

N. 3882/A-bis

N. 3883/A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE -
PARTECIPAZIONI STATALI)

(Relatore: MARRUCCI, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

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

Presentato il 30 giugno 1986

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato
per l'esercizio finanziario 1985

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

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

Presentato il 30 giugno 1986

**Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato
e dei bilanci delle Aziende autonome
per l'anno finanziario 1986**

Presentata alla Presidenza il 30 settembre 1986

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! 1. — Appare quasi inutile sottolineare che anche quest'anno le leggi per il rendiconto per l'anno finanziario 1985 e di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1986, per il momento nel quale arrivano alla discussione o per il modo con cui sono costruite e presentate al Parlamento, assumono un carattere puramente formale.

Eppure essi, insieme alla relazione di cassa e al documento per gli indirizzi programmatici della manovra di bilancio, a seguito delle novità recentemente introdotte, almeno a titolo sperimentale, dovrebbero essere assunte a base della sessione « estiva » di bilancio, attraverso la quale perseguire il triplice obiettivo di controllare la gestione del bilancio, di verificare l'andamento della spesa pubblica e di introdurre tutti gli adeguamenti richiesti dalla situazione economica del paese.

È evidente a tutti che ciò appare oggi non realizzabile, non solo a seguito dello slittamento dei tempi, ma anche per la struttura stessa delle leggi presentate ed in modo particolare del rendiconto.

Rappresenta, questo, uno dei motivi fondamentali sottolineati ripetutamente dalla relazione della Corte dei conti. In esso si definisce esplicitamente il rendiconto come scarsamente significativo. Sugli elementi che la Corte dei conti pone alla base di tale giudizio sarebbe opportuno che il Parlamento ed il Governo trovassero il modo di soffermarsi con maggiore attenzione.

È indubbio, infatti, che la lettura del rendiconto, così com'è oggi costruito, rende impossibile un'analisi critica della ge-

stione del bilancio, estremamente ardua la comparazione con il passato, mentre è del tutto assente una valutazione dell'incidenza della politica del bilancio sull'economia reale. In conclusione il carattere puramente formalistico fa del rendiconto uno strumento sostanzialmente vuoto.

2. — Ma nella relazione della Corte dei conti si formula una valutazione che investe il bilancio in quanto tale. Si afferma infatti che « molteplici fattori sminuiscono la rappresentatività dei dati di bilancio ».

Non si tratta soltanto del pur rilevante problema, da tempo ed in più sedi rilevato, di una riclassificazione funzionale ed economica del bilancio, in modo da renderne più rigorosa la lettura: basti pensare al titolo della spesa in conto capitale, alla quale contribuiscono, nella classificazione attuale, voci che nulla hanno a che vedere con essa (« concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive »).

Vi sono aspetti più sostanziali che inficiano il carattere di veridicità del bilancio.

Ma vogliamo qui richiamarne tre:

a) il primo riguarda l'incidenza sul consuntivo delle regolazioni contabili di riduzioni debitorie pregresse. Nel 1985 siamo stati in presenza di una vera e propria esplosione di questo capitolo di spesa, che ha raggiunto 17.017 miliardi, coinvolgendo situazioni pregresse che si riferiscono ad un ampio arco di anni. È evidente che emerge la tendenza ad

una gestione del bilancio inaccettabile sia sul piano formale che sostanziale;

b) il secondo riguarda il fenomeno dei residui e quindi il rapporto fra competenza e cassa, che, per le dimensioni assunte sia sul piano quantitativo che della qualità, riduce di molto la significatività delle scelte di bilancio;

c) il terzo deriva da una tendenza a costruire il bilancio, caratterizzata da una prudenza nella valutazione delle entrate e da una parzialità nella valutazione della spesa, tale da determinare un quadro di riferimento del tutto irrealistico.

Appare quindi più che fondata la considerazione della Corte dei conti, secondo la quale va sempre più emergendo una questione di rapporti corretti fra Governo e Parlamento.

Se vogliamo usare una immagine, potremmo dire che la valutazione dell'involucro bilancio (gli aggregati fondamentali riassuntivi) è scarsamente significativa se il contenuto di tale involucro viene modificato con amplissima discrezionalità da parte del Governo. In questo modo il bilancio approvato dal Parlamento risulta considerevolmente diverso dal bilancio concretamente gestito dal Governo.

3. — « La conseguenza di maggiore rilievo degli andamenti descritti sulle possibilità di controllo della finanza pubblica è l'aumento progressivo, continuo e vigoroso del rapporto fra consistenza del debito pubblico e PIL, che passa dal 91,1 del 1984 al 99,6 a fine 1985 ».

« I risultati del 1985 pongono, dunque, in evidenza la difficoltà oggettiva di un governo della finanza pubblica concretamente orientato lungo un percorso di rientro, verso obiettivi di riequilibrio che recuperino al settore pubblico un ruolo compatibile con la crescita dell'economia ».

E in questi termini che la Corte dei conti riassume il giudizio sui risultati di bilancio del 1985. Sinteticamente si può affermare che il 1985 non è stato caratterizzato da alcun effettivo elemento di risanamento nei conti dello Stato e si sono

anzi aggravate tutte le tendenze negative precedenti.

Non si capisce quindi su che cosa il Governo fondi la valutazione per cui saremmo in presenza di una inversione di tendenza, mentre c'è da rilevare che i dati negativi si sono ampiamente confermati anche nell'anno 1986.

Ma questi stessi aggregati possono solo parzialmente evidenziare la grave situazione dei conti pubblici, che può essere più pienamente colta attraverso una analisi disaggregata dei dati del bilancio.

Vogliamo evidenziare alcuni punti:

a) sul versante delle entrate il rendiconto evidenzia un risultato positivo, rispetto alle previsioni iniziali, di 14.683 miliardi per la competenza e di 18.321 miliardi per la cassa. C'è da rilevare che un contributo essenziale al raggiungimento di tale risultato è venuto dall'IRPEF ed in modo particolare dall'imposta sui redditi da lavoro dipendente (IRPEF: variazione rispetto alle previsioni iniziali + 8.100 miliardi, di cui + 4.500 - pari a + 14,6 per cento - da lavoro dipendente privato).

Il 1985 ha segnato quindi un ulteriore peggioramento della già pesantemente squilibrata struttura impositiva e conferma l'urgenza di una profonda riforma, che inverta la tendenza alla penalizzazione della parte più debole del paese e del lavoro produttivo più in generale.

b) ma anche sul versante della spesa si sono registrate variazioni positive di notevole consistenza: + 11.206 per la competenza e + 24.475 per la cassa. Ciò ha impedito che il miglioramento delle entrate e gli effetti della riduzione dell'inflazione potessero tradursi nell'avvio effettivo di un percorso di risanamento della finanza pubblica.

Ma le variazioni appaiono ancora più significative se guardiamo alle singole categorie di spesa. In modo particolare emerge la differenza fra previsioni iniziali e previsioni definitive per quanto riguarda i trasferimenti, sia quelli in conto corrente (+ 22.715 per la competenza e

+ 27.411 per la cassa). In questo modo si consolida la tendenza di una spesa pubblica come spesa indiretta, spartitrice di risorse, sempre meno funzionale a rispondere ai bisogni essenziali del paese di crescita civile ed economica.

È ben difficile ritenere che si tratti di spostamenti occasionali ed imprevedibili. In realtà, almeno in molti casi sono il risultato di sottovalutazioni iniziali largamente consapevoli, alcune delle quali appaiono motivate da chiare ragioni politiche. Basta pensare in tal senso al sotto-dimensionamento dei trasferimenti all'INPS di ben 10.000 miliardi. Appare ancora una volta evidente che in questo modo viene pesantemente colpito il significato reale delle scelte proposte all'approvazione del Parlamento.

4. — Un'attenzione specifica richiede infine il fenomeno dei residui. Tale fenomeno ha superato da tempo limiti fisiologici, sia come quantità che per la qualità, in misura tale da mettere in discussione la veridicità del bilancio.

Appare più che legittima la domanda se non siamo in presenza di un governo dei residui, che configura una discrezionalità davvero eccessiva da parte del Governo ed in modo particolare del Ministero del tesoro. Esso evidenzia in ogni caso problemi di funzionalità della pubblica amministrazione, e ne conferma la urgenza di una sua profonda riforma.

Per quanto riguarda i residui passivi a fine 1985 è stata raggiunta la somma di miliardi 82.142, che è il risultato dei residui delle passate gestioni non smaltiti (25.455 miliardi) ed in nuovi residui pari a 56.678 miliardi.

In questo quadro generale vi sono aspetti che meritano una attenzione particolare. Va infatti rilevato che una parte considerevole di residui si riferisce a categorie di spesa particolarmente significa-

tive per il contributo che da esso può derivare all'ammodernamento del paese, allo sviluppo tecnologico, agli investimenti ed all'occupazione.

È proprio su questo terreno che la situazione ha del paradossale. Se ci riferiamo alle categorie IV (acquisto di beni e servizi), X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato), ed XI (beni immobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato), la situazione è la seguente: i residui hanno raggiunto 21.290 miliardi rispetto ad una massa spendibile di 35.986 miliardi e superando l'ammontare complessivo degli stanziamenti di competenza.

Per quanto riguarda in modo particolare la categoria X i residui accumulati rappresentano circa il 200 per cento degli stanziamenti annuali.

Opportunamente la relazione della Corte dei conti dedica un capitolo a tale aspetto. In esso vengono evidenziati gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione della spesa attinente all'«attività contrattuale» e le possibili soluzioni. Ma anche qui è difficile sfuggire alla sensazione che siamo in presenza di una gestione consapevole fondata sugli slittamenti della spesa, soprattutto per investimenti, su una visione ragionieristica, puramente contabile, che prescinde dai problemi di fondo del paese. È comunque evidente che da ciò deriva una modificazione fortemente negativa della qualità della spesa pubblica e della sua incidenza sull'economia reale.

Anche da ciò emerge l'esigenza che il Parlamento si doti di strumenti più puntuali ed efficaci di controllo sulla gestione del bilancio e sullo stato di attuazione delle decisioni assunte.

MARRUCCI, *relatore di minoranza.*