

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 2546 e 2547-A/ter

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE CORLEONE)

Comunicata alla Presidenza l'11 dicembre 1990

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1991) (n. 2546)

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

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 novembre 1990

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 26 novembre 1990*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1991
e bilancio pluriennale per il triennio 1991-1993 (n. 2547)

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

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 novembre 1990

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 26 novembre 1990*

ONOREVOLI SENATORI. - La manovra economica per l'esercizio finanziario 1991 si inserisce in un quadro macroeconomico generale profondamente deteriorato, ad unanime giudizio degli esperti e degli organismi internazionali, rispetto agli anni passati.

1. - *Verso una svolta del ciclo economico?*

Già nel dibattito sulla Nota di aggiornamento del documento di programmazione economico-finanziaria, come nella discussione in corso, è apparsa quanto mai diffusa la convinzione che, anche nella prospettiva di una positiva conclusione della crisi del Golfo, ci si trovi di fronte, se non ad una svolta del ciclo economico, quanto meno ad una attenuazione delle capacità propulsive, espresse con particolare vigore dall'economia mondiale nella seconda metà degli anni Ottanta.

In questo periodo, gli aumenti delle entrate, propiziati dall'espansione dell'attività produttiva hanno determinato, in rapporto al PIL, una flessione del fabbisogno pubblico e del saldo primario, a cui si è, tuttavia contrapposto un aumento del rapporto debito/PIL: il divario rispetto agli altri Paesi europei è rimasto, dunque, immutato.

L'analisi dinamica dell'attività economica, al fine di descrivere i mutamenti e l'evoluzione del sistema in un *continuum* di osservazione, mostra come la prolungata fase di espansione, accompagnata per di più da una contenuta dinamica inflazionistica, denunci ormai sintomi di esaurimento, anche se appare prematuro individuare nelle tendenze in atto il segno dell'insorgere di una fase recessiva. Certo, segnali negativi non mancano: anzitutto settori produttivi, che hanno svolto una funzione trainante nel recente passato, attraversano un periodo di crisi, di contrazione della domanda.

Tuttavia - ripetiamo - l'analisi dell'andamento complessivo dell'economia induce a ritenere che non ci si trovi già in presenza di una vera e propria recessione, ma che si assista piuttosto ad un rallentamento del *trend* espansivo, accompagnato dal riacutizzarsi di fenomeni inflazionistici.

Su tali giudizi concorda, sia pure con diversità di accenti, la maggior parte degli interventi, sottolineando le implicazioni negative che la nuova situazione comporta relativamente al tema che ci occupa, vale a dire le maggiori difficoltà che ne deriveranno per quanto attiene alla politica di risanamento della finanza pubblica nel nostro paese, indispensabile, per non perdere l'aggancio con i Paesi più industrializzati.

E dire che l'adesione alla banda stretta di fluttuazione del Sistema Monetario Europeo e la liberalizzazione dei movimenti di capitali, comportando una maggiore stabilità del cambio e un contenimento dell'inflazione, potevano costituire la premessa per l'avvio di interventi di politica economica atti a perseguire l'obiettivo del risanamento della

finanza pubblica, nonchè a rafforzare il processo di crescita e di integrazione europea.

Di conseguenza, paghiamo il prezzo delle incapacità e della mancanza di volontà della maggioranza e dei Governi succedutisi negli ultimi anni, di avvalersi della favorevole congiuntura internazionale e comunque di condizioni generali dell'economia mondiale estremamente propizie, procrastinando di volta in volta l'avvio del necessario processo di risanamento della finanza pubblica. Un compito realizzato dagli altri principali *partners* europei sin dall'inizio dello scorso decennio.

2. - *La ripresa dell'inflazione e il caro petrolio.*

Più che le avvisaglie di un brusco arresto della fase di sviluppo dell'attività economica sono soprattutto i segnali di ripresa dell'inflazione a livello internazionale a destare nella fase attuale maggiori preoccupazioni. Se tali fenomeni tenderanno a consolidarsi, le politiche monetarie volte a contenerne gli effetti, che le autorità monetarie dei singoli paesi non esiteranno ad attuare, saranno inevitabilmente destinate ad esercitare riflessi negativi sul livello dell'attività produttiva, accentuando le tendenze recessive in atto.

È, ovviamente, soprattutto dal comparto energetico che origina la spinta al rialzo dei prezzi. L'indice generale dei prezzi delle materie prime, petrolio escluso, espresso in dollari registra, infatti, negli ultimi dodici mesi una flessione del 6,3 per cento. Inoltre, il calo del costo delle materie prime risulta accentuato dal deprezzamento subito nello stesso periodo dalla moneta degli Stati Uniti, il cui valore espresso in lire italiane è sceso dalla quota di 1.350 circa di un anno addietro alle attuali 1.130 lire circa. Per contro, il petrolio, arrivando a fissarsi, nei punti alti della crisi, a livelli superiori ai 35 dollari al barile, ha registrato, rispetto al dicembre dello scorso anno, un aumento di oltre l'80 per cento.

Le politiche di diversificazione delle fonti di energia e di risparmio energetico, attuate soprattutto sulla spinta del secondo *shock* petrolifero della fine degli anni Settanta, dovrebbero rivelarsi in grado di attenuare l'impatto di impennate della quotazione del greggio, evitando che esse abbiano effetti devastanti sulla intera struttura dei prezzi, simili a quelli registrati nel passato. Tuttavia, non possono essere sottovalutate le possibili conseguenze del perdurare di una situazione di «caro-petrolio», soprattutto se si tiene conto della circostanza che negli anni passati, in presenza di una accentuata dinamica dei prezzi delle altre materie prime, erano state le flessioni del prezzo del greggio a spegnere sul nascere possibili tensioni inflazionistiche.

Già da ora si assiste ad un aumento dei tassi di inflazione, soprattutto nelle economie, come quella italiana, maggiormente sensibili alle oscillazioni dei prezzi dei beni primari. Nel nostro paese, infatti, il tasso di crescita dei prezzi al consumo si colloca attualmente al di sopra del 6 per cento, livello tra i più elevati nell'ambito delle maggiori economie. Per di più, esso risulta inferiore di oltre tre punti al tasso di crescita dei prezzi all'ingrosso. Un divario, questo, destinato a

non perdurare nel tempo: presto o tardi la più accentuata dinamica dei prezzi all'ingrosso tende a scaricarsi su quelli al consumo, provocandone una maggiore crescita. Ragione per cui, o si allentano le tensioni sui prezzi internazionali delle materie prime e, di riflesso, sui prezzi interni all'ingrosso, oppure anche l'attuale tasso di inflazione difficilmente potrà essere mantenuto.

3. - *Non sono credibili gli obiettivi del Governo per il triennio 1991-1993.*

Alla luce di tali premesse, appare chiaro come il quadro macroeconomico delineato nella nota di aggiornamento e che fa da sfondo alla manovra prospettata nella legge finanziaria vada considerato, a voler essere indulgenti, almeno improbabile.

NOTA DI AGGIORNAMENTO - QUADRO MACROECONOMICO
(in percentuale)

	1991	1992	1993
PIL	+ 2,7	+ 3,08	+ 3,3
Prezzi al consumo	+ 5,0	+ 4,5	+ 4,0

Ciò, peraltro, non costituisce una novità. La sottostima dei due parametri indicati (tasso di sviluppo del prodotto interno lordo e tasso di inflazione) rappresenta, infatti, per quanto riguarda gli ultimi esercizi, un fatto ricorrente nelle previsioni adottate in sede di definizione della politica di bilancio.

Occorre chiedersi quali conseguenze derivino da tale divaricazione tra previsione e consuntivi riguardanti le principali variabili macroeconomiche, in particolare per quanto riguarda l'andamento dei prezzi.

Il concreto verificarsi di tassi di inflazione più elevati di quelli assunti a base delle proiezioni del governo comporta un aumento delle entrate fiscali, ma anche della spesa pubblica, soprattutto di quella relativa al servizio del debito; di conseguenza cresce l'incidenza della quota rappresentata dagli interessi sul fabbisogno complessivo anche indipendentemente dall'operare degli innumerevoli fattori che, al di fuori di ogni controllo, concorrono ad aumentare la spesa. Si producono dunque, semplicemente a causa della sottostima della crescita nominale delle principali variabili economiche, talune conseguenze in termini di divaricazione dei risultati rispetto agli obiettivi programmatici. Ovviamente, tali divaricazioni riguardano i valori assoluti e si sostanziano nel fatto che l'ammontare del fabbisogno e la consistenza del debito tendono a rivelarsi sensibilmente più elevati rispetto alle previsioni. Per quanto riguarda, viceversa i rapporti

fondamentali (fabbisogno/PIL e debito/PIL), i risultati, nell'ipotesi di cui si discute sono compensati dal fatto che anche il PIL subisce in termini nominali una crescita superiore alle previsioni (e non importa, a tale riguardo, se ad essa corrisponda uno sviluppo reale o sia solamente effetto del maggiore tasso di inflazione). In particolare, può risultare positivamente influenzato il rapporto debito/PIL (che, infatti, nei passati esercizi, nonostante la crescita del fabbisogno, si è andato incrementando in misura più contenuta rispetto a quanto preventivato); ciò per il fatto che, parallelamente all'erosione del metro monetario, si riduce il valore reale della parte infruttifera del debito, ossia di quella non finanziata mediante titoli o altre forme di indebitamento onerose.

4. - *Sicuro aumento della spesa per interessi. Effetti della tassazione dei titoli.*

Tali conclusioni possono ritenersi, almeno in parte, pacifiche. Meno scontato è l'effetto che, in conseguenza del più elevato tasso di inflazione, si produce sulle due componenti del fabbisogno complessivo: fabbisogno primario e quota rappresentata dagli interessi. Più elevati tassi di inflazione, a parità di rendimento reale dei titoli, accrescono l'incidenza della spesa per interessi sul fabbisogno complessivo. Infatti, al maggior esborso per interessi corrisponde un maggiore gettito della relativa imposta con conseguente contrazione, *coeteris paribus*, del fabbisogno primario.

Più in generale, occorre ribadire quanto già osservato negli anni passati in questa stessa sede e cioè che gran parte della riduzione registrata negli ultimi esercizi dal «fabbisogno al netto degli interessi» è da attribuire alla tassazione dei titoli di Stato: un gettito che ha ridotto tale voce di un ammontare all'incirca pari alla maggiore spesa per interessi.

Gli effetti della tassazione dei titoli sulla composizione del fabbisogno sono illustrati alla tavola 1, nella quale figurano i risultati degli esercizi a partire dai quali si è dispiegato l'effetto della tassazione dei titoli (aliquota del 6,25 per cento a partire dal settembre 1986 e del 12,5 per cento dal settembre 1987). Il tasso di crescita del fabbisogno al netto degli interessi che nel 1987 era risultato notevolmente più alto di quello relativo alla spesa per interessi (rispettivamente 8,39 per cento contro 1,86 per cento), nell'anno successivo si colloca nettamente al di sotto di quest'ultimo (rispettivamente 1,81 e 13,68 per cento).

Se si considera, poi, che solamente la parte minore di tale gettito è versata a titolo di sostituto d'imposta, mentre la più consistente quota, quella corrisposta dai soggetti giuridici, è a puro titolo di acconto e quindi si traduce in un credito nei riguardi dello Stato destinato a ridurre in futuro il gettito IRPEG, si comprende come ai vantaggi immediati e di pura immagine derivanti dalla tassazione dei titoli pubblici corrisponda una perdita secca per l'erario.

Per le ragioni suesposte, da un lato, l'obiettivo del conseguimento di un avanzo primario risulta più facilmente conseguibile, ma, dall'altro, per ottenere la stabilizzazione e l'inversione della tendenza all'aumento del rapporto debito/PIL, si rendono necessari più elevati ammontari di avanzo primario.

TAVOLA 1

CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO
(miliardi di lire correnti)

	1986	1987	1988	1989
Fabbisogno al netto degli interessi	31.601	34.251	34.871	24.756
Interessi	78.099	79.549	90.429	108.744
Fabbisogno	109.700	113.800	125.300	133.500
Debito pubblico	793.597	910.500	1.035.200	1.168.500
<i>(variazioni percentuali)</i>				
Fabbisogno al netto degli interessi		8,39	1,81	- 29,01
Interessi		1,56	13,68	20,25
Fabbisogno		3,74	10,11	6,54
Debito pubblico		14,73	13,70	12,88
<i>(in rapporto al PIL)</i>				
Fabbisogno al netto degli interessi	3,53	3,50	3,22	2,09
Interessi	8,70	8,13	8,35	9,15
Fabbisogno	12,23	11,63	11,57	11,24
Debito pubblico	88,44	93,02	95,59	98,36

5. - *Necessità già oggi di misure addizionali.*

Dato che il fabbisogno in *deficit* è in massima parte finanziato mediante emissione di titoli pubblici, si accresce di anno in anno la quota del debito «fruttifero», il cui ammontare comporta oneri crescenti per l'erario.

Il problema del debito non può, dunque, essere separato da quello del *deficit*, che per di più investe l'entità dell'intervento pubblico nell'economia. In tale contesto, non c'è dubbio che l'entità del *deficit* sia tale da giustificare i richiami che provengono da fonti internazionali

quali il Fondo monetario: secondo gli esperti di questa organizzazione la manovra varata dal Governo per il risanamento della finanza pubblica risulta insufficiente e, per conseguire un avanzo nel primario già nel prossimo anno, occorrono misure addizionali.

L'emissione di titoli pubblici a copertura del *deficit* di bilancio assorbendo quote sempre più elevate del risparmio, spinge all'insù il saggio di interesse.

Ne consegue che il *deficit* di bilancio produce effetti contrastanti sul sistema economico: la spesa in *deficit* dello Stato espande il reddito globale, ma nel contempo la pressione esercitata sul mercato dei capitali dalla domanda di fondi del Tesoro determina un aumento del tasso d'interesse ed è quindi suscettibile di provocare una contrazione della domanda per investimenti.

Un elevato livello di debito pubblico costituisce un fattore di instabilità finanziaria, ed il processo di accumulo del debito dello Stato comporterebbe, a lungo termine, un aumento continuo della parte del reddito prodotto da attribuire ai detentori dei titoli pubblici, con effetti di disincentivo sull'attitudine ad investire in attività produttive.

6. - *Il mancato rispetto degli obiettivi 1990. L'aggravamento della situazione.*

Con monotona regolarità dobbiamo ogni anno registrare il mancato rispetto degli obiettivi programmatici. Il 1990 non fa eccezione. Nella relazione di minoranza relativa alla precedente legge finanziaria chiedevamo una manovra più rigorosa e incisiva proprio basandoci sulla esperienza consolidata degli scostamenti tra fabbisogno tendenziale stimato e fabbisogno tendenziale a consuntivo.

Non si sottovalutano le difficoltà che presenta il compito di sottoporre a controllo tutti i centri autonomi di spesa che concorrono a determinare il dissesto della finanza pubblica. Ma i miglioramenti in tale direzione sono estremamente lenti, non tengono cioè conto del fatto che l'azione di risanamento delle finanze pubbliche non dispone di tempi illimitati.

Ad esempio, un passo nella giusta direzione di porre dei vincoli alle possibilità di indebitamento della finanza locale consistette, anni addietro, nel vietare agli enti locali di ottenere mutui dal sistema bancario se non dopo averne fatto richiesta alla Cassa depositi e prestiti e dopo che fosse trascorso inutilmente un certo tempo da tale richiesta. Tale divieto non precludeva, però, del tutto la possibilità agli enti locali di indebitarsi: con la conseguenza che il bilancio statale doveva accollarsi le relative rate di ammortamento, nonostante che i fondi mutuati non venissero utilizzati o lo fossero con molto ritardo per via del lento procedere dei lavori che i mutui bancari erano destinati a finanziare. Solamente di recente - giustamente, ma anche tardivamente - è stato introdotto il divieto per gli enti locali di ricorrere al credito al di fuori della Cassa depositi e prestiti.

Rimarcare le inadempienze del Governo in tema di rispetto dei propri obiettivi programmatici non è esercitazione di mero sadismo. L'esigenza di criticare la scarsa determinazione manifestata dall'Esecutivo in materia di finanza pubblica scaturisce dalla constatazione che

ogni ritardo nell'opera di risanamento rende più arduo il conseguimento degli obiettivi prefissati ed attenua in misura significativa gli effetti che da essi ci si ripromette di ottenere in termini di riduzione del peso degli interessi. I ripetuti slittamenti nel tempo dell'azione di rientro hanno finito per scaricare sugli esercizi successivi oneri gravosissimi.

Si consideri la tavola 2, nella quale sono riportati gli scarti tra fabbisogno tendenziale e fabbisogno programmato per i prossimi tre esercizi secondo il Documento di programmazione economico-finanziaria del maggio scorso. Trascuriamo il fatto che solamente il dato relativo al 1991 è stato recentemente aggiornato alla luce della successiva evoluzione del quadro macroeconomico e delle incerte prospettive internazionali alimentate dalla crisi medio orientale. Tralasciamo anche la circostanza, richiamata in precedenza, rappresentata dalla consueta sottostima del fabbisogno tendenziale. Tuttavia, malgrado questa piena disponibilità ad accogliere senza riserve le cifre fornite dal Governo, si resta sconcertati di fronte all'aggravamento della situazione che traspare dalle cifre riportate, nonostante che esso rappresenti un'eventualità tutt'altro che imprevedibile e che anzi il nostro gruppo non aveva mancato di denunciare nel passato. I ritardi accumulati in questi anni hanno reso ancora più arduo il processo di risanamento, nonostante il ridimensionamento o lo slittamento nel tempo di taluni obiettivi.

TAVOLA 2

CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE STATALE
(in miliardi di lire)

	1991	1992	1993
Interessi:			
tendenziale	141.900	157.950	170.000
programmatico	137.500	143.600	141.000
differenza	4.400	14.350	29.000
Fabbisogno netto:			
tendenziale	31.200	36.450	42.700
programmatico	- 6.600	- 22.050	- 39.000
differenza	37.800	58.500	81.700
Fabbisogno netto:			
tendenziale	173.100	194.400	212.700
programmatico	130.900	121.550	102.000
differenza	42.200	72.850	110.700

Il fabbisogno relativo al 1991 dopo la nota di aggiornamento risulta il seguente:

tendenziale 180.000;
programmatico 132.000;
differenza 48.000.

A sua volta, la differenza di lire 48.000 miliardi è determinata da un risparmio di interessi pari a lire 3.500 miliardi e da una riduzione di lire 44.500 miliardi del fabbisogno al netto degli interessi rispetto al livello tendenziale.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 1988/92 ipotizzava la necessità di una riduzione di fabbisogno pari a lire 83.550 miliardi nell'intero arco dei cinque anni; il Documento 1990/92 una riduzione di lire 72.600 miliardi per un triennio. Alla luce dell'ultimo documento, le riduzioni richieste per la realizzazione del programma ammontano a lire 48.000 miliardi per il 1991, a lire 72.850 miliardi per il 1992 e a lire 110.700 miliardi per il 1993.

Alla luce di tali cifre acquistano particolare rilievo le critiche sollevate dal frequente ricorso da parte del Governo a misure che determinano bensì riduzione del fabbisogno di cassa, ma senza incidere permanentemente sul livello delle entrate o senza ridurre in maniera strutturale le spese; misure, cioè, che comportano un contenimento del fabbisogno semplicemente attraverso entrate straordinarie o anticipi di versamenti, per di più destinati, in taluni casi, a incidere negativamente negli anni successivi (anticipo dell'IVA, rivalutazione dei beni di impresa, liberazione fiscale delle riserve in sospensione d'imposta).

7. - *Indebitamento sommerso ed entrate una tantum.*

Uomini della stessa maggioranza hanno rilevato che il miglioramento delle entrate è ottenuto con misure fiscali transitorie destinate a scomparire nell'arco di due anni.

Un'analisi a se stante richiede il concetto di indebitamento sommerso: da un lato si riducono le cifre ufficiali di spesa, ma si accresce l'indebitamento dei vari enti, poi coperto dallo Stato senza ricomprendere i relativi dati nei disavanzi; dall'altro lato, si incrementano in particolar modo le entrate di carattere straordinario, aggravando così il sistema, già negativo, di ritenere elementi della politica di bilancio proprio le entrate straordinarie, nonché acconti ed anticipazioni di versamenti.

Sul piano fiscale, inoltre, un elemento contabile di dubbia rilevanza è il maggior gettito di 3.000 miliardi che dovrebbe aversi nel 1991 a seguito della lotta contro l'evasione: «I risultati di azioni contro l'evasione devono essere indicati per ciascun tributo in relazione a specifici provvedimenti ad esso attinenti, altrimenti non hanno alcun valore» (Bruno Visentini).

L'efficacia della legge finanziaria per il 1991 è dunque l'espressione, probabilmente tacita, di una manovra elettorale («...siamo di fronte ad un'abile piattaforma elettorale...»), secondo l'opinione del senatore Beniamino Andreatta, presidente della Commissione bilancio: «La legge finanziaria 1991 costituisce l'espressione di una volontà di attesa e

di rinvio, evidentemente anche nella previsione di eventuali elezioni nel 1991» (Bruno Visentini).

Infatti, se non si riescono a varare, nella presente e nella prossima sessione di bilancio, manovre dirette a contenere, e in misura consistente, anche il fabbisogno tendenziale del 1993, come si può poi pensare che, in quel solo esercizio, il Governo in carica sarà in grado di apportare tagli al fabbisogno di cassa dell'ordine dei 110 miliardi di lire? Ed è bene tenere presente che solamente nel 1993 e solamente dopo la realizzazione di una manovra di tale portata si otterrà l'arresto della crescita del rapporto Debito/PIL.

Inoltre, va tenuto presente che una cospicua quota della manovra è rappresentata da risparmi sulla spesa per interessi, pari, precisamente, a lire 14.350 miliardi nel 1992 e a lire 29.000 miliardi nel 1983. Nulla sappiamo circa i criteri attraverso i quali si è pervenuti alla stima della spesa per interessi, in particolare ignoriamo se tra le ipotesi assunte siano contemplate variazioni nel livello reale dei tassi di rendimento dei titoli. La materia è stata infatti, sempre trattata in maniera estremamente vaga.

Ciò tuttavia non esime da alcune riflessioni dettate dal puro buon-senso.

TAVOLA 3

CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE STATALE
(grandezze programmate - miliardi di lire)

	1991	1992	1993
Interessi	137.500	143.600	141.000
Debito pubblico	1.423.100	1.547.000	1.651.000
Debito pubblico/PIL	101,66%	103,09%	102,83%

Ci si deve chiedere, infatti, se sia lecito (cfr. tavola 3) dare per scontato, sulla base di una del tutto ipotetica flessione del tasso di inflazione (dal 5 per cento del 1991 al 4 per cento del 1993), che la spesa per interessi aumenti tra i due anni considerati di soli 3.500 miliardi di lire nonostante un aumento del debito complessivo di poco inferiore ai 230 miliardi di lire e nonostante un aumento della pressione (evidenziato dalla crescita del rapporto debito/PIL) che il suo finanziamento è destinato ad esercitare sul mercato finanziario.

8. - *Le cifre del fallimento di una politica economica.*

Non solo la realizzazione del programma di risanamento appare più ardua, ma ciò avviene per di più nonostante l'assunzione di obiettivi meno impegnativi.

Il progressivo scadimento dei *target*, per quanto attiene in particolare il rapporto fabbisogno/PIL, è posto in evidenza dal

confronto tra il Documento di programmazione economico-finanziaria 1988/1992, quello 1990/1992 e l'ultimo del maggio scorso.

Infatti, il primo documento si riprometteva di conseguire nei due anni terminali, 1991 e 1992, rapporti fabbisogno/PIL, rispettivamente, del 7,46 per cento e del 6,08 per cento; quello 1990/1992 programmava l'8,80 per cento per il 1991 e il 7,39 per cento per il 1992; infine il documento presentato prima della nota di aggiornamento (ma il dato, almeno per il 1991, non è stato mutato) ridimensionava gli obiettivi al 9,35 per cento per il 1991, all'8,10 per cento per il 1992 e al 6,35 per cento al 1993 (e si è visto sopra a prezzo di manovre di quale ampiezza).

E in queste cifre c'è la dimostrazione del fallimento della politica di bilancio degli ultimi anni: una politica che di anno in anno è costretta a prendere atto del continuo deterioramento di conti economici, nonostante i maldestri quanto reiterati tentativi di falsificazione e di occultamento su cui si fondano le previsioni del Governo e le leggi finanziarie.

9. - *Politica del debito pubblico e politiche settoriali: due aspetti dello stesso fallimento.*

Non ripeteremo in questa relazione le osservazioni, le proposte, i suggerimenti che hanno caratterizzato le precedenti relazioni di minoranza del Gruppo federalista europeo ecologista sulle precedenti leggi finanziarie e di bilancio di questa legislatura.

Sarebbe infatti un esercizio vano, visto che è stata lasciata cadere dai Governi di questa legislatura - e da questo Governo non meno che da quelli che lo hanno preceduto - la disponibilità ad uno sforzo comune per il risanamento dell'economia.

Dobbiamo, purtroppo - da oppositori e da cittadini - amaramente constatare che l'incapacità di affrontare il rientro del debito pubblico si traduce in una situazione di impotenza generale che impedisce ogni riforma strutturale o anche semplicemente efficaci politiche di intervento nei settori in cui la società e lo Stato maggiormente ne avrebbero bisogno.

Quantità e qualità vanno di pari passo, e finiscono per rappresentare solo due aspetti dello stesso fallimento. La mancanza di volontà politica e di scelte coraggiose per il rientro del debito si ritrova desolatamente nelle politiche settoriali del Governo. I tagli alla spesa pubblica, non inquadrati in serie e coraggiose riforme strutturali capaci di invertire i grandi comparti della spesa, vengono effettuati anch'essi in maniera indiscriminata, e risultano quindi controproducenti oltre che non credibili.

Ci limiteremo a fare due soli esempi riguardanti l'Ambiente e la Giustizia.

10. - *Due esempi: i tagli alla spesa ambientale e la mancanza di interventi adeguati nella giustizia.*

Per quanto riguarda i tagli alla spesa ambientale, riportiamo qui una parte della relazione di minoranza presentata da Gianni Mattioli

durante il recente dibattito alla Camera sul disegno di legge finanziaria. Le modifiche apportate nell'altro ramo del Parlamento non mutano infatti il giudizio complessivo, se non marginalmente, nonostante l'accoglimento di alcuni emendamenti presentati dai verdi, federalisti ed altri gruppi politici.

«La manovra finanziaria del 1991 prevede tagli alla spesa ambientale di entità tale da annullare gli effetti di gran parte dei provvedimenti approvati negli ultimi anni per fronteggiare i crescenti danni alle risorse naturali del paese.

Contro una riduzione della spesa in conto capitale pari in complesso al 9,7 per cento, la diminuzione del sostegno finanziario alle politiche ambientali raggiunge il 37,9 per cento:

(Miliardi di lire)

Spesa in conto capitale	Bil. Ass.	Bil. L.V.	Effetti L.F.	Prop. bil. 1991	Variaz. % Prop. bil. su Bil. ass. '90
	1	2	3	4=2-3	5=(1-4):1
Totale . . .	78.295	90.291	- 19.622	70.669	- 9,7
di cui spesa ambientale	8.115	6.228	- 1.192	5.036	- 37,9

Tali risultati, che sono la conseguenza del cumularsi degli effetti della manovra '91 e della manovra '90, portano ad una netta contrazione dell'incidenza della spesa per investimenti ambientali sul totale della spesa in conto capitale: dal 10,4 per cento del 1990 al 7,1 per cento del 1991.

L'esame delle proposte di riduzione della spesa ambientale, se ricondotto alle diverse finalità della spesa stessa, mostra d'altronde - come abbiamo già osservato - l'assenza di qualsiasi *ratio* nei tagli proposti e il prevalere di un uso ragionieristico del bilancio.

La principale giustificazione del Governo ai tagli proposti è la presenza di crescenti residui. A parte il fatto che il problema dei residui denuncia l'inefficienza della pubblica amministrazione, cui occorrerebbe far fronte con strumenti adeguati, l'analisi mostra al contrario l'assenza di correlazioni tra tagli e residui.

Sul complesso della massa spendibile per l'ambiente contenuta nel bilancio a legislazione vigente i residui rappresentano il 55,6 per cento contro il 60,8 per cento nel bilancio assestato 1990.

Già tale riscontro indica un sia pur lieve miglioramento che non giustificerebbe i pesanti tagli proposti dalla finanziaria.

Un esame più puntuale mostra a sua volta che tagli maggiori sono stati effettuati su linee di spesa con i più bassi residui.

Tale è il caso della riduzione di 440 miliardi recati dalla legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo (400 miliardi) e da altre minori che interessano la spesa per interventi sui «bacini idrografici», per i quali i residui si attestano solo sul 36,5 per cento.

Analoga considerazione vale per la riduzione di 900 miliardi per la depurazione delle acque recati dal Piano triennale (*ex* articoli 6 e 8 della legge 28 agosto 1989, n. 305), linea di spesa i cui residui risultano pari al 39,3 per cento della massa spendibile, e di 100 miliardi per il risanamento delle acque marine provenienti dalla legge contro l'eutrofizzazione dell'Adriatico (decreto-legge n. 227 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 283 dello stesso anno), linea di spesa che presenta a sua volta un livello di residui pari al solo 34,4 per cento della corrispondente massa spendibile.

Anche nel caso dei tagli delle risorse per lo smaltimento dei rifiuti (40 miliardi *ex* articolo 6 della legge n. 305 del 1989), per la protezione ed il risanamento delle zone umide e la lotta contro le subsidenze (articolo 17, commi 15 e 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67; 10 e 50 miliardi) e per «altri» interventi si è operato su linee di spesa i cui residui sono inferiori alla media (44,8 per cento, 51,2 per cento e 52,5 per cento contro 55,6 per cento).

Per contro, dove i residui sono più elevati, o non si sono effettuate riduzioni di spesa (come per i sistemi forestali e montani i cui residui ammontano all'88,5 per cento della rispettiva massa spendibile) o queste sono state assai modeste.

È il caso degli interventi a favore dell'aria, ove i residui raggiungono il 90,5 per cento della massa spendibile, e la riduzione di spesa è stata di 70 miliardi su un complesso di risorse pari a lire 1.261,7 miliardi di lire.

I tagli della spesa, in definitiva, essendo effettuati con criteri puramente contabili e agendo quindi nella direzione di una riduzione degli stanziamenti di competenza, ottengono l'effetto perverso di diminuire la massa spendibile dove questi ultimi sono più elevati, con il risultato di operare una sostanziale modifica della struttura della spesa. Infatti, come si è visto, dove maggiore è la componente «residui» sul complesso della massa spendibile i tagli risultano inferiori, lasciando perciò non più elevata la disponibilità di spesa proprio dove questa presenta le maggiori inefficienze.

La manovra finanziaria, per i motivi esposti, ha determinato un sostanziale riorientamento della spesa che ha modificato i criteri di priorità stabiliti con la legislazione più recente. Questi sono stati definiti in larga misura dal Programma triennale per la tutela dell'ambiente approvato dal CIPE il 3 agosto 1990, cui la manovra finanziaria sottrae 900 miliardi su una dotazione di 2.047 miliardi (dalla dotazione del 1991, pari a 2.647 miliardi, sono esclusi i fondi per il Progetto strategico Mezzogiorno-Ambiente e quelli della ricerca, che non hanno potuto essere classificati tra la spesa per l'ambiente qui considerata) disponibili sul bilancio a legislazione vigente.

Il ridimensionamento delle risorse finanziarie a favore dell'ambiente risulta ulteriormente aggravato dai tagli apportati ai fondi speciali (Tabelle A e B). In proposito le riduzioni proposte riguardano per 115,5 miliardi il fondo speciale di parte corrente e per 498 miliardi il fondo speciale di conto capitale, cui si deve aggiungere la quota del Fondo per lo sviluppo economico e sociale (*ex* FIO) destinata ai progetti ambientali, che si può valutare in circa 1.000 miliardi.

La legge finanziaria, in definitiva, propone una riduzione della spesa ambientale per il 1991 di 2.849,5 miliardi di lire, di cui 1.192 rappresentano tagli al finanziamento di leggi in vigore e 1.860,5 tagli agli accantonamenti di leggi in corso di approvazione».

RIDUZIONI DEGLI ACCANTONAMENTI DI PARTE CORRENTE E DI CONTO CAPITALE RELATIVI ALLA SPESA AMBIENTALE PROPOSTE DALLA LEGGE FINANZIARIA 1991

(Miliardi di lire)

	Bilancio a L.V. '91	Effetti Bil. L.F.	Proposta di bilancio	Variazioni %
Fondo speciale di parte corrente (Tabella A)	150,6	- 115,5	35,1	- 76,7
Fondo speciale di conto capitale (Tabella B)	2.040,0	- 1.545,0	495,0	- 75,7
Totale ...	2.190,6	- 1.660,5	530,1	- 75,8

Per quanto riguarda la Giustizia non occorre l'elencazione di cifre dettagliate. La situazione è sotto gli occhi di tutti. Dalla finanziaria 1986 (Ministro Martinazzoli), si sono lasciati progressivamente cadere, sia gli stanziamenti accantonati (300 miliardi nel 1986, e solo come stanziamento iniziale), sia gli interventi legislativi ed amministrativi necessari per predisporre le strutture del Nuovo codice di procedura penale e per rimuovere, con l'introduzione del «gratuito patrocinio» una delle maggiori ingiustizie del nostro processo.

Questi mancati interventi, manifestazione di una volontà politica irresponsabile nella nostra situazione dell'ordine pubblico, hanno fornito l'alibi di cui i settori dominanti della Magistratura e ambienti influenti della stampa e della pubblica opinione avevano bisogno per i loro attacchi al nuovo codice e ad ogni politica di riforma.

Sono solo due esempi, di due questioni - quella ambientale e quella giustizia - che il Gruppo federalista europeo ecologista in questa legislatura ha eletto a proprie priorità politiche. Ma lo abbiamo fatto perchè sono priorità politiche del Paese.