziaria ci vengono proposti ?

La caratteristica che emerge dal Bilancio di previsione dello Stato e dalla legge Finanziaria per il 1985 è la semplice amministrazione dell'esistente.

Non esistono scelte ed interventi di un qualche rilievo degni di nota.

L'unico elemento « qualificante » è l'incredibile aumento delle spese militari per le quali l'indicazione di aumenti contenuti al livello del tasso di inflazione programmato per il 1985 (7 per cento) viene disattesa per oltre il 100 per cento.

Non crediamo di esagerare affermando che la modestia dei documenti di Bilancio in esame è andata oltre le previsioni.

Sono le cifre a testimoniare.

La differenza fra entrate finali e spese complessive di Bilancio ammonta a 146.403 miliardi.

L'effetto della legge Finanziaria è quello di aumentare tale *deficit* di altri 31.015 miliardi, ai quali vanno aggiunti 3.000 miliardi di prestito estero.

Il *deficit* totale, o più esattamente il complessivo ricorso al mercato finanziario è quindi di ben 180.418 miliardi.

L'affermazione del Governo che a partire da tale cifra sia possibile arrivare a definire un saldo netto da finanziare di valore pressoché dimezzato, non risulta convincente e va ad avvalorare le considerazioni inizialmente esposte circa contabilità scritta e contabilità materiale.

Per arrivare infatti dai 180.418 miliardi citati ai 96.000 miliardi desiderati come risultato finale, la relazione allegata alla legge Finanziaria introduce le seguenti detrazioni:

a) « rimborso di prestiti » pari a 36.125 miliardi; abbiamo già detto che tale cifra si discosta di oltre 17.000 miliardi da quella indicata dal Governo in un altro documento approvato poche settimane fa (il disegno di legge di assestamento);

b) « regolazioni debitorie pregresse » pari a 20.444 miliardi; se è vero che tali somme non sembrano avere riflessi di cassa è incontestabile che esse si riflettano pesantemente sull'indebitamento pubblico. Il loro effetto non è cioè « diretto » ma, anche se in modo mediato e in tempi e modalità diverse da un semplice aumento del *deficit*, l'impatto resta sempre dell'ordine delle decine di migliaia di miliardi. La loro composizione e la loro origine (molte nel 1983, alcune addirittura nel 1984) le rendono meno « pregresse » di quanto annunciato;

c) « misure da perfezionare » pari a 16.856 miliardi; anche in questo caso le riserve su tale valutazione sono consistenti, se non altro in base ai dati sperimentali dell'ultimo anno.

L'insieme di queste detrazioni porterebbe il nuovo saldo netto da finanziare a 106.983 miliardi, che viene fatto scendere come stima dei flussi di cassa effettivi (anche se almeno in questo caso la relazione citata usa il condizionale) a 96.000 miliardi.

La dinamica mediante la quale si arriva a tale valore ci lascia pertanto molto perplessi.

Ma anche se ciò fosse reale (e purtroppo non lo crediamo) tale manovra sareb-

be comunque quantitativamente insufficiente e qualitativamente modesta.

Ponendosi come unico riferimento il tentativo di non peggiorare il valore assoluto del saldo netto da finanziare vengono del tutto trascurati interventi selettivi e mirati sulla qualità e l'efficacia delle spese.

E qui ritornano il discorso di metodo e le considerazioni generali precedentemente esposte.

La rinuncia a governare lo sviluppo dei fenomeni e la tendenza alla semplice amministrazione dell'esistente porta alla vittoria dei protetti, dei garantiti, delle corporazioni e degli interessi organizzati.

Vincono le spese militari sui pensionati, i già occupati sui giovani; vince chi ha da vendere consensi organizzati su chi non vuole vendere i propri ideali.

Vince la « roba » sulla politica, vince la partitocrazia sui cittadini.