SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. LXXXIV
n. 2-A/*bis*

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORI PAGLIARINI, ROSCIA e ROVEDA)

Comunicata alla Presidenza il 28 luglio 1993

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1994-1996

(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 362)

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
dal Ministro del tesoro
dal Ministro del bilancio e della programmazione economica
e dal Ministro delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 LUGLIO 1993

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1000)

ONOREVOLI SENATORI. – Siamo in presenza di numeri poco credibili.

1. MOTIVI PER I QUALI SIAMO IN PRESENZA DI NUMERI POCO CREDIBILI

L'anno scorso quando ci sono state presentate le cifre e le previsioni del documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1993-1995 avevamo detto al ministro Reviglio, forse poco educatamente (ma il fatto è che ci sentivamo veramente presi in giro) «*ma cascia minga di ball*», che tradotto dal milanese significa più o meno letteralmente «ma non raccontare delle storie».

Vogliamo ricordarvi che nell'ultima nota di variazione del documento di programmazione economico-finanziaria 1993-1995, che ci era stata sottoposta il 30 settembre dall'onorevole Amato, era previsto che nel 1995, vale a dire alla fine del triennio considerato nel documento, il fabbisogno programmato per il settore statale sarebbe stato di soli 85.000 miliardi, pari al 4,72 per cento del PIL.

Sono passati solo dieci mesi, ed i fatti hanno dimostrato che Amato è un inguaribile ottimista, di quelli che è pericoloso lasciar girare per strada da soli. Oppure è un grande bugiardo.

Infatti nel documento di quest'anno la proiezione tendenziale del fabbisogno per il settore statale per lo stesso anno, il 1995, è di 190.000 miliardi. Altro che 85.000!

Tale cifra tiene conto delle cosidette riforme strutturali impostate dal governo Amato per la sanità, il pubblico impiego, gli enti locali, le pensioni e via dicendo. Tiene conto delle nuove tasse, per la parte ripetitiva, e delle minori deduzioni fiscali. Tiene conto di tutto. E tuttavia essa rappresenta più del doppio della cifra che il precedente Governo, mentendo e sapendo di mentire, si era impegnato a realizzare.

Per la precisione la differenza tra l'amara realtà e la bugia che il precedente Governo aveva raccontato agli italiani ed ai mercati finanziari internazionali circa il livello che avrebbe raggiunto il fabbisogno del settore statale nel 1995 è del 123,5 per cento.

La differenza dei dati relativi al settore pubblico è ancora superiore.

Un anno prima, nel documento per il 1992-1994, la coppia più bella del mondo (Andreotti e Cirino Pomicino) prevedeva di chiudere il triennio a quota 101.700 miliardi, con un errore del 178 per cento rispetto ai 282.813 miliardi che sono stati inesorabilmente evidenziati per il 1994 nel «quadro tendenziale» dell'anno successivo.

L'anno precedente l'errore della terribile coppia era stato solamente del 95 per cento (102.900 miliardi previsti contro i 201.100 esposti nel «quadro tendenziale» dell'anno successivo).

De Mita e Fanfani invece, nel documento del 1989, avevano avuto un comportamento più virtuoso (e questo è tutto dire!) programmando per la fine del triennio un fabbisogno di 111.650 miliardi, mentre l'anno dopo era stato registrato un «tendenziale» di 195.600 miliardi: quella volta l'errore fu «solamente» del 75 per cento, con buona pace di quelle imprese appena sufficientemente organizzate, nelle quali differenze nei *budget* o nelle varianze dei costi *standard* superiori al 2 per cento provocano (giustamente) licenziamenti, notti insonni e guerre senza quartiere.

Dunque, negli ultimi quattro anni gli obiettivi di fabbisogno dei nostri Governi sono stati disattesi del 75 per cento del 95 per cento, del 178 per cento, e del 122 per cento, e questo è probabilmente un *record* mondiale.

È dunque certo e rigorosamente provato che le previsioni dei Governi degli ultimi anni sono sempre state disattese per ammontari veramente significativi.

Questa è una premessa educativa importante, perchè rappresenta un grave limite alla credibilità dei dati, delle cifre e delle previsioni che sono stati sottoposti al nostro esame e sulla base dei quali il Senato dovrà votare la sua proposta di risoluzione.

2. Il prestito comunitario a favore della Repubblica italiana

Il 18 gennaio 1993 il Consiglio delle Comunità europee ha concesso all'Italia un'assistenza finanziaria di 8 milioni di ECU a medio termine, a sostegno della nostra bilancia dei pagamenti e del nostro programma economico di riassetto e di riforma.

Purtroppo il programma economico che è stato concordato con il Consiglio delle Comunità europee era stato predisposto da un Governo composto in prevalenza da democristiani e da socialisti.

Vale a dire da gentiluomini con la tessera di quei partiti che sono riusciti nella difficilissima impresa di distruggere l'economia di una nazione, e che hanno evidentemente difficoltà fisiologiche ad essere sinceri non dico con i terzi, ma anche con se stessi.

Perchè solo chi non è sincero nemmeno con se stesso avrebbe potuto convenire con il Consiglio delle Comunità europee, conoscendo la reale situazione della nostra finanza pubblica, le quattro condizioni esposte qui di seguito, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 30 gennaio 1993, cioè meno di sei mesi fa:

1ª condizione. Gli obiettivi di bilancio per il 1993, 1994 e 1995 erano stati fissati in modo da conseguire la «stabilizzazione» del rapporto tra debito pubblico e PIL entro il 1995, fissandolo ad un livello del 112,4 per cento.

2ª condizione. Con riferimento a valori previsti di crescita del PIL pari all'1,5 per cento per il 1993, al 2,4 per cento per il 1994 ed al 2,6 per cento per il 1995 erano stati concordati i seguenti dati:

a) per il 1993, un fabbisogno del settore statale pari a 150.000 miliardi, con un'eccedenza primaria di 50.000 miliardi e con oneri finanziari per 200.000;

b) per il 1994, un fabbisogno del settore statale pari a 125.000 miliardi, con un'eccedenza primaria di 77.000 miliardi e con oneri finanziari per 202.000;

c) per il 1995, un fabbisogno del settore statale pari agli 85.000 miliardi commentati nel paragrafo precedente, con un'eccedenza primaria di 115.000 miliardi e con oneri finanziari per 200.000.

3ª condizione. Il governo Amato si era impegnato con la Commissione CEE a realizzare le seguenti percentuali di «fabbisogno», di «eccedenza primaria» e di «debito lordo» sul PIL:

Anno	Fabbisogno del settore statale	Eccedenza primaria	Debito lordo su PIL
1993.....	9,3 %	3,1 %	110,6 %
1994.....	7,3 %	4,5 %	112,5 %
1995.....	4,7 %	6,4 %	112,4 %

4ª condizione. È stato concordato che il programma di privatizzazioni delle attività patrimoniali dello Stato, che i nostri Governi ormai non possono assolutamente permettersi di non perseguire, avrebbe consentito di iscrivere nella contabilità del settore statale entrate nette per 34.000 miliardi in tre anni: 7.000 miliardi nel 1993, 15.000 miliardi nel 1994 e 12.000 miliardi nel 1995.

Se rileggiamo queste quattro condizioni alla luce del contenuto del documento di programmazione economico-finanziaria

1994-1996 dobbiamo rilevare questa situazione:

1ª condizione: «stabilizzazione». – Nel gennaio del 1993 il Governo italiano si era impegnato a raggiungere la stabilizzazione del rapporto tra il debito pubblico e il PIL nel 1995, ad un livello, come abbiamo visto, di circa il 113 per cento.

Ebbene, da gennaio sono passati solamente sei mesi, ed ecco un nuovo Governo che viene a dire ai cittadini italiani ed alla CEE: «OMSS» *(osteria, me sün sbaiaa)*. La stabilizzazione avverrà un anno dopo, nel 1996, ed avverrà ad una quota superiore di dieci punti percentuali, vale a dire a quota 123,2 per cento.

Per la verità il «tendenziale» segna un livello addirittura del 133,94 per cento ma di questo, dice la maggioranza, non dovete preoccuparvi.

Se vediamo che proprio non ce la facciamo, vuol dire che faremo un nuovo Governo presieduto da Andreotti, oppure da Craxi, con Cirino Pomicino al Bilancio e con tutti gli altri vecchi amici, e loro sicuramente metteranno tutto a posto.

Questo può succedere, perchè i responsabili di questa drammatica situazione economica sono ancora tutti lì, a ritirare lo stipendio di parlamentare ed a votare le loro leggi, a votare le fiducie che i loro Governi chiedono ormai quotidianamente, e sopratutto ad impedire ogni cambiamento nell'organizzazione e nei sistemi di controllo della nostra povera nazione.

A questo punto chi scrive teme seriamente che l'anno venturo verrà proposto un altro slittamento alla «stabilizzazione», e così via.

Il motivo è che questa maggioranza, controllata dagli stessi partiti che hanno causato questo disastro economico, non ha il coraggio e non ha lo spessore culturale necessari per voltare pagina e cambiare l'organizzazione dello Stato in senso tecnicamente più razionale: vale a dire in senso federale.

Per completare l'argomento ricordiamo che il prestito CEE è stato posto a disposizione della Repubblica italiana in quattro rate.

La prima, di 2.000 milioni di ECU, è già stata incassata.

La seconda, anch'essa dell'importo di 2.000 milioni di ECU, sarà resa disponibile dopo che la Commissione avrà constatato il conseguimento degli obiettivi di bilancio fissati dal programma per il 1993.

Come è noto una parte dello *shortage* è stata allocata al ciclo economico negativo, mentre il resto è stato recuperato con la cosiddetta «manovrina Ciampi», che ci è stata imposta con il voto di fiducia dello scorso 15 luglio.

In settembre il Governo italiano, sempre più nudo e sempre più privo di credibilità internazionale ed interna, dovrà rivedere con la Commissione CEE gli obiettivi per il 1994 alla luce dell'evoluzione del ciclo economico, ed in quella circostanza dovrà discutere anche e sopratutto dello slittamento di un anno della «stabilizzazione» e del suo innalzamento a quota 123,2 per cento.

2ª condizione: fabbisogno. – I saldi tendenziali e perfino quelli programmatici del documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996 sono significativamente diversi (vale a dire peggiori) rispetto a quelli concordati con la Commissione CEE.

Troverete i vari dettagli nell'allegata tabella 1, ma per darvi subito un'idea pensate che le differenze del «fabbisogno» del settore statale sono queste:

Anno	Fabbisogno del settore statale		
	Accordo CEE del 18-1-93	Documento 1994-1996	
		Tendenziale	Programmatico
1993.....	150.000	151.200	151.200
1994.....	125.000	182.700	144.200
1995.....	85.000	190.000	127.800

A nostro giudizio i saldi tendenziali ci sembrano costruiti in modo irragionevolmente ottimista, perchè non tengono conto di alcuni elementi: in primo luogo è molto probabile che il costo degli oneri finanziari

sarà (purtroppo) molto superiore. Inoltre non sono stati considerati alcuni elementi negativi, come il conto che il Paese deve ancora pagare alla liquidazione dell'EFIM, come la crisi annunciata dell'IRI, come la ventilata nazionalizzazione occulta del gruppo Ferruzzi, come i maggiori costi ed i minori incassi che la crisi dell'occupazione, già in atto ma destinata a diventare ancora più acuta, comporterà per i conti pubblici, e così via.

I saldi programmatici del documento di quest'anno non possono essere considerati sufficienti.

Ma sopratutto noi temiamo fortemente che con questo Governo e con questa organizzazione dello Stato tali obiettivi, ancorchè insufficienti, non potranno essere realizzati.

Solo per la cronaca, vi ricordiamo che se confrontiamo l'eccedenza primaria e gli oneri finanziari «tendenziali», iscritti nel documento di programmazione 1994-1996 che stiamo esaminando, con le cifre concordate dal precedente Governo con il Consiglio delle Comunità europee, e con le cifre, meno severe, esposte nelle tabelle «programmatiche» dello stesso documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996 otteniamo le manovre «teoriche» esposte nella tabella 1.

Come potete notare, siamo in presenza di una differenza significativa anche per l'anno 1993: si tratta di 18.479 miliardi in meno nell'eccedenza primaria, che si pensa di recuperare con un minor costo per gli interessi. Si tratta di un recupero stimato e ad alto rischio, che non sarà agevole raggiungere e sopratutto consolidare negli anni successivi.

Le successive differenze sono semplicemente terrificanti, nell'ordine di 100.000 miliardi.

Ma anche nell'ipotesi di centrare tutti gli obiettivi «programmatici», non dimentichiamo che ci stiamo muovendo verso un rapporto debito-PIL del 123,2 per cento (ed a questo livello modifiche anche piccolissime verso l'alto dei tassi di interesse hanno effetti dirompenti), e verso una presenza sempre troppo significativa ed ingombrante dello Stato nella gestione dell'economia.

3ª condizione: ratio *di alcune grandezze sul PIL.* – Qui di seguito trovate il confronto tra le *ratio* concordate con la Commissione CEE e quelle tendenziali e programmatiche esposte nel documento 1994-1996.

I confronti sono drammatici:

Anno	Fabbisogno del settore statale		
	Tendenziale	Programmatico	Dati concordati con la CEE
1993.....	9,7 %	9,7 %	9,3 %
1994.....	11,0 %	8,7 %	7,3 %
1995.....	10,9 %	7,3 %	4,7 %

Anno	Eccedenza primaria nel settore statale		
	Tendenziale	Programmatico	Dati concordati con la CEE
1993.....	2,01 %	2,0 %	3,1 %
1994.....	0,05 %	1,9 %	4,5 %
1995.....	0,16 %	2,6 %	6,4 %

Anno	Debito lordo su PIL nel settore statale		
	Tendenziale	Programmatico	Dati concordati con la CEE
1993.....	119,1 %	119,1 %	110,6 %
1994.....	124,1 %	121,4 %	112,5 %
1995.....	129,4 %	123,3 %	112,4 %

Come vedete siamo in presenza di differenze veramente abissali.

4ª condizione: privatizzazioni. – Con le privatizzazioni, infine, ci troviamo nella situazione di non aver mantenuto nessuna delle «promesse» di Amato, e dubitiamo fortemente che il Governo riuscirà a realizzare qualcosa di significativo prima della fine dell'anno.

In realtà le privatizzazioni prima o poi si faranno per il semplice motivo che molte aziende controllate direttamente o indirettamente dallo Stato non hanno semplicemente i quattrini per pagare gli stipendi alla fine del mese, e lo Stato non può più ripianare le loro perdite a piè di lista, come ha fatto fin'ora.

Non può farlo perchè l'articolo 92 del trattato di Roma vieta questi «aiuti di Stato», ma sopratutto non può perchè le casse ormai sono vuote.

Tuttavia, in questo periodo, più che a privatizzazioni corriamo il rischio di assistere a nuove nazionalizzazioni travestite, come nel caso dell'acquisto di azioni del gruppo Ferruzzi da parte delle banche IRI.

Dobbiamo infine rilevare l'esistenza di veri e propri ostacoli alla alienazione di aziende pubbliche.

I due esempi piú eclatanti sono i vincoli imposti dal CIPE al processo di privatizzazioni con la deliberazione del 30 dicembre 1992 ed i tentennamenti del Ministero dell'industria a dichiarare la parità di diritti tra l'ENEL e le imprese elettriche degli enti locali.

3. PRESSIONE FISCALE

La pressione fiscale ha ormai raggiunto livelli insostenibili, e su questo punto è opportuno fare tre considerazioni:

a) i confronti internazionali sono falsi;

b) non è possibile pensare di aumentare le entrate tramite nuove tasse;

c) è necessario modificare i flussi di cassa.

Più in dettaglio:

a) «i confronti internazionali sono falsi»

Voi tutti avrete sentito dire che la pressione fiscale in percentuale al PIL nel nostro paese è inferiore alla media europea e di conseguenza è inferiore a quella di numerosi Stati membri della CEE.

Qui di seguito troverete i dati della pressione fiscale in percentuale al PIL nei paesi membri della CEE.

Tali dati sono stati forniti alle Commissioni bilancio di Camera e Senato dalla Banca d'Italia, che li ha elaborati da pubblicazioni dell'ISTAT e della CEE:

	1991	1992
	%	%
1. Danimarca	49,2	49,8
2. Paesi Bassi	47,4	47,3
3. Belgio	46,7	47,2
4. Francia	45,2	44,4
5. Lussemburgo	45,3	44,2
6. Germania	43,1	43,7
7. Italia	40,4	40,7
8. Irlanda	37,5	38
9. Portogallo	36,2	37,8
10. Spagna	35,8	37,2
11. Grecia	33,6	37
12. Regno Unito	36,6	33,9

Agli italiani farà sicuramente una certa impressione, dopo aver pagato perlomeno un paio di tasse ogni mese, magari indebitandosi con le banche, vedere che non siamo al primo ma solamente al settimo posto nella CEE.

E infatti non siamo per niente al settimo posto!!

Il fatto è che il nostro PIL, a nostro personale giudizio, non è ancora completamente confrontabile con quello dei nostri *partner* europei, malgrado il buon lavoro svolto dal «comitato PNL» dell'Eurostat, che è stato costituito per vigilare sulla comparabilità delle rilevazioni statistiche tra i paesi membri della CEE, anche per garantire il rispetto della direttiva 89/130/CEE.

Voi sapete che nel 1987, in piena era craxiana, il nostro PIL è stato rivalutato, dopo un lungo lavoro di analisi dei dati dell'ultimo censimento, di poco meno del 15 per cento per tenere conto dell'economia sommersa.

Quella rivalutazione era probabilmente corretta da un punto di vista tecnico, ma, per quanto a nostra conoscenza, non è stata effettuata, almeno a questi livelli, da nessun altro paese membro della CEE.

Essa ha avuto quattro effetti:

1. Il primo è stato quello di ridurre, ai soli fini statistici, la percentuale di pressione fiscale.

Penso che il meccanismo sia chiaro a tutti, comunque si tratta di questo: supponete che le tasse siano pagate da otto soli cittadini – un emiliano, un friulano, un ligure, un lombardo, un toscano, una romagnola, un veneto ed un piemontese – che pagano 10 lire a testa.

Con un PIL di 160, la pressione fiscale è del 50 per cento.

Ma se a un bel momento l'ISTAT dice che c'è tanto sommerso (vale a dire che ci sono tante attività economiche «nere», dalle quali ovviamente non arriva una lira di imposte dirette) e che quindi il PIL non è di 160, ma di 320, ecco che la pressione fiscale a cui sono sottoposti i nostri sette amici e la nostra amica romagnola è solamente del 25 per cento.

Quindi essi non devono lamentarsi, anche perchè sono sotto la media europea, che nel 1992, per la cronaca, è stata, escludendo l'Italia, del 41,4 per cento.

E sono perfino sotto alle percentuali di Stati Uniti e Giappone, dove la pressione fiscale è intorno al 30 per cento.

2. Il secondo effetto è stato quello di aumentare i soldi che abbiamo dovuto versare alla CEE, perchè come sapete dal 1988 (un anno dopo la rivalutazione) in parte la contribuzione degli Stati membri alla Comunità è stata rapportata anche al loro PIL.

3. Il terzo effetto è stato quello di «alleggerire» la percentuale del debito pubblico sul PIL. Secondo gli accordi di Maastricht tale percentuale non dovrebbe superare il 60 per cento.

Come abbiamo visto, al 31 dicembre 1992 era del 113 per cento, malgrado il PIL «rivalutato».

Con i dati tendenziali esposti nel documento di programmazione economico-finanziaria per il periodo 1994-1996, al 31 dicembre 1996 la percentuale salirà addirittura al 133,94 per cento, salvi gli effetti delle nuove manovre che il governo Ciampi ha in mente e che comunque, se si realizzeranno, non lo ridurranno a meno del 60 per cento ma, bene che vada, al 123 per cento.

4. Ma il quarto effetto è indubbiamente quello più «importante» e per il quale è giusto accettare ogni sacrificio.

Infatti grazie a questa rivalutazione l'allora Ministro degli esteri (ma sopratutto degli aiuti alla cooperazione), De Michelis, ha potuto andare in giro per il mondo a dire che l'Italia socialista era la quinta potenza industriale del pianeta.

b) «non è possibile pensare di aumentare le entrate tramite nuove tasse»

La seconda considerazione è ovvia e non è necessario soffermarsi più di tanto.

Il fatto è che gli otto amici, che pagano le tasse, di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente, non ce la fanno veramente più.

Molti per pagare le tasse di giugno e di luglio si sono indebitati con le banche ed hanno cancellato le vacanze.

Molte imprese hanno chiuso i cancelli, o dovranno chiuderli a settembre, e molte altre hanno spostato sedi legali e capannoni in paesi CEE dove, solo per la statistica, si pagano più tasse che da noi, ma «com'è come non è» i quattrini per gli investimenti, per la ricerca e lo sviluppo, e per distribuire i dividendi, alla fine ci sono.

Nel nostro bel paese statisticamente ci sarà anche una minore pressione fiscale, ma alla fine sui conti correnti non resta mai una lira, anche perchè gli imprenditori dovevano (devono?) pagare tangenti anche sull'aria che respiravano (respirano?).

Ma è necessario segnalare che il documento di programmazione che stiamo esaminando comunque prevede, irrealisticamente, un ulteriore aumento della pressione fiscale.

Infatti, come vedete nella allegata tabella 2, per il 1994 il governo Ciampi prevede che le imposte dirette daranno sostanzialmente al settore pubblico lo stesso gettito del 1993, il che significa che ci saranno degli aumenti per recuperare in qualche modo gli incassi straordinari e irripetibili del 1993.

Ed inoltre subito dopo si prevede un aumento del 6 per cento nel 1995 e del 4 per cento nel 1996.

Sono aumenti ben superiori all'inflazione programmata, ed è agevole prevedere che tali aumenti, se continueranno ad essere gestiti con la logica, le prassi e le finalità dello Stato centralista, daranno luogo a tensioni sociali molto difficili da controllare.

c) «è necessario modificare i flussi di cassa»

Per cambiare la logica, le prassi e le finalità delle spese nella nostra nazione, a nostro avviso è necessario modificare i flussi di cassa e questo è un argomento che riprenderemo più in dettaglio nel successivo sesto paragrafo di questa relazione.

4. Composizione della spesa

Nella allegata tabella 3 troverete la ricostruzione del bilancio del settore pubblico predisposta dalla Banca d'Italia aggregando i conti delle pubbliche amministrazioni di contabilità nazionale con quelli delle aziende autonome, dell'ente ferrovie, dei monopoli di Stato e dell'azienda telefoni.

Dal documento, in estrema sintesi, risulta questa situazione:

	Migliaia di miliardi		Percentuali	
	1992	1993	1992	1993
Spesa per stipendi	190	194	22,2	21,7
Spesa per pensioni	225	232	26,5	26
Totale	415	426	48,7	47,7
Interessi	173	190	20,3	21,3
Totale	588	616	69	69
Tutte le altre spese	264	277	31	31
Spese totali dello Stato	852	893	100	100
Meno: tutte le entrate (tributarie, contributive, in conto capitale, ecc.)	686	738	80	82

In sintesi, dunque, le spese dello Stato del 1992 e quelle previste per il 1993 dovrebbero essere lette in questo modo:

	1992	1993
	%	%
Pensioni	26,5	26,0
Stipendi	22,2	21,7
Interessi	20,3	21,3
	69,0	69,0
Tutto il resto	31,0	31,0
	100,0	100,0

È ovvio che un paese non può sopravvivere a lungo in una situazione in cui strutturalmente tutte le entrate dello Stato rappresentano circa l'80 per cento delle spese.

Questa situazione, come abbiamo visto, non può essere nè risolta nè gestita tentando di aumentare all'infinito le entrate tributarie ed extratributarie.

Ma le spese «aggredibili» non possono e non devono essere quel 31 per cento che nella tabella abbiamo identificato come «tutte le altre spese», perchè quelle sono proprio le spese tipiche che dovrebbe sostenere uno Stato: prestazioni sociali, investimenti, e così via.

Sarebbe invece necessario intervenire sugli sviluppi futuri delle spese «atipiche» di uno Stato, vale a dire:

– le pensioni, che possono e devono essere gestite da fondi pensioni privati;

– le retribuzioni, che non devono rappresentare un elemento significativo della spesa pubblica di uno Stato moderno;

– gli interessi, che in teoria dovrebbero essere massicciamente presenti solo in circostanze eccezionali nel bilancio di uno Stato.

Le pensioni maturate devono essere onorate: eccezion fatta però per le false pensioni di invalidità, che commenteremo più dettagliatamente nel paragrafo successivo. Tale flusso di spesa deve essere interrotto, ed anzi sarà opportuno recuperare all'era-

rio i soldi e alle patrie galere gli individui che li hanno incassati in assenza dei presupposti previsti dalla legge.

Inoltre è necessaria una riforma veramente strutturale del sistema pensionistico.

È necessario cambiare al più presto ed operare un *cut-off* tra le vecchie posizioni, che continueranno ad essere gestite a ripartizione, ed un nuovo sistema marcatamente a capitalizzazione e non più gestito dall'INPS ma da fondi pensione privati.

Sulle retribuzioni dei dipendenti statali c'è più possibilità di manovra che non sulle pensioni.

Noi riteniamo che sia fondamentale correggere la spesa delle amministrazioni centrali immediatamente, prevedendo un primo taglio minimo del 20 per cento nei loro bilanci fin dal 1994, seguito da tagli ancora più consistenti negli anni successivi.

Questa operazione dovrà essere effettuata in parallelo alla riforma dei flussi di cassa generati dai tributi, commentata nel successivo paragrafo 6, in modo da trasferire più responsabilità agli enti locali.

A regime, i trasferimenti finanziari non dovranno più avvenire dallo Stato centrale agli enti locali, ma viceversa.

5. Pensioni di invalidità

L'ultima relazione della Corte dei conti sull'INPS non è molto recente.

Essa è datata 2 febbraio 1990 e si riferisce agli esercizi fino al 1987.

Tuttavia fin da allora il problema delle pensioni di invalidità era cruciale, al punto che nella relazione conclusiva della Corte vi è scritto che «un'attenzione particolare va inoltre posta al fenomeno delle pensioni di invalidità che, al di là delle più ottimistiche prospettive di un suo contenimento nel prossimo futuro, lascia aperti molti interrogativi sia sotto il profilo normativo che quello finanziario per il numero tutt'ora abnorme dei soggetti beneficiari...».

Dal bilancio dell'INPS risulta che le pensioni di invalidità sono poco meno di quattro milioni e trecentomila, ed ai titolari sono stati pagati nel 1991 oltre 35.000 miliardi, il che rappresenta oltre il 23 per cento del fabbisogno di quell'anno. Ed a questa cifra bisognerebbe aggiungere le altre pensioni di invalidità forse in parte fasulle pagate dai numerosi altri enti erogatori.

In pratica, al 31 dicembre 1991 il 29,7 per cento dei pensionati INPS erano titolari di una pensione di invalidità.

Questa situazione non ha riscontro in alcun paese della CEE.

È evidente che qualche meccanismo non ha funzionato, e ci sembra di tutta evidenza l'opportunità di costituire al più presto una commissione che effettui un controllo su queste posizioni.

Riteniamo che coloro che saranno eventualmente individuati come percipienti di pensioni di invalidità in assenza di requisiti oggettivi dovranno essere condannati:

– a restituire allo Stato tutte le cifre indebitamente incassate, con una adeguata maggiorazione molto punitiva;

– ad una pena detentiva non inferiore a cinque anni.

I medici che hanno dolosamente avallato pensioni di invalidità prive dei requisiti oggettivi dovranno essere condannati ad una multa identica a quella pagata dal finto invalido e ad una pena detentiva non inferiore a dieci anni.

6. Necessità di cambiare la struttura amministrativa dello Stato

In conclusione, ci troviamo di fronte a due problemi:

1) il primo, sicuramente più grave, è che questo Stato non funziona in modo accettabile in nessuno dei suoi elementi, dalla giustizia alle università, alla politica industriale, alla previdenza sociale e via dicendo;

2) il secondo è che, oltre a non funzionare, questo Stato spende molto più di quello che incassa. Stiamo cioè pagando anche un altissimo «costo per l'inefficienza», che sta avendo effetti dirompenti sulle

attività private e che sta ipotecando seriamente la qualità della vita delle generazioni future.

I due mali sono generati, ancora più che dalla disonestà e dalla inefficienza di chi ha detenuto il potere in questi anni, dalla organizzazione centralista del nostro Stato: è questo sistema organizzativo che non è assolutamente in grado di gestire sistemi complessi.

Infatti noi siamo convinti che questo sistema organizzativo non funzionerebbe in modo soddisfacente neppure con una classe politica molto più preparata ed onesta di quella che in passato ha rappresentato la maggioranza dei cittadini italiani, e che oggi continua ad occupare la maggioranza dei seggi del Parlamento pur in assenza di rappresentatività.

Per questo consideriamo goffi, inutili e destinati all'insuccesso i tentativi del governo Ciampi, e prima di lui del governo Amato, di mettere qualche «pezza» ad un sistema organizzativo antistorico e fisiologicamente sbagliato.

È necessario trasferire più poteri agli enti locali, per il semplice motivo che «i Ministeri sono a Roma, mentre i comuni sono vicini alla gente» e quello che è mancato in questi anni è stato proprio il buon senso ed il controllo dei cittadini.

Sul piano pratico, per cambiare la struttura amministrativa dello Stato, è necessario:

a) chiudere la maggior parte dei Ministeri e trasferire le loro funzioni agli enti locali;

b) cambiare il sistema fiscale in modo che i flussi di denaro abbiano queste cinque direzioni:

1) dalle tasche dei cittadini ai comuni;

2) dalle tasche dei cittadini ad un ente amministrativo intermedio tra i comuni e lo Stato (vale a dire alle Regioni, ridisegnate su basi economiche e culturali omogenee in modo da ottenere il massimo delle economie di scala);

3) dalle tasche dei cittadini allo Stato federale, per compiti amministrativi veramente molto limitati e per compiti di controllo e di coordinamento;

4) dalle tasche dei cittadini ad un «fondo per il bilancio CEE», da utilizzare per la nostra partecipazione al bilancio della Comunità;

5) dalle tasche dei cittadini ad un fondo di solidarietà dal quale si preleveranno le risorse finanziarie necessarie per intervenire presso quegli enti locali che proprio non ce la fanno.

Su questo argomento vogliamo precisare che noi riteniamo che si dovrebbe operare in futuro con il vincolo che ogni lira di solidarietà dovrebbe sempre essere finalizzata a responsabilizzare chi la riceve.

Perchè questo è l'unico modo per far crescere ed aiutare veramente i nostri concittadini e le zone del paese che non sono ancora riusciti a sviluppare il loro potenziale.

Tutto ciò non è altro che la traduzione in linguaggio amministrativo di una parte del concetto di federalismo.

Nel documento che stiamo esaminando non sono previsti questi cambiamenti strutturali e per questo siamo convinti che questo Governo stia per l'ennesima volta perdendo del tempo. Purtroppo il tempo a disposizione del Parlamento per salvare il paese da una crisi economica dalle conseguenze inimmaginabili è sempre più limitato.

PAGLIARINI, ROSCIA, ROVEDA,
relatori di minoranza

Tabella 1

Confronti tra il fabbisogno tendenziale, quello programmato e quello concordato con la CEE

(Migliaia di Miliardi)

Tendenziale vs/CEE

	1993			1994			1995		
	Tendenziale	CEE	"manovra"	Tendenziale	CEE	"manovra"	Tendenziale	CEE	"manovra"
Eccedenza primaria	31.521	50.000	(18.479)	802	77.000	(76.198)	2.793	115.000	(112.207)
Interessi	(182.721)	(200.000)	17.279	(183.502)	(202.000)	18.498	(192.793)	(200.000)	7.207
Fabbisogno	(151.200)	(150.000)	(1.200)	(182.700)	(125.000)	(57.700)	(190.000)	(85.000)	(105.000)

Tendenziale vs/Programmatico

	1993			1994			1995			1996		
	Tendenziale	Programmati	"manovra"	Tendenziale	Programmati	"manovra"	Tendenziale	Programmati	"manovra"	Tendenziale	ogrammatico	"manovra"
Eccedenza primaria	31.521	31.521		802	31.800	(30.998)	2.793	46.093	(43.300)	193	65.500	(65.307)
Interessi	(182.721)	182.721		(183.502)	(176.000)	(7.502)	(192.793)	(173.793)	(19.000)	(197.493)	(171.900)	(25.593)
Fabbisogno	(151.200)	(151.200)		(182.700)	(144.200)	(38.500)	(190.000)	(127.700)	(62.300)	(197.300)	(106.400)	(90.900)

Tabella 2

Bilancio aggregato del settore pubblico

Trend imposte dirette

(Migliaia di miliardi)

anni	Imposte dirette	Incremento sull'anno precedente	1986=100	1992=100
dati consuntivi				
1986	113	0%	100%	48%
1987	128	13%	113%	54%
1988	143	12%	127%	60%
1989	166	16%	147%	70%
1990	183	10%	162%	77%
1991	197	8%	174%	83%
1992	237	20%	210%	100%
dati stimati				
1993	267	13%	236%	113%
1994	266	0%	235%	112%
1995	281	6%	249%	119%
1996	291	4%	258%	123%

Tabella 3

Bilancio aggregato del settore pubblico

(fonte: elaborazione Banca d'Italia)

	1992		1993	
	miliardi	%	miliardi	%
Entrate tibutarie e contributive	618.220		668.000	
Altre entrate correnti	64.776		67.000	
Entrate in c/ capitale	3.102		3.300	
totale entrate	**686.098**	**100%**	**738.300**	**100%**
Retribuzioni	(190.106)	(28%)	(194.000)	(26%)
Pensioni	(224.800)	(33%)	(232.000)	(31%)
totale	(414.906)	(60%)	(426.000)	(58%)
		0%		0%
Consumi intermedi	(82.116)	(12%)	(87.000)	(12%)
Altre prestazioni sociali	(63.688)	(9%)	(69.500)	(9%)
Interessi	(173.394)	(25%)	(190.000)	(26%)
Altre spese correnti	(42.054)	(6%)	(46.000)	(6%)
totale	(361.252)	(53%)	(392.500)	(53%)
totale spese correnti	(776.158)	(113%)	(818.500)	(111%)
Spese in conto capitale	(65.622)	(10%)	(68.000)	(9%)
Saldo operazioni finanziarie	(11.418)	(2%)	(7.500)	(1%)
totale spese	**(853.198)**	**(124%)**	**(894.000)**	**(121%)**
Fabbisogno	*(167.100)*	*(24%)*	*(155.700)*	*(21%)*