

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

*Nn. 2944-2944-bis e 3003-A/bis*

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

(RELATORE BOATO)

Comunicata alla Presidenza il 2 novembre 1991

SUI

### **DISEGNI DI LEGGE**

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992  
e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994 (n. 2944)

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 1991

---

Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno  
finanziario 1992 e bilancio pluriennale per il triennio 1992-1994  
e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1992-1994  
(n. 2944-bis)

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1991

---

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e  
pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1992) (n. 3003)

**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 1991**

---

ONOREVOLI SENATORI. - La manovra di bilancio relativa all'esercizio 1992 appare complessivamente inadeguata; articolata in provvedimenti scarsamente incisivi, tecnicamente discutibili e, in taluni casi, persino giuridicamente improponibili; fondata su previsioni irrealistiche; destinata a mancare i pur modesti obiettivi che si propone di conseguire; suscettibile, infine, di arrecare grave pregiudizio alle possibilità di risanamento della finanza pubblica entro i tempi imposti dal rispetto delle scadenze comunitarie.

### 1. *Una manovra irresponsabilmente inadeguata*

Il minimo che può dirsi è che questa manovra gioca pesantemente sulle cifre: anzitutto, prospetta una evoluzione dell'economia italiana in toni eccessivamente ottimistici, con conseguente ridotta attendibilità delle stime delle principali variabili economiche, nonché delle previsioni relative alle entrate e alle spese pubbliche, calcolate sulla base di dette stime; in secondo luogo, non tiene sufficientemente conto della scarsa affidabilità dei dati di bilancio e, in particolare, della ingovernabilità dei flussi di uscita, causa prima delle negative esperienze degli ultimi anni; infine, valuta irrealisticamente gli effetti delle misure proposte.

Considerate sia la perversa dinamica della finanza pubblica, eloquentemente espressa dall'andamento tendenziale del fabbisogno e del debito, sia le scadenze internazionali che rendono urgente il porvi un freno, non appare azzardato bollare con un giudizio di irresponsabilità le scelte operate dal Governo.

### 2. *Obiettivi «strumentali» ed evanescenti*

Per meglio chiarire le motivazioni retrostanti a tale negativo giudizio, si rendono necessarie talune premesse: alcune riguardanti la valutazione che il Gruppo federalista europeo ecologista dà degli stessi obiettivi dell'azione di risanamento; altre, per così dire, metodologiche, che si limitano a ribadire concetti sufficientemente noti, dei quali, però, non sempre vengono avvertite correttamente, e nella loro interezza, tutte le implicazioni.

Anzitutto, gli *obiettivi* fissati, ben lungi dal porsi mete particolarmente ambiziose, rappresentano il minimo indispensabile per porre un freno allo sfascio della finanza pubblica.

Non si può, infatti, anettere eccessivo rilievo nè alla ipotizzata modesta limatura del fabbisogno (che, peraltro, continuerebbe anche nel prossimo anno a situarsi in prossimità del 10 per cento del PIL), nè agli sbandierati crescenti avanzi primari (tutti ancora da realizzare e sui quali andrebbe comunque, come più volte ricordato nel passato, praticata una abbondante tara per via degli effetti puramente ottici indotti dalla tassazione degli interessi corrisposti sui titoli di Stato).

Una volta sgombrato il campo da tali obiettivi «strumentali» e alquanto evanescenti, resta la sostanza, quella che conta veramente, del

programmato andamento del rapporto debito/PIL. Esso, nei piani del Governo, è destinato a raggiungere la punta del 104 per cento nel 1992 - livello che, giova ricordare, caratterizza situazioni finanziarie tipiche ed esclusive di periodi postbellici ovvero di regimi corrotti ormai allo sfascio - per poi scendere in misura minima negli esercizi successivi, e tutto ciò ovviamente sempre a condizione che la manovra vada positivamente in porto.

Tutto questo - è necessario aggiungere - in vista del raggiungimento, in tempi più remoti, di obiettivi che, a giudicare dalla gestione corrente della finanza pubblica, sono al di fuori della portata del nostro Paese. Si allude alla correzione di una delle più vistose storture nei conti pubblici, consistente nell'eliminazione del disavanzo corrente, condizione primaria per la piena partecipazione all'Unione economica e monetaria, da realizzarsi entro il 1996.

### 3. Il grado di permanenza e di tempestività degli interventi

Passando alle premesse di ordine «metodologico», va osservato che l'efficacia degli interventi correttivi si misura sulla base del loro grado di *permanenza*, ossia avendo riguardo alla loro capacità di incidere sul fabbisogno tendenziale, e sulla base della loro *tempestività*, vale a dire sulla rapidità con la quale gli interventi correttivi dispiegano i loro effetti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, appare evidente che interventi che modifichino stabilmente il saldo presentano il vantaggio di evitare l'affannosa ricerca negli esercizi successivi di provvedimenti correttivi di dimensioni via via crescenti.

A titolo di esempio, si consideri la manovra prevista a maggio (ridefinita, poi, a settembre per quanto riguarda il 1992). Essa postulava, per il rispetto degli obiettivi, interventi correttivi sul fabbisogno primario pari, per il 1992, a lire 43.000 miliardi e, per i due esercizi successivi, rispettivamente, a lire 70.900 miliardi e a lire 94.400 miliardi (confronta tavola 1).

TAVOLA 1

#### FABBISOGNO DEL SETTORE PUBBLICO SECONDO IL DECRETO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA (DPEF) DI MAGGIO 1991

(miliardi di lire)

	1991	1992	1993
Fabbisogno tendenziale . . . . .	181.000	201.100	222.500
Fabbisogno programmatico . . . . .	132.300	113.700	101.700
Correzione necessaria . . . . .	48.700	87.400	120.800
Manovra 1991-1994:			
Su fabbisogno primario . . . . .	43.000	70.900	94.400
Risparmio interessi . . . . .	5.700	16.500	26.400
Correzione complessiva . . . . .	48.700	87.400	120.800

Ovviamente, tali cifre prospettano condizioni sensibilmente differenti a seconda che le misure varate in ciascun anno incidano o meno sul tendenziale. In caso positivo, gli interventi nell'esercizio successivo riguarderebbero solamente la differenza fra le cifre stesse, vale a dire lire 27.900 miliardi nel 1993 e lire 23.500 miliardi nel 1994. Nell'ipotesi in cui, viceversa, i provvedimenti abbiano per intero carattere contingente, non incidano cioè in maniera strutturale sull'entità del saldo, l'impegno risulterebbe esattamente uguale alle intere cifre esposte, ossia via via crescente e difficilmente realizzabile, comportando nel volgere di due anni tagli dell'ordine dei 100 mila miliardi di lire in un solo esercizio.

La efficacia degli interventi dipende inoltre, come detto, dalla loro *tempestività*.

Con riferimento sempre al documento di maggio, nelle previsioni del Governo, le anzidette misure riguardanti il triennio 1992-1994 comporterebbero risparmi in termini di interessi pari complessivamente a lire 26.400 miliardi (tavola 1). La manovra prevede, quindi, un effetto correttivo complessivo nell'arco dei tre anni di lire 120.800 miliardi, di cui 94.400 di riduzione del disavanzo primario e 26.400 appunto di minori interessi pagati dall'Erario.

L'entità di tale risparmio dipende, oltre che dall'ammontare dei tagli, dalla loro scansione temporale. Non è sufficiente, in altri termini, che si dia luogo alla prevista correzione del fabbisogno primario tendenziale (94.400 miliardi di lire nell'arco del triennio), ma occorre anche che essa si realizzi secondo la successione programmata (come, già ricordato, 43.000 miliardi rispetto al tendenziale del 1992, 70.900 miliardi rispetto a quello del 1993 e, infine, 94.400 miliardi rispetto al 1994). Ogni slittamento temporale che, ferma rimanendo la riduzione complessiva, ne attenui l'impatto sui primi due esercizi considerati, determinerebbe, infatti, un minore risparmio sulla spesa per interessi, in ragione sia dei tagli oggetto di rinvio sia della durata del differimento. Ne risulterebbe compromesso il raggiungimento degli obiettivi e non già - a dispetto del vezzo imperante di scaricare ogni responsabilità sulle incolpevoli variabili finanziarie - per una «diabolica» crescita dell'incidenza degli interessi, bensì a causa di ben individuabili carenze dell'azione del Governo.

#### 4. *Gli errori e le incertezze nelle stime esigono programmi più rigorosi*

Infine, un'ultima osservazione per quanto riguarda le innegabili difficoltà connesse all'effettuazione delle stime, sulle quali si basano i piani riguardanti la finanza pubblica; difficoltà poste articolatamente in luce nel DPEF di maggio.

In tale documento sono state adottate due principali fonti di possibili errori. In primo luogo, le incertezze che caratterizzano l'attuale congiuntura internazionale e che rendono estremamente aleatorie le previsioni riguardanti l'evoluzione delle principali variabili economiche. In secondo luogo, la consistenza raggiunta dalle cifre del bilancio pubblico. Quest'ultimo aspetto comporta la seguente conseguenza: scostamenti di pochi punti percentuali tra previsioni riguardanti il gettito fiscale o la spesa pubblica ed entità effettiva successivamente

riscontrata delle medesime voci, pur rappresentando soddisfacenti livelli di approssimazione e quindi attestando la sostanziale correttezza delle previsioni stesse, possono, tuttavia, comportare scostamenti rilevanti, dell'ordine delle decine di miliardi, tra i programmi formulati sulla base di tali previsioni e i risultati conseguiti.

Di tali inconvenienti, pur ben presenti all'attenzione dei nostri Ministri finanziari, non sembra che gli stessi tengano, poi, debito conto. Il richiamo a tali inconvenienti fatto nel DPEF sembra, infatti, rispondere allo scopo di strappare un'assoluzione anticipata per gli immancabili scostamenti tra programmi e consuntivi. La consapevolezza dell'esistenza di rilevanti margini di incertezza avrebbe dovuto, viceversa, rappresentare un incentivo alla formulazione di programmi più rigorosi, tenendo conto sia della elevata probabilità di errori, sia della direzione nella quale gli scostamenti solitamente si manifestano (ponendo ogni volta in luce carenze, piuttosto che eccessive rigidità delle manovre), sia, infine, della circostanza che successivi interventi correttivi possono essere attuati, qualora se ne manifestasse la necessità, anche in senso espansivo (per cui non possono essere adottati a scusante della scarsa efficacia delle manovre proposte i rischi connessi a una politica fiscale eccessivamente restrittiva).

Va infine aggiunto che non è corretto collocare sullo stesso piano errori di segno opposto: eccessiva larghezza di maniche ed eccessivo rigore. Ciò sia per le ridottissime probabilità di commettere un errore del primo tipo sia per le differenti conseguenze che ciascuno di essi comporta. Un eventuale sovradimensionamento della manovra correttiva, da un lato, ridurrebbe la misura degli interventi successivi e, dall'altro, non appare suscettibile di negativi riflessi sull'economia (si pensi che il rapporto fabbisogno/PIL si colloca su livelli più che doppi rispetto ai principali Paesi industriali e che quindi il sostegno fiscale alla domanda globale permarrrebbe in ogni caso elevato). Per contro, l'inadeguatezza della azione di risanamento, facendo slittare nel tempo la correzione, concentra negli esercizi successivi un volume di interventi esorbitante e accresciuto dal maggior onere degli interessi da compensare.

##### 5. *Scenari meno ottimistici per risanare la finanza pubblica*

Ciò posto, è possibile ora esplicitare le riserve del nostro Gruppo nei riguardi della manovra per l'esercizio 1992.

Anzitutto, non appare realistico il quadro che fa da sfondo alla manovra stessa e sulla base del quale sono state elaborate le previsioni di entrata e di spesa. Il DPEF del maggio scorso prospettava la seguente evoluzione dell'economia italiana.

TAVOLA 2

#### QUADRO MACROECONOMICO ITALIANO

(variazioni percentuali)

	1992	1993	1994
PIL (in termini reali) .....	3,0	3,2	3,5
Prezzi al consumo .....	4,5	4,0	3,5

Si rendeva evidente una sopravvalutazione della crescita reale del PIL (e, di conseguenza, del gettito fiscale) e una sottostima del tasso di inflazione (e, quindi, in via prevalente della spesa per interessi).

Nel mese di settembre, in sede di Relazione previsionale e programmatica, il Governo ha proceduto, in uno con la correzione al ribasso delle stime relative alla crescita del PIL per il 1991 (dal 2,1 per cento all' 1,4 per cento), al ridimensionamento della previsione concernente il reddito del 1992, fissata al 2,5 per cento. Ma non è stata modificata la previsione sul tasso di inflazione, nonostante che nel corso del corrente anno si sia andato sensibilmente innalzando il differenziale nella crescita dei prezzi tra l'Italia e gli altri Paesi industriali (dall'1,1 per cento del 1990 si passa all'1,5 per cento del 1991).

Accreditate agenzie internazionali, in sede di previsione sull'andamento dell'economia mondiale, collocano la crescita del PIL italiano sull'1,6 per cento e quella dei prezzi al consumo sul 5,7 per cento. Un simile quadro di riferimento comporterebbe la necessità di un pronunciato rafforzamento della manovra correttiva.

Non rileva, in questa sede, stabilire se queste previsioni risultino più attendibili di quelle formulate dal Governo, quanto piuttosto far rimarcare che, se effettivamente si vogliono conseguire gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, allora risulta necessario, in condizioni di incertezza, attestarsi sugli scenari meno ottimistici, considerando che, come detto, errori per difetto della manovra non sembrano facilmente recuperabili stante il degrado nel quale ormai versa la finanza pubblica.

#### *6. Inattendibilità dei flussi di spesa e deterioramento del quadro economico generale*

A conclusioni analoghe si perviene considerando la scarsa attendibilità dei conti pubblici, tuttora elevata, soprattutto per quanto riguarda i flussi di spesa, apparsi anche recentemente del tutto fuori controllo, malgrado gli sforzi profusi e le innovazioni contabili e procedurali introdotte negli ultimi tempi.

L'appunto che, a riguardo, può essere rivolto ai Ministri finanziari non sta tanto nel fatto che non siano riusciti a rimettere ordine in materia contabile, quanto piuttosto che essi non abbiano dato prova, nella elaborazione dei piani presentati, di saper tener conto dell'elevato margine di errore che caratterizza le previsioni di entrata e di spesa, di far tesoro della disastrosa esperienza degli anni precedenti e quindi di proporre misure più rigorose, neutralizzando in via anticipata quella che va considerata ormai una regola: l'emergere di disavanzi più consistenti di quelli previsti.

Anche le più recenti vicende mostrano come il fabbisogno sfugga a ogni controllo, vanificando nel volgere di poche settimane le misure supplementari che con crescente frequenza vengono introdotte al fine di ricondurlo entro i livelli programmati. Ancora a settembre l'obiettivo ufficiale di fabbisogno per il 1991 - per il cui raggiungimento erano stati effettuati molteplici interventi in corso di esercizio - veniva quantificato in lire 132.000 miliardi. Attualmente, anche l'aggiornato obiettivo di 141.000 miliardi appare di difficile conseguimento, e ciò indipendente-

mente dalla bocciatura di provvedimenti, vessatori ancor prima che incostituzionali, come quelli riguardanti il frazionamento delle deduzioni INVIM per le imprese e l'obbligo di acconto IRPEF e ILOR anche per i redditi in flessione; provvedimenti dai quali il Governo si riprometteva di recuperare in *extremis* lire 6.000 miliardi, necessari per il conseguimento di un obiettivo di fabbisogno - giova sottolinearlo - superiore di ben 9.000 miliardi di lire a quello formulato in sede di Relazione previsionale e programmatica.

Questi incidenti di percorso costituiscono qualcosa di più che semplici avvisaglie e avrebbero dovuto indurre, insieme con la revisione al ribasso della crescita del PIL per il 1992, ad apportare significative modifiche alla manovra. Pur dichiarando invariati gli obiettivi, il Governo non si è, viceversa, spinto oltre un platonico ritocco all'azione correttiva per il 1992, portata da 48.700 a 55.000 miliardi di lire, in coerenza con la prevista minore crescita del reddito e con la conseguente meno favorevole evoluzione del gettito tributario presunto. Inoltre, non sono stati per nulla considerati i probabili effetti del deterioramento del quadro economico generale sugli esercizi 1993 e 1994 e quindi non è stata contemplata la necessità di rafforzare sin dal 1992 la manovra al fine di evitare di scaricare sugli anni successivi insostenibili oneri di aggiustamento.

Si ripropone un copione cui si è già assistito nel passato: da un lato, una serie poco edificante di misure abborracciate, dirette a tamponare le falle più vistose, e accompagnate dal rinvio delle più incisive azioni di risanamento a futuri esercizi; dall'altro, il traguardo finale del risanamento, non solo sempre rinviato, ma reso più arduo mano a mano che gli esercizi si succedono infruttuosamente e l'accumulo del debito rende più pesante il carico degli interessi.

#### *7. Quasi totale assenza di interventi strutturali*

Sul piano delle misure proposte, l'azione del Governo si manifesta carente a motivo della quasi totale assenza di interventi di natura strutturale. In taluni casi, poi, le misure sono destinate addirittura a incidere negativamente sul fabbisogno tendenziale.

Più in dettaglio, nell'ambito delle misure correttive proposte per l'esercizio 1992, ascendono a oltre lire 30.000 miliardi quelle a carattere temporaneo, irripetibili e dagli incerti benefici. Si tratta, soprattutto, del condono tributario (dal quale il Governo si ripromette un incasso di lire 12.000 miliardi), della rivalutazione fiscalmente onerosa degli immobili delle imprese (lire 6.500 miliardi), della dismissione di cespiti patrimoniali (lire 15.000 miliardi).

In particolare, la rivalutazione obbligatoria dei cespiti aziendali è destinata a riflettersi negativamente sui gettiti futuri a causa delle maggiori quote di ammortamento che le imprese possono portare a detrazione del reddito dei successivi esercizi.

Stesso discorso vale per gli anticipi d'imposta, ai quali anche in tale occasione si è cercato di fare ricorso, fortunatamente con esito negativo. Il maggiore introito iniziale è esattamente pari al minor gettito sul quale si potrà contare nell'esercizio successivo. L'unico effettivo

vantaggio che ne consegue è di natura finanziaria, ma si tratta di un vantaggio minimo e per giunta pagato a caro prezzo. Infatti, tali misure, generando l'illusione di un immediato miglioramento dei conti pubblici, finiscono per ritardare gli interventi correttivi di natura strutturale ai quali sarebbe più corretto porre mano in luogo del ricorso a simili artifici. Inoltre, esse arrecano fastidio ai contribuenti, dal cui concorso l'azione di risanamento non potrà prescindere e che, quindi, andrebbero chiamati in causa per più valide occasioni.

#### 8. *L'equivoco della dismissione dei beni patrimoniali*

A conferma del progressivo deterioramento del clima va ricordato che già all'inizio della legislatura si levarono richieste di procedere alla dismissione di beni patrimoniali, ma non furono prese in considerazione dai Ministri finanziari allora in carica. Questi ultimi ritenevano, infatti, che prima dovesse essere portato a compimento il processo di risanamento e solo successivamente si sarebbe proceduto alla alienazione di cespiti per accelerare la riduzione del debito. In caso contrario, le disponibilità rivenienti dalla cessione dei cespiti sarebbero confluite nel calderone delle entrate, inducendo a nuove spese o almeno alimentando la rinuncia a ridurle.

In tale logica, si iscrive la recente proposta di Luigi Spaventa, apparsa sulla stampa, di evidenziare contabilmente la diversa natura delle entrate derivanti da dismissioni di cespiti patrimoniali, scorporandole da quelle ordinarie e portandole a riduzione del debito. Ovviamente tale soluzione non inciderebbe sullo stato delle pubbliche finanze: sul debito, ridotto per via delle anzidette entrate, graverebbe un maggiore fabbisogno e, quindi, esso rimarrebbe inalterato. Ma in compenso il fabbisogno annuo non si ridurrebbe per il concorso improprio di voci che nulla hanno a che spartire con la politica fiscale corrente. Risulterebbero così meglio evidenziate le carenze della politica di bilancio. Una soluzione, dunque, di pura facciata, ma che mira a richiamare alle proprie responsabilità Governo e Parlamento, mostratisi peraltro sordi a ben altri vincoli. Una soluzione che l'esperienza parlamentare induce, purtroppo, a giudicare ingenua.

#### 9. *Il fallimento del risanamento della finanza pubblica*

Ci si deve interrogare, infine, sui motivi dei ricorrenti fallimenti dei programmi di risanamento della finanza pubblica. Un obiettivo, quello del risanamento, che tutte le forze politiche assumono come proprio, ma che viene regolarmente procrastinato; un obiettivo oggetto, in pubblico, di dichiarazioni roboanti e, nei meandri dei conti pubblici, di pratiche elusive e dilatorie più o meno sotterranee.

Faremmo torto alla nostra e alla loro intelligenza se attribuissimo tale stato di cose alla incapacità dei Ministri finanziari, a nostro giudizio fin troppo abili.

La verità è che il riequilibrio dei conti pubblici è un obiettivo il cui raggiungimento non si identifica con nessun interesse specifico, immediato, palpabile. Quindi, non è elettoralmente «spendibile».

Per contro, la sua realizzazione può essere ottenuta solamente a scapito di interessi specifici, immediati, materialmente concreti. Quindi, è dannosissima sul piano elettorale.

Poco importa che, alla lunga, i danni possano risultare irreparabili per il nostro sistema economico e finanziario. Poco importa che l'inefficienza di taluni servizi pubblici cominci a essere avvertita dalla maggioranza degli utenti. Un poco di più importa, forse, che da tale sfascio derivino un'insofferenza dilagante e spinte centrifughe; ma questa maggiore sensibilità si deve esclusivamente al fatto che tali fenomeni hanno maggiore attinenza con le faccende elettorali.

#### 10. *Una situazione finanziaria inquinante e inquinata*

Quando i problemi non si presentano in forma pressante, agitarli è giudicato dal potere politico esercizio puramente intellettualistico; problemi ai quali fare tanto di cappello, ma da accantonare il più velocemente possibile.

La finanza pubblica si colloca a buon diritto sullo stesso piano dell'ecologia. Il nostro Paese è immerso in una situazione finanziaria inquinata e inquinante, ma a differenza di quanto avviene per l'aria che respiriamo, i nostri polmoni ancora non ne risentono. E quindi il Governo può continuare a prospettare piani di rientro del *deficit* pubblico, che rimangono sulla carta, sbandierandone come sicuri gli effetti però sempre a distanza di due-tre esercizi. Così da anni, così il prossimo anno.

Ma forse non è inutile soffermare conclusivamente l'attenzione sulle difficoltà che tale politica di continui rinvii comporta, eloquentemente rispecchiate dalla crescente entità delle correzioni occorrenti a garantire il ripristino di condizioni di pur minimo equilibrio dei conti pubblici. Si tratta di grandezze sconvolgenti, anche a rifarsi solamente a quanto prospettato dallo stesso Governo: per il triennio 1992-1994 i tagli complessivi necessari a frenare la crescita del rapporto debito/PIL si ragguagliano, infatti, all'intero fabbisogno del 1991.