

ATTI PARLAMENTARI  
X LEGISLATURA

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. LXXXIV  
N. 1/A-*quater*

---

## RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE -  
PARTECIPAZIONI STATALI)

(Relatore: CALDERISI, di minoranza)

## DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1988-1992

*(Articolo 3 della legge 11 marzo 1988, n. 67)*

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
(DE MITA)

---

*Presentata alla Presidenza il 19 luglio 1988*

---

PAGINA BIANCA

### RELAZIONE DI MINORANZA

La consistenza del debito pubblico ha ormai raggiunto livelli abnormemente elevati (circa un milione di miliardi di lire) ed evidenza una dinamica esplosiva che, anche nel quadro macroeconomico più favorevole, tende a portarlo, dall'attuale valore di quasi il 100 per cento del PIL, a valori sempre crescenti senza convergere verso alcun limite. Questa situazione non è sostanzialmente compatibile con il perseguimento della crescita dell'economia in condizioni di stabilità monetaria e finanziaria, rispettando al tempo stesso i vincoli di equilibrio esterno, di mantenimento della lira nel Sistema Monetario Europeo, nel quadro di attuazione del processo di liberalizzazione e integrazione comunitaria, e tanto più nella prospettiva della creazione di una moneta unica europea e di una Banca centrale europea. Il volume e la dinamica del debito pubblico rappresentano, altresì, un potenziale fattore di destabilizzazione complessiva per l'assetto democratico del Paese.

Tale condizione della finanza pubblica richiede un programma di riequilibrio graduale e bilanciato, ma anche risoluto e soprattutto credibile che miri a stabilizzare e quindi a ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL, incidendo sul fabbisogno primario attraverso la più ampia, equa e coordinata gamma di strumenti, e di riflesso sull'onere del debito, in conseguenza della riduzione del fabbisogno primario e della credibilità assunta dal piano di rientro.

Sotto il profilo macroeconomico, il piano contenuto nel « documento di programmazione economico-finanziaria, relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992 » presentato dal Governo si rivela aleatorio e si pone obiettivi relativamente minimali per i seguenti motivi:

- 1) esso fa proprio e si colloca all'interno di un quadro previsionale internazionale improntato a ottimismo e non privo di elementi contraddittori, con la contemporanea assunzione di un costante e ininterrotto sviluppo dell'economia mondiale, da un lato, e di una

stabilità del tasso di inflazione dall'altro, ossia la mera estrapolazione delle favorevoli condizioni che hanno caratterizzato l'andamento dell'economia mondiale negli ultimi cinque anni;

2) negli ultimi dodici mesi i prezzi delle materie prime, espressi in dollari, sono aumentati di circa il 40 per cento e tali impulsi non hanno dato luogo a una ondata inflazionistica solo perché, contemporaneamente, il prezzo del petrolio — il cui peso sul commercio mondiale è maggiore di tutti gli altri beni primari messi assieme — è sceso di poco meno del 30 per cento;

3) pertanto è estremamente incerto e poco prudente assumere che gli elementi negativi, già presenti, non possano prendere il sopravvento e determinare il rinfocolarsi dell'inflazione sui mercati internazionali; e desta pure qualche perplessità la previsione che quello che risulta già il più lungo ciclo espansivo dell'economia mondiale a partire dalla seconda guerra mondiale si prolunghi per altri cinque anni;

4) relativamente all'andamento tendenziale, anche assumendo il quadro macroeconomico più favorevole, la dinamica spontanea della finanza pubblica è destinata a deteriorarsi non esistendo meccanismi spontanei di correzione delle tendenze negative in atto (il rapporto debito/PIL passerebbe dal 98 per cento al 120 per cento);

5) relativamente all'obiettivo programmatico del Governo, per quanto rilevante, esso è comunque minimale: la stabilizzazione, nell'arco di un quinquennio, del rapporto debito/PIL su un livello del 106 per cento si potrebbe spiegare solo in un'economia bellica e, infatti, fu toccato nel nostro Paese, in questo secolo, solo nel corso dell'ultimo conflitto mondiale; una situazione dalla quale fu relativamente agevole uscire allora — grazie alla ripresa produttiva e all'inflazione postbellica — ma alquanto precaria per un paese che si accinge a liberalizzare i movimenti di capitale e a integrarsi finanziariamente con economie che non presentano, nel campo della finanza pubblica, le disfunzioni che ci connotano in termini così negativi.

Inoltre, anche prescindendo dalle riserve avanzate sul quadro macroeconomico, un piano di rientro, per essere realizzabile, deve risultare anzitutto credibile; ma tale credibilità allo stato attuale è assente per un insieme di cause:

1) la storica inattendibilità delle previsioni formulate dal Governo in materia di fabbisogno; inattendibilità dovuta alla mancanza di controllo della evoluzione della finanza pubblica soprattutto nei grandi comparti affidati a soggetti decentrati (sanità, previdenza, finanza regionale e locale, ecc.) dove vanno sistematicamente a crearsi deficit sommersi;

2) il conseguente sistematico fallimento in ogni esercizio (sia pure con alcune differenze significative nei vari anni) degli obiettivi di fabbisogno prefissati, con la ricorrente adozione di misure tampone volte solo ad evitare che il fabbisogno si situi a livelli addirittura superiori a quello inizialmente individuato come tendenziale;

cosicché, ad esempio, nel 1987 il fabbisogno è risultato superiore di 14.000 mila miliardi e nel 1988 le ultime previsioni, in particolare per la sanità, fanno seriamente dubitare che, nonostante le ennesime misure tampone, il fabbisogno non superi il nuovo traguardo del Governo di 115.000 miliardi, già superiore di 15.000 miliardi all'obiettivo inizialmente assunto;

3) il comportamento estremamente contraddittorio tenuto dal Governo per quanto riguarda la gestione del contratto sulla scuola che contrasta nettamente con gli obiettivi e le regole del piano stesso, e che avrà conseguenze, ben difficilmente evitabili, sugli altri comparti del pubblico impiego e del settore privato;

4) la rinnovata competizione di potere tra i partiti per la ricerca del consenso elettorale, che lascia fortemente dubitare che essi sappiano e possano rinunciare a sovrapporre i loro interessi di egemonia e di potere sul governo del Paese, perpetuando ed accrescendo la connotazione corporativa e assistenziale del nostro sistema e scaricandone ancora una volta i costi sulla finanza pubblica;

5) la conseguente diffusa valutazione che il Governo, pur presieduto dal segretario del partito di maggioranza relativa, non abbia comunque la forza politica per realizzare un programma che — sia per i provvedimenti più urgenti di contenimento del disavanzo, sia per quelli di riforma strutturale atti a incidere durevolmente sulle cause endogene del dissesto della finanza pubblica — chiami a sopportare i sacrifici necessari, per altro sostenibili, i settori più forti e tutelati della società;

6) i limiti della riforma delle norme di contabilità attualmente in discussione presso le Camere e la ricorrente elusione da parte delle forze politiche del dettato costituzionale riguardante l'adeguata quantificazione e la corretta copertura delle leggi recanti nuove spese o minori entrate;

7) l'estrema indeterminatezza del piano per quanto riguarda i contenuti, i tempi e gli effetti finanziari degli interventi necessari per conseguire gli obiettivi assunti (salvo una serie di approfondimenti nel comparto della previdenza, peraltro privi anch'essi dell'indicazione dei tempi e degli effetti finanziari delle misure ipotizzate);

8) la mancanza di un segnale e di una iniziativa forte e appropriata capace di indicare senza mezzi termini che Governo e Parlamento intendono imboccare decisamente la strada del risanamento della finanza pubblica.

La credibilità del piano è una questione essenziale e deve trovare un riscontro oggettivo nell'atteggiamento del mercato; atteggiamento che conferma la mancanza di fiducia del pubblico nella manovra di risanamento, come si ricava dai seguenti elementi:

1) la scarsa domanda di titoli a medio e lungo termine, da ultimo attestata dall'insuccesso del collocamento di BTQ e CCT di inizio luglio nonostante il rialzo dei rendimenti da parte del Tesoro;

2) l'ulteriore aumento dei tassi verificatosi nel mese di luglio in parte favorito dai ripetuti interventi di mercato aperto della Banca centrale, dettati dalla necessità di riassorbire la liquidità messa in circolo dal Tesoro;

3) il fatto che tale lievitazione dei rendimenti, lungi dal favorire il finanziamento non in base monetaria del fabbisogno pubblico, ha innescato aspettative di ulteriore crescita dei tassi di interesse, destinate a ripercuotersi negativamente sulla domanda dei titoli.

La strada di fatto intrapresa appare quella opposta ad un'azione di risanamento: cioè una strada che non fa altro che perpetuare l'equivoco di fondo che a lungo ha caratterizzato la gestione della nostra economia: l'accoppiarsi di una politica fiscale espansiva (perché tale va considerato un fabbisogno superiore del 10 per cento del PIL) e una politica monetaria restrittiva che, comportando un aumento dei tassi di interesse, peggiora lo stato delle finanze pubbliche. Al fine di ribaltare questa situazione e di riportare sotto controllo il deficit pubblico, ridando elasticità alla politica fiscale e a quella monetaria, occorre una strategia di intervento atta a incidere durevolmente e in maniera significativa sulla dinamica del disavanzo. Una politica di bilancio così concepita deve contemplare due stadi. Un primo rappresentato da una manovra d'impatto non solo resa possibile ma anzi sollecitata dall'andamento congiunturale dell'economia e dalla necessità di riportare sotto controllo la dinamica degli aggregati monetari. Infatti, nel contesto di uno sviluppo dell'attività produttiva più dinamico di quanto previsto in sede di relazione previsionale e programmatica dell'anno passato e di approvazione della legge finanziaria per il 1988, si stanno innestando fenomeni di finanziarizzazione dell'economia, accompagnati da una crescita esuberante degli impieghi bancari. In tal quadro, non si pone il problema di fornire ulteriori impulsi all'economia, dai quali non scaturirebbero aumenti del PIL e dell'occupazione, bensì quello di evitare che, in assenza di misure fiscali adeguate, la politica monetaria sia costretta ad assumere un indirizzo restrittivo, destinato a ripercuotersi negativamente — esso sì — sullo sviluppo produttivo del Paese. Il secondo stadio, riguarda gli interventi di maggior respiro destinati a incidere sulla dinamica del disavanzo che vanno intrapresi subito, con grande determinazione e volontà politica. Essi devono riguardare innanzitutto, da un lato, un grande piano per la lotta all'evasione fiscale, per la riduzione delle aree di erosione ed elusione dell'imposta riformando il sistema tributario in modo da ripartire più equamente il carico fiscale; dall'altro, l'eliminazione delle spese superflue e degli sprechi riqualificando la spesa in senso produttivo soprattutto nel vastissimo settore dei servizi e della Sanità.

Riteniamo pertanto che il Governo debba attenersi a questi indirizzi generali di politica economico-finanziaria.

Di seguito formuliamo, altresì, in forma molto sintetica, gli indirizzi e gli interventi relativi ai vari comparti che devono caratterizzare, a nostro avviso, un'azione riformatrice che voglia conseguire l'obiettivo prioritario del risanamento della finanza pubblica.

Sul piano internazionale è necessario adoperarsi per spezzare la politica di chiusura in se stessa dell'economia dei paesi industrializzati, che mentre da una parte ha determinato una superfetazione finanziaria dell'economia capitalistica che non riesce ad ampliare le proprie basi produttive, dall'altra, ha prodotto una accentuazione della depressione e del sottosviluppo di gran parte del terzo e quarto mondo. Sconfitte per il momento le proposte radicali di una politica di intervento straordinario italiano ed europeo per sconfiggere lo sterminio per fame e il sottosviluppo, i fatti dimostrano che diventa sempre più urgente porsi il problema dell'indebitamento dei paesi in via di sviluppo e pensare ad una sorta di « Piano Marshall » dei paesi occidentali per riprendere la politica di sviluppo di tanti paesi del terzo e quarto mondo, tenendo conto in primo luogo delle esigenze primarie delle popolazioni.

In tutte le sedi internazionali e comunitarie occorre altresì adoperarsi per concepire e realizzare prioritariamente politiche che, spezzando il divario tra scienza e politica, siano capaci di governare l'impatto e le conseguenze dell'applicazione delle nuove tecnologie e di affrontare le cause delle grandi questioni epocali che rischiano di mettere in crisi lo stesso equilibrio del pianeta e le possibilità stesse della sua sopravvivenza, quali la desertificazione dell'Africa, la deforestazione dell'Europa e delle Americhe, il buco nella fascia di ozono, l'effetto serra, il nascere di megalopoli gigantesche, le nuove forme di grande criminalità che accrescono a dismisura i loro profitti attraverso il mercato clandestino della droga.

Per quanto riguarda il comparto dell'entrata:

riformare il sistema tributario in modo da realizzare l'obiettivo del riequilibrio tra imposizione diretta e indiretta e, all'interno della prima, quello del riequilibrio del carico fiscale, che grava oggi in modo quasi vessatorio sul lavoro dipendente;

realizzare conseguentemente un grande piano per combattere l'evasione fiscale, per ridurre le zone di erosione ed elusione dell'imposta e per rivedere quella serie ormai incontrollata di agevolazioni, sgravi, detrazioni, esenzioni che costituiscono l'altra faccia nascosta dell'assistenzialismo; e occorre eliminare il fenomeno del *fiscal drag*;

potenziare e qualificare l'amministrazione finanziaria riorganizzando gli strumenti conoscitivi dell'anagrafe tributaria, incentivando la professionalità degli addetti e razionalizzando l'impiego nei diversi comparti;

aggiornare e riformare il catasto;

smilitarizzare e qualificare la Guardia di Finanza;

relativamente alla revisione delle aliquote IVA, considerando:

la necessita di porvi mano in conseguenza dell'appartenenza alla CEE;

i continui rinvii da un governo all'altro con la motivazione che essa comporterebbe un aumento del tasso di inflazione;

la validità in ogni circostanza di tale ultima proposizione; e l'opportunità e la prudenza di adottare i relativi provvedimenti in una situazione di stabilità del tasso di inflazione sul fronte sia esterno che interno (quale quella che si riscontra al momento);

la necessità di una manovra di impatto sollecitata dall'andamento congiunturale dell'economia e dalla necessità di riportare sotto controllo la dinamica degli aggregati monetari, come esaminato nella premessa;

intraprendere la revisione delle aliquote IVA, accompagnandola da misure di contenimento e di controllo dei prezzi che ne riducano l'impatto inflazionistico, misure che possono esplicare la loro efficacia in presenza di un contesto internazionale favorevole.

Per quanto riguarda il comparto della spesa:

ridurre drasticamente un assistenzialismo paraeconomico e parasociale, che diffonde contributi a pioggia praticamente incontrollati su ogni parte del territorio e su una miriade di beneficiari;

riportare sotto controllo l'intero processo della spesa pubblica, da una parte, chiudendo le falle e le voragini finanziarie che sottraggono in pratica ad ogni filtro e ad ogni vaglio parlamentare e contabile settori sempre più ampi della finanza pubblica, come ad esempio le spese crescenti per la protezione civile; dall'altra, riqualificando la spesa in senso produttivo nel vastissimo campo dei servizi pubblici e della sanità;

correggere i sacrifici temporanei che i diversi settori e le diverse classi della società devono essere chiamati a sopportare per il risanamento della finanza pubblica, con interventi assistenziali estremamente selettivi nei confronti dei settori più poveri e meno tutelati della popolazione, in particolare garantendo loro il minimo vitale;

realizzare la riforma pensionistica separando l'assistenza dalla previdenza e perseguendo il riequilibrio tra contribuzioni ed erogazioni attraverso la considerazione dell'intero arco della vita lavorativa e dell'intera gamma di redditi da lavoro comunque prodotti, in modo da realizzare un sistema più equo e razionale, capace di favorire — per quanto riguarda i riflessi sul mercato del lavoro e della occupazione — la mobilità, la diffusione del lavoro *part-time*, e forme di attività miste, e tale altresì da disincentivare l'evasione contributiva;

ridurre le misure di fiscalizzazione degli oneri sociali;

eliminare gli ingenti sprechi e qualificare la spesa sanitaria, in particolare: coordinare l'assistenza pubblica e quella privata al fine di ridurre la sovrapposizione dell'offerta sanitaria che produce aumento della spesa pubblica e dei consumi individuali; razionalizzare l'utilizzazione delle oltre seicentomila persone che attualmente operano nel settore pubblico; ridurre l'enorme numero dei farmaci prescrittibili a carico del Servizio Sanitario Nazionale; istituire osser-



vatori farmacologici per contenere la spesa farmaceutica anche attraverso il monitoraggio delle prescrizioni e un'adeguata informazione medico-scientifica; esercitare i poteri ispettivi e di controllo al fine di verificare le convenzioni, gli appalti e i contratti che, a diverso titolo, le USL stipulano con ditte e aziende private;

eliminare i contributi e le sovvenzioni ad enti e associazioni che non siano rispondenti a finalità di sviluppo economico, con un risparmio ipotizzabile di 2.000 miliardi secondo le valutazioni della Corte dei conti.

Occorre altresì una politica di bilancio capace di dare una risposta alla volontà riformatrice espressa da quasi 22 milioni di elettori nei *referendum* dell'8 e 9 novembre scorso, in materia di giustizia, energia e tutela dell'ambiente.

È necessario, pertanto, un piano energetico nazionale basato sull'uso più efficiente e appropriato dell'energia elettrica, sull'introduzione delle fonti rinnovabili, sullo sviluppo della cogenerazione e sul ripotenziamento delle centrali esistenti escludendo la costruzione di megacentrali a carbone.

Per quanto riguarda la giustizia occorre accrescere gli stanziamenti con una effettiva volontà e capacità di spesa, realizzando un grande piano volto, in particolare, a:

approntare le strutture per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale;

emanare il nuovo codice di procedura civile;

riformare il processo amministrativo;

installare e far funzionare il sistema informatico;

garantire il gratuito patrocinio ai non abbienti;

riparare l'ingiusta detenzione, i danni derivanti da errore giudiziario e quelli per responsabilità civile dello Stato e del magistrato;

realizzare la riforma del Corpo degli agenti di custodia e i provvedimenti per il personale civile penitenziario;

istituire il giudice di pace;

riformare il sistema di giustizia minorile;

assicurare il servizio sanitario ai detenuti e gli interventi per i detenuti tossicodipendenti;

incentivare il lavoro penitenziario;

realizzare i provvedimenti per il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie;

mettere in atto strumenti per il controllo dell'osservanza delle disposizioni contenute negli accordi internazionali in tema di diritti umani all'interno e all'esterno del paese.

Inoltre, per quanto riguarda la difesa:

convocare una « Conferenza sulla politica di difesa e sicurezza » che costituisca la base per una completa revisione — alla quale potrà successivamente concorrere uno specifico dibattito parlamentare d'indirizzo — della politica sin qui seguita dal Governo e che, per le contraddizioni e le inadeguatezze che la caratterizzano (nell'approvvigionamento dei mezzi, nella mancata standardizzazione a livello comunitario, nell'eccessivo numero di militari impiegati, nella dislocazione delle forze e negli indirizzi operativi) ha prodotto vasti sprechi ed un costo crescente ed inaccettabile per il Bilancio dello Stato;

non superare in alcun caso l'impegno assunto dal nostro Governo in sede NATO sin dal 1978 di un incremento annuo reale delle spese militari pari al 3 per cento;

rendere effettivamente leggibile sotto il profilo sia politico che contabile lo stato di previsione del Ministero della Difesa, attraverso l'adozione di una nuova struttura del Bilancio, e comunque attraverso la standardizzazione dei criteri nazionali con quelli adottati in sede NATO;

favorire una progressiva integrazione della ricerca, sviluppo e acquisizione di sistemi d'arma e componenti prioritariamente in collaborazione con i paesi alleati della Comunità Europea.

Infine, per quanto riguarda la politica di « cooperazione allo sviluppo »:

rispettare rigorosamente le priorità stabilite nella legge n. 49/1987 — e finora largamente disattese attraverso una fallimentare dispersione degli interventi — circa la politica di cooperazione allo sviluppo: ovvero il soddisfacimento dei bisogni primari e in primo luogo la salvaguardia delle vite umane, l'autosufficienza alimentare, la valorizzazione delle risorse umane, la conservazione del patrimonio ambientale attraverso l'attuazione di programmi plurisettoriali e secondo criteri di concentrazione geografica;

non autorizzare alcun impegno di spesa nella cooperazione allo sviluppo — esclusi gli interventi di comprovata emergenza — se i relativi progetti e la connessa documentazione:

1) non saranno resi pubblici e disponibili attraverso la « Banca dati » di cui all'articolo 36 della legge n. 49/1987 o, subordinatamente attraverso l'effettivo accesso alle informazioni di cui al comma 4 dello stesso articolo; e ciò con specifico riferimento non solo ai programmi e protocolli approvati, ma anche ai verbali del Comitato Direzionale, del Comitato Consultivo e dei suoi gruppi di lavoro, comprensivi dei rilievi presentati; nonché i verbali del CICS e delle Commissioni miste;

2) non saranno costituite le strutture previste dalla legge per la sua attuazione: Unità Tecnica Centrale e Unità Tecniche nei PVS;

3) non sarà fornita dettagliata ed esauriente relazione al Parlamento sugli indirizzi generali e sulle singole scelte, area per area, della Cooperazione italiana negli anni 1987 e 1988, incluse le relazioni finali del FAI, mai trasmesse al Parlamento;

introdurre, attraverso il Regolamento di attuazione della legge n. 49/1987 – non ancora emanato benché dovesse entrare in vigore nell'aprile '87 – dei criteri di valutazione consuntiva sulla base dei quali trasmettere annualmente al Parlamento una relazione circa l'impatto e i risultati di ogni singolo progetto deliberato o realizzato.