SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 470 e 471-A/ter

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE ANDRIANI, BARCA, BOLLINI)

Comunicata alla Presidenza il 28 novembre 1987

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988) (n. 470)

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 1987

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988
e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990 (n. 471)

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1987

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2500)

ONOREVOLI SENATORI – Il crollo di tutte le Borse, la crescente instabilità dei sistemi economici, il rischio di una recessione mondiale stanno frantumando le ipotesi sulle quali si è fondata la manovra economica del Governo. Esso aveva previsto che nel 1988 lo stato dell'economia mondiale sarebbe migliorato rispetto all'anno in corso e che, da questo miglioramento, l'economia italiana avrebbe tratto impulsi allo sviluppo che avrebbero bilanciato gli effetti deflazionistici della stretta creditizia e fiscale. Ma ormai tutti riconoscono che dall'andamento dell'economia mondiale ci si può aspettare soltanto una spinta recessiva. Per questo il PCI considera la nuova versione della legge finanziaria per il 1988 peggiore della prima. Essa infatti intensifica il carattere recessivo della manovra economica, e fa questa operazione proprio di fronte ai pericoli reali di una recessione internazionale. La modifica ora apportata dal Governo comporta la violazione degli accordi con i sindacati e con le categorie dei ceti medi. E a questo proposito bisogna dire che se il mantenimento dell'impegno sull'IRPEF aveva effetti inflazionistici è solo perchè il Governo ha rifiutato di operare una riforma tributaria, per cui agli sgravi IRPEF si faceva corrispondere un aumento delle aliquote dell'IVA che, a sua volta, avrebbe prodotto un aumento del tasso di inflazione di almeno un punto.

Il fatto è che il Governo continua stancamente a praticare, in una variante più restrittiva, la politica economica degli ultimi anni mentre il quadro dell'economia mondiale sta radicalmente mutando. Sta giungendo alla conclusione il ciclo economico reaganiano. Ma non si tratta soltanto della fine di un ciclo espansivo, che peraltro si sarebbe esaurito già da due anni se i paesi industrializzati non avessero beneficiato della rilevante riduzione del prezzo del petrolio e delle materie prime. Si tratta innanzi tutto del fallimento del tentativo di rilanciare un assetto dell'economia mondiale basata sull'idea di un mercato autoregolato, in un contesto nel quale sono state mantenute in crisi tutte le istituzioni dell'economia mondiale e deregolate le economie nazionali.

Ma si tratta anche del fallimento di un esperimento sociale perseguito nella convinzione che stimolando la generalizzazione di un comportamento prevalentemente orientato all'arricchimento e alla affermazione individuale, la società avrebbe ricevuto un formidabile impulso dinamico. La maggiore diseguaglianza sarebbe stata compensata da un maggiore ritmo della crescita e da una più dinamica utilizzazione delle possibilità rivoluzionarie offerte dall'innovazione tecnologica.

In realtà l'espansione degli ultimi anni, segnata dal prevalere di politiche neo liberiste ha prodotto non solo grandi ingiustizie sociali, ma anche profondi squilibri nell'economia internazionale non più controllabili senza radicali mutamenti nell'orientamento e nelle scelte economiche e sociali.

I fatti hanno dimostrato che i governi conservatori prevalenti nei maggiori paesi industrializzati non sono stati in grado, con le loro politiche, di cogliere la grande occasione offerta dalla caduta del prezzo del petrolio e tradurla in uno sviluppo complessivo dell'economia mondiale. Ed ora assai concreto è diventato il rischio che inizi una nuova fase recessiva. Il superamento degli squilibri dell'economia mondiale richiederà mutamenti strutturali nei diversi paesi e non sarà breve nè indolore.

Evitare tuttavia che il processo di riequilibrio passi attraverso una prolungata e dolorosa fase recessiva sarebbe interesse di tutti. La strada da seguire è stata annunciata ormai da tempo da quasi tutte le grandi istituzioni internazionali. Gli USA dovrebbero ridurre i loro *deficit*; Giappone ed Europa dovrebbero rilanciare la domanda interna e quindi contribuire a sostenere la domanda mondiale; occorrerebbe un coordinamento delle politiche economiche dei diversi paesi. Ma il

coordinamento praticato finora ha riguardato soltanto aspetti marginali delle politiche monetarie e dei cambi. Un coordinamento reale richiederebbe una svolta nelle politiche economiche di diversi paesi. Gli Stati Uniti dovrebbero adottare una politica fiscale rigorosa e ridurre sensibilmente le spese militari; dovrebbero cioè rimettere in discussione due pilastri del reaganismo. Giapponesi ed europei dovrebbero conseguire più elevati tassi di sviluppo, ma ciò comporterebbe una riduzione della disoccupazione e quindi un mutamento dei rapporti di forza sui quali si basa la prevalenza di governi conservatori come espressione innanzi tutto della formazione di blocchi imprenditorial-proprietari.

La situazione resta perciò carica di incognite ed il passaggio a politiche espansive attraverso un rilancio coordinato dell'economia europea in una prospettiva di ristrutturazione economica e di redistribuzione della ricchezza deve diventare uno degli obiettivi di fondo attraverso il quale le forze della sinistra europea possono candidarsi a governare l'Europa nella nuova fase che si sta aprendo.

Più in generale la crisi che si annuncia rilancia le ragioni della sinistra. E per la sinistra europea diventa urgente un dialogo serrato che consenta di mettere a punto le strategie con le quali in un'epoca di rivoluzione tecnologica e di crescita dell'aspirazione alla libertà individuale, è possibile inverare i valori di solidarietà, eguaglianza, giustizia sociale che sono propri della tradizione del movimento dei lavoratori e delle forze riformatrici.

In Italia si sta ripetendo, in una situazione di segno opposto, quanto già accaduto durante la discussione della legge finanziaria per il 1986, quando il crollo del prezzo del petrolio aprì spazi inaspettati ad una politica espansiva che affrontasse i nodi strutturali del paese. Ma il Governo non mutò la sua politica economica ed i fatti dimostrano che quella grande occasione è andata sprecata. Gli obiettivi fissati dal Governo per l'anno in corso sono stati mancati: il tasso di sviluppo non è aumentato, la disoccupazione ed il divario fra nord e sud crescono incessantemente, anche l'obiettivo di riduzione del *deficit* non si è realizzato.

Ora invece il rischio è che si apra una fase di recessione. E bisognerebbe ricordare che mentre nelle recessioni verificatesi negli anni '70 e nella prima parte degli anni '80 il paese entrò con tassi di disoccupazione intorno al 6-7 per cento, ora vi entrerebbe con un tasso di disoccupazione superiore al 12 per cento.

Il rischio maggiore è quello di una recessione ma la politica del Governo, ancor più dopo le ultime correzioni alla «finanziaria», essendo indirizzata a ridurre la domanda interna, anzichè contrastare, finirà col rafforzare le tendenze recessive provenienti dall'economia mondiale.

Scopo di questa relazione è dimostrare che con una politica diversa da quella attuale è possibile in Italia fronteggiare i rischi di una recessione, che aggraverebbe i problemi dell'occupazione e del Mezzogiorno, ed è possibile conseguire, nella stabilità, un tasso di sviluppo adeguato, attenuando i vincoli e combattendo gli sprechi di cui il paese soffre.

Perseguire uno sviluppo a ritmi maggiori di quelli attuali è, in ogni caso, nella situazione italiana, l'obiettivo primario cui la politica economica e finanziaria deve tendere. Affermare ciò e subordinare a tale obiettivo le altre variabili, pur senza ignorare i vincoli nazionali ed internazionali entro cui occorre muoversi, significa capovolgere l'impostazione del bilancio e della legge finanziaria quale è stata prospettata dal Governo.

L'obiettivo primario dichiarato della manovra economica del Governo è la riduzione del *deficit*. Non mancano rituali omaggi ai problemi dello sviluppo e della occupazione.

La politica economica che il Governo intende seguire per il prossimo anno, come risulta dai documenti di bilancio, accentuerà le tendenze negative sopra descritte. In conseguenza della incapacità della maggioranza pentapartito ad utilizzare la grande occasione fornita dalle rilevanti risorse derivanti dal risparmio sul petrolio, siamo ormai al punto che il Governo non si propone più di aumentare il tasso di sviluppo, ma si propone di ridurlo.

La legge finanziaria fa parte, completandola, di una manovra restrittiva che ha avuto inizio con i provvedimenti fiscali di luglio, ed è proseguita attraverso le misure di restrizione creditizia decise in agosto, che hanno compor-

tato un aumento dei tassi di interesse e ristabilito i massimali per il credito alle imprese.

Il risultato inevitabile di questa politica sarà una riduzione del tasso di sviluppo. Il rallentamento della crescita avrebbe come causa prima inevitabile un più rapido aumento della disoccupazione, mentre l'enfasi tardiva, posta da alcuni partiti della maggioranza sull'esigenza di rilanciare una strategia di sviluppo per il Mezzogiorno, si risolverebbe in semplice demagogia.

Dilegua così il proposito annunciato da alcune forze della maggioranza, e segnatamente dal PSI di passare da una fase di semplice razionalizzazione alla realizzazione di riforme e di una maggiore giustizia sociale.

Il complesso della manovra fiscale perseguita dal Governo mantiene inalterato il carattere discriminatorio ed ingiusto del sistema fiscale italiano e la sua inefficienza rispetto alle esigenze di sviluppo del paese. Non una parola è spesa nei documenti di bilancio sulla dimostrata persistenza di una enorme area di evasione e di erosione e non una lira è appostata nella legge finanziaria in previsione di una riduzione dell'evasione e il recupero dell'erosione.

I previsti sgravi dell'IRPEF, concordati con i sindacati, rappresentavano soltanto una parziale restituzione del *fiscal-drag* del 1988. Ora anche essi sono stati cancellati. Una loro parziale realizzazione è stata promessa, per mettere una toppa alla crisi di governo, a condizione che il tasso di inflazione non superi il 4,5 per cento. Ma il livello dell'inflazione dipenderà assai poco dalle decisioni del Governo e ancor meno da quelle dei contribuenti. E si ignora il fatto che più alto è il tasso di inflazione, più accentuata è l'ingiustizia del *fiscal-drag*. La possibilità per chi governa di aumentare il prelievo fiscale senza assumersi, come prescrive la Costituzione, la responsabilità politica di decidere l'aumento è indice di un comportamento immorale dello Stato in materia fiscale. E comporta che il maggior prelievo venga pagato solo da coloro che adempiono regolarmente il proprio dovere di contribuenti.

Le proposte del Governo non solo non avviano alcuna azione di riforma del sistema tributario, ma rischiano di bruciare una parte dei margini esistenti per la riforma. L'aumento delle imposte indirette, fatto soltanto per rastrellare quattrini, rischia infatti di rendere assai più difficili operazioni di ampio respiro tendenti a redistribuire il carico fiscale dai contributi sociali alle imposte indirette. Si continua con le misure tampone, con le decisioni occasionali ed, in questo quadro, sono destinate a sopravvivere misure fiscali abnormi o che lo stesso Governo aveva dichiarato transitorie, quali la «tassa sulla salute» e la «legge Visentini» sull'accertamento dei redditi delle minori imprese e dei lavoratori autonomi.

Continua la tendenza a ridimensionare lo Stato sociale ed a peggiorare il funzionamento dei servizi pubblici, a iniziare dalla progressiva riduzione dei trasferimenti agli enti locali.

Come continua in generale la tendenza alla riduzione degli investimenti pubblici. Nel bilancio di cassa proposto dal Governo essi risultano inferiori a quelli del 1987 perfino a valore nominale.

Nel campo dei trasporti si rinnova la scelta a favore del trasporto privato su strada, mentre vengono falcidiate le risorse destinate alle Ferrovie dello Stato e ai trasporti pubblici e urbani.

I tagli si concentrano poi nella spesa per il Mezzogiorno. Le risorse disponibili per l'intervento straordinario vengono abbattute, adducendo l'impossibilità di fare funzionare bene la legge n. 64, come se ciò non dipendesse da inadempienze del Governo. Le riserve stabilite a favore del Mezzogiorno con l'intervento ordinario vengono eluse con interpretazioni capziose delle leggi.

La quota sugli investimenti previsti dalle imprese a partecipazione statale fino alla fine del decennio raggiunge a malapena la metà di quella fissata dalla legge con l'evidente tendenza ad assicurarsi appalti sui fondi di altre istituzioni piuttosto che investire risorse proprie. Perfino la norma che stabilisce l'obbligo per il Governo di fornire i dati del bilancio disaggregati per aree è stata violata e lo stesso onorevole Goria ha ammesso che il Governo non si è neanche procurato quei dati.

La persistente, sistematica mancanza di applicazione delle leggi destinate al Mezzogior-

no dimostra che il Governo intende continuare nella politica ormai pluriennale di disimpegno dal Mezzogiorno.

Mentre gli scenari che tratteggiano il futuro dell'economia mondiale stanno peggiorando, il Governo non trova niente di meglio da fare che ribadire la politica economica fin qui seguita ed accentuare gli aspetti negativi del processo di accumulazione rilanciato nel corso di questo decennio, come testimonia l'ulteriore recente rialzo dei tassi di interesse nominali. Il meccanismo di accumulazione è stato basato innanzi tutto sull'altissimo rendimento del capitale, segnalato da tassi di interesse reali che hanno raggiunto livelli da *record* storico; dal contenimento o dal blocco delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti sui quali si è scaricato il costo del risanamento delle imprese; dal ridimensionamento del ruolo del bilancio pubblico nell'orientare e stimolare lo sviluppo del paese. Assistiamo quindi alla costante caduta del livello degli investimenti pubblici e dell'efficienza delle prestazioni pubbliche, mentre lo Stato trasferisce migliaia di miliardi alle imprese.

Le conseguenze prodotte dal funzionamento di questo meccanismo di accumulazione sono pesantemente negative per vari aspetti. Per quanto riguarda la struttura produttiva, il livello altissimo dei tassi d'interesse ha scoraggiato gli investimenti a redditività differita, i più importanti rispetto all'esigenza di penetrare in settori più avanzati, di ridurre il *deficit* del settore agro-alimentare, di rilanciare una nuova strategia di sviluppo nel Mezzogiorno, di sostenere la modernizzazione dei servizi sociali e delle reti infrastrutturali. Le imprese sono state indotte a realizzare investimenti di semplice razionalizzazione riducendo l'occupazione. Gli squilibri sono aumentati.

Elaborazioni svolte sui dati forniti dall'Istat dopo la rivalutazione del prodotto lordo mostrano inequivocabilmente come mentre il settore industriale ha realizzato un rilevante incremento di produttività, nel corso del decennio, il settore pubblico ristagna, mentre la crescente area dei servizi privati fa registrare una rilevante caduta (meno 7 per cento) di efficienza, con buona pace di quanti si ostinano a sostenere che la privatizzazione dei servizi sarebbe la panacea di tutti i mali.

Tutti questi dati testimoniano un andamento dicotomico della nostra società che vede andare di pari passo la modernizzazione delle imprese industriali con il peggioramento delle condizioni ambientali, dei meccanismi di integrazione e di riproduzione della società, fattori dai quali dipende, oltre che il livello del vivere civile anche la possibilità di una effettiva e duratura riqualificazione ed espansione della base produttiva.

Un altro squilibrio è andato peraltro emergendo. Tutta la politica governativa è stata orientata a favorire la grande impresa. Gli alti tassi di interesse gravano soprattutto sulle piccole imprese, la grande impresa se ne è avvantaggiata facendosi essa stessa intermediaria finanziaria. La politica industriale, per quel po' che ne è rimasto, e soprattutto attraverso la legge n. 46, ha orientato le risorse soprattutto verso la grande impresa.

La politica fiscale ha concentrato la giusta esigenza di una lotta all'evasione in modo discriminatorio e vessatorio sulle imprese minori, escludendo le grandi.

Tutto il processo di innovazione finanziaria è stato rivolto ad orientare verso la grande impresa i flussi finanziari favorendo processi di centralizzazione del potere economico che hanno rilevanti conseguenze anche sull'assetto del sistema politico. Le piccole imprese, che negli anni Settanta-Ottanta hanno fornito la spinta principale allo sviluppo del paese, conoscono ora crescenti difficoltà sia in conseguenza della politica governativa sia perché particolarmente esposte ai contraccolpi dell'evoluzione negativa dell'economia mondiale e della caduta delle esportazioni.

Il meccanismo di accumulazione in atto ha effetti profondamente distorcenti sul bilancio pubblico. I confronti recentemente elaborati dall'OCSE relativi alla struttura dei bilanci pubblici di vari paesi mostra ciò che si è tentato, per anni, accuratamente di nascondere.

Il livello della spesa sociale e per i dipendenti pubblici, rispetto al PIL, resta in Italia inferiore a quella della media dei paesi europei.

Anche il livello delle entrate è sensibilmente inferiore ma è noto che esso è distribuito in modo fortemente discriminatorio, sicchè men-

tre alcune categorie sopportano una fiscalità ben maggiore di quella degli altri paesi, altre ne sono fortemente avvantaggiate.

Dal punto di vista quantitativo, la vera anomalia del bilancio italiano consiste nel peso degli interessi passivi di gran lunga superiore a quello degli altri paesi. Questa anomalia ha origine dalle caratteristiche del blocco di centro-sinistra che ha governato il paese nell'ultimo quarto di secolo. La tendenza a conciliare le aspirazioni riformiste di una parte della maggioranza con i corposi interessi conservatori in essa presenti ha fatto sì che l'aumento della spesa sociale fosse finanziato non attraverso le imposte ma, in modo crescente, con ricorso all'indebitamento. Così si è accumulato il debito e il pesante e continuo aumento dei tassi di interessi ha portato a un'autoalimentazione del fenomeno che appare incontrollabile.

I dati mostrano che la riduzione del *deficit* primario (differenza tra entrate finali e spese finali al netto degli interessi), conseguito attraverso l'aumento della pressione fiscale, è stato bilanciato dall'aumento della spesa in interessi, sicchè si può affermare che negli ultimi anni lo Stato ha dovuto indebitarsi, soprattutto per pagare gli interessi sul debito. L'ammontare di questi supera ormai, e non di poco, l'intera somma che lo Stato spende per le retribuzioni di tutti i suoi dipendenti e per le pensioni di tutti i suoi ex dipendenti. Anche nel bilancio per il 1988 la spesa per interessi aumenta di oltre ottomila miliardi.

In conseguenza di tutto ciò, il bilancio dello Stato ha finito per aumentare la diseguaglianza nella distribuzione del reddito, giacchè la ricchezza finanziaria risulta indubbiamente più concentrata della distribuzione del reddito nazionale.

Più in generale, un meccanismo di accumulazione fondato sull'altissimo rendimento del capitale finanziario e sulla valorizzazione della ricchezza patrimoniale produce inevitabilmente una redistribuzione del reddito a danno dei redditi da lavoro e dei ceti più deboli e tende a negare i valori di uguaglianza, di giustizia sociale, di valorizzazione del lavoro che sono storicamente quelli del movimento dei lavoratori e di ogni movimento riformatore. Rende impossibile una politica dei redditi degna di tale nome giacchè il livello dei tassi di interesse ed in generale della remunerazione del capitale determina di per sé la distribuzione del reddito.

La motivazione usata dal Governo per il passaggio a politiche restrittive fa riferimento al divario verificatosi tra la crescita della domanda interna italiana e quella della domanda mondiale da una parte, e della domanda interna di altri paesi europei dall'altra. Ciò è dovuto soprattutto alla persistente avversione dei governi conservatori europei, in particolare di quello della Germania Federale, a passare da politiche di stabilizzazione a politiche di rilancio. Per un paese come l'Italia, che ha ormai il più alto tasso di disoccupazione d'Europa, gli squilibri territoriali più profondi, gravi inefficienze nelle infrastrutture e nei servizi pubblici, si tratta di sapere se è possibile, nel medio periodo, conseguire un tasso di sviluppo più elevato di quello degli altri paesi europei e comunque adeguato alle proprie esigenze, facendo fronte ai condizionamenti posti dal vincolo estero.

Per rispondere a questa domanda occorre tener presente che l'impatto negativo della maggiore crescita della domanda interna sulla bilancia dei pagamenti è mediato sia dalla conformazione della struttura dell'offerta, cioè della base produttiva, sia dalla composizione della domanda.

Per quanto riguarda il primo punto è bene ricordare che, nel corso degli ultimi dieci anni, sempre più i *deficit* della bilancia dei pagamenti hanno assunto carattere strutturale. È estremamente difficile mantenere l'equilibrio dei rapporti con l'estero attraverso le buone *performances* dei settori tradizionali e del turismo quando cresce incessantemente il *deficit* agricolo-alimentare, il *deficit* nei settori più innovatori e a domanda più dinamica, e quando un'area nella quale insiste circa il 40 per cento della popolazione, il Mezzogiorno, resta sostanzialmente esclusa dai processi di integrazione del mercato mondiale.

Per quanto riguarda la composizione della domanda ancora una volta si cerca di ravvivare nel senso comune la convinzione che l'aumento dei consumi è dovuto all'aumento delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti. Ma i dati di questi ultimi anni mostrano, al di

fuori di ogni dubbio, che i consumi privati sono aumentati anche quando le retribuzioni reali erano bloccate. Nel 1986, con un reddito nazionale aumentato dell'8,6 per cento, i consumi privati sono aumentati del 10,1 per cento e le retribuzioni soltanto del 6,1 per cento. Del resto, le retribuzioni rappresentano ormai meno della metà del prodotto nazionale ed anche in teoria è analizzato l'effetto di espansione di consumi prodotto dalla crescita della ricchezza finanziaria e dei redditi da capitale. I fatti dimostrano che l'antica equazione retribuzione uguale consumi, redditi da capitali uguale investimenti, si rivela sempre più falsa. I crescenti redditi da capitale possono benissimo trasformarsi in crescenti consumi, e consumi opulenti con un forte quoziente di importazione.

Per dare una risposta affermativa all'interrogativo circa le possibilità di mantenere sostenuto lo sviluppo e di aumentare l'occupazione occorre dunque operare per modificare la struttura dell'offerta e modificare la qualità della domanda, cioè, la qualità dello sviluppo. Maggiore sviluppo e nuova qualità dello sviluppo sono oggi praticamente sinonimi: l'uno non è possibile senza l'altra.

Nuova qualità dello sviluppo significa riqualificazione della base produttiva e superamento dello squilibrio fra Nord e Sud. Significa difesa e sviluppo dell'ambiente. Significa sviluppo delle tecnologie per il risparmio energetico e per la produzione di nuovi materiali. Significa riorganizzazione delle aree metropolitane e modernizzazione delle grandi reti infrastrutturali. Significa efficienza dei grandi servizi sociali e sviluppo di nuovo terziario sociale avanzato, necessario per elevare l'efficienza del sistema produttivo e la qualità della vita.

In questo quadro è possibile indirizzare gli investimenti innanzitutto allo scopo di ridurre la dipendenza dall'estero del paese, ed è possibile sviluppare quelle attività, nel campo delle infrastrutture, della difesa dell'ambiente, della sistemazione delle aree metropolitane e dei servizi, che consentano una modernizzazione del paese attraverso la mobilitazione di risorse nazionali e quindi con scarsa incidenza sulla bilancia dei pagamenti.

È possibile anche mantenere e aumentare la competitività del sistema con politiche commerciali e appropriate politiche del cambio.

Muovere in questa direzione sarà possibile soltanto rilanciando un processo di accumulazione qualitativamente diverso e sostanzialmente alternativo a quello attualmente in atto: un processo di accumulazione basato sulla valorizzazione del lavoro, della professionalità, della responsabilità, della creatività; sul riconoscimento del profitto come mezzo per misurare efficacia ed efficienza delle imprese e come mezzo di autofinanziamento; sul recupero, per il bilancio pubblico, della capacità di orientare e di stimolare lo sviluppo e di influire positivamente sulla distribuzione del reddito. Processo, quindi, pienamente compatibile con una sostanziale riduzione del rendimento del capitale finanziario e del patrimonio in genere. Anzi, poiché il rilancio degli investimenti richiederà inevitabilmente un contenimento della crescita dei consumi privati, a maggior ragione il bilancio dello Stato dovrà essere in grado di redistribuire il reddito a favore delle categorie più deboli.

La realizzazione di una nuova strategia di sviluppo richiede azioni di riforma e politiche alternative nei campi della spesa, del fisco, delle politiche sociali, del rapporto tra politica di bilancio e politica monetaria, della politica dei redditi.

La politica della spesa deve essere orientata al conseguimento di due grandi obiettivi: aumentare la quota destinata agli investimenti, ed elevare il livello di efficacia e di efficienza della spesa pubblica.

La riqualificazione della spesa è il vero grande problema; il suo livello, infatti, al netto degli interessi, risulta ancora inferiore a quello di analoghi paesi europei.

La linea seguita dal Governo pentapartito è andata nella direzione opposta. Il livello degli investimenti è diminuito ininterrottamente. I tentativi avviati per introdurre meccanismi di valutazione nell'efficacia della spesa si stanno risolvendo nella costituzione di fondi speciali nei vari ministeri, nella disseminazione di nuclei di valutazione che rischiano di diventare le foglie di fico con le quali si coprono le vergogne di una spesa erogata ancora con criteri clientelari.

Il controllo della spesa è necessario ma esso

non può essere ottenuto senza un processo di riqualificazione. I fatti hanno dimostrato che il contenimento non è ottenibile nè fissando astratti tetti nella legge finanziaria nè disegnando a tavolino astratti piani di rientro dal debito e dal *deficit*, fondati sull'enunciazione di sagge regole, quali ad esempio la crescita degli investimenti in linea con quella del prodotto nazionale, che il governo per primo viola.

È necessario invece modificare strutturalmente i grandi sistemi di spesa: sistema previdenziale, sistema sanitario, Pubblica amministrazione, enti economici. All'interno di progetti di riforma per ciascuno di essi, riequilibrio finanziario e mutamenti organizzativi rivolti a dare efficacia ed efficienza alla spesa per farla corrispondere alle esigenze dei cittadini, vanno conseguiti contestualmente. Questa è l'unica strada realistica ed è quella che noi proponiamo.

Nella discussione in Assemblea della legge finanziaria ci impegneremo per elevare il livello degli investimenti. Una strategia di investimenti pubblici ha un ruolo decisivo per rilanciare l'economia e mutare la qualità dello sviluppo.

Nella strategia degli investimenti vanno individuate tre direttrici prioritarie: ridifinizione di politiche strutturali, oggi quasi inesistenti, rivolte a sostenere il processo di ampliamento e riqualificazione della base produttiva e ad allentare il vincolo estero; risistemazione e tutela dell'ambiente e riorganizzazione dei grandi centri metropolitani; modernizzazione delle grandi reti infrastrutturali. All'interno di ciascuna di queste tre direttrici va collocata la priorità meridionale.

Per le proposte che il Gruppo comunista avanza per la qualificazione della spesa pubblica sia in funzione della lotta agli sperperi, agli sprechi, all'inefficienza, sia in funzione della promozione e del sostegno allo sviluppo, la relazione rinvia ai singoli rapporti di minoranza delle Commissioni permanenti (Documento 470-471-A, allegato 1-*bis*) nei quali i senatori del Gruppo comunista, spesso in unità con la Sinistra indipendente, hanno illustrato proposte alternative a quelle avanzate dal Governo per i singoli settori. Rinvia altresì agli emendamenti nei quali, sia pure con il condizionamento derivante dall'operare all'interno di uno schema che viene nel complesso criticato e rifiutato dal punto di vista del metodo e del merito, si traducono molte di queste proposte (molte, non tutte perchè non tutto è quantificabile o comporta variazioni di spesa e perchè molte distorsioni nascono da comportamenti amministrativi, da metodi di gestione, da volontà politica).

Su alcuni punti qualificanti, su alcune priorità che possono e debbono delineare di per sè un tipo di sviluppo diverso, la relazione vuole tuttavia, seppure in estrema sintesi, richiamare l'attenzione.

Le proposte

Fisco

La riforma fiscale dovrebbe superare l'assetto discriminatorio ed ingiusto del sistema tributario nel quadro di una generale semplificazione del sistema delle imposte, che elimini i mille balzelli, concentri il prelievo in poche imposte e riduca di conseguenza la possibilità di elusione e di evasione e la possibilità di vessare il contribuente.

La riforma che propone il PCI muove lungo due direttrici. Da una parte, una redistribuzione del carico fiscale dai redditi da lavoro e da attività produttive verso i redditi da capitale e da patrimonio. La proposta è conseguibile con la revisione dell'IRPEF, soprattutto a favore dei redditi medio-bassi, già dal 1988, e con l'abolizione delle doppie imposizioni; dall'altra con la tendenziale parificazione del trattamento fiscale dei redditi da capitale a quello degli altri redditi, con la istituzione di una imposta patrimoniale ordinaria ad aliquota molto bassa che comporterebbe anche l'eliminazione dell'INVIM e dell'ILOR, la riduzione dell'imposta di registro e il riordino del prelievo nel settore immobiliare.

La seconda direttrice proposta dal PCI riguarda la graduale redistribuzione in un triennio del carico parafiscale, dai contributi sociali di malattia ad una nuova imposta sull'utile lordo d'impresa ad aliquota unica ed un nuovo accorpamento delle aliquote IVA, entro il 1992, secondo la direttiva della CEE.

L'effetto di questa manovra sarebbe quello di aumentare sensibilmente la competitività delle imprese che vedrebbero ridotto il costo del lavoro, ed altresì alleggerire i lavoratori dall'onere di dover quasi da soli finanziare il sistema sanitario. Consentirebbe di abolire imposte decisamente anomale come «la tassa sulla salute». La manovra che abbiamo proposto non dovrebbe avere effetti sull'inflazione, in quanto per il sistema delle imprese sia la nuova imposta sull'utile lordo che il nuovo accorpamento delle aliquote IVA come imporrà la direttiva CEE, sono sufficientemente bilanciati dalla corrispondente abolizione dei contributi sociali di malattia sul costo del lavoro. In assenza di tale compensazione siamo contrari all'aumento dell'IVA.

Queste rilevanti modifiche del sistema tributario comporterebbero una rilevante redistribuzione del carico fiscale ma non un aumento di esso. Benchè il carico fiscale resti in Italia, nonostante l'aumento degli ultimi anni, sensibilmente inferiore a quello di analoghi paesi europei, la possibilità di aumentare gradualmente quel livello resta per noi legata alla riduzione dell'area dell'evasione e dell'elusione. Resta legata anche ad un recupero di efficienza dell'amministrazione finanziaria per la quale abbiamo già da molto tempo formulato proposte che non trovano attuazione per la persistente volontà della maggioranza di mantenere il sistema tributario inefficiente ed iniquo. L'impegno in prima linea è quello di garantire ai lavoratori gli sgravi IRPEF nel 1988.

Per esercitare sul Governo la pressione necessaria per indurlo ad imboccare strade nuove è decisivo inaridire le fonti dalle quali esso ha tratto nuove entrate, aumentando l'ingiustizia e la caoticità del sistema fiscale, senza riformarlo. È necessario mettere in opera un meccanismo annuale di riduzione automatica del drenaggio fiscale, la riduzione prima e l'abolizione poi dei contributi sociali di malattia e della «tassa sulla salute», il superamento, alla scadenza, della «legge Visentini» per dar luogo ad un sistema non discriminatorio e non vessatorio di accertamento del rispetto dei doveri fiscali da parte dei lavoratori autonomi e delle minori imprese.

Mezzogiorno

Il divario tra Nord e Sud del paese è ancora cresciuto in questi ultimi anni. Davvero – come non mai – quella del Mezzogiorno è la cartina di tornasole per giudicare la validità di una politica che punti a colmare non solo il divario economico, ma il *deficit* di diritti, di sicurezza, di democrazia. Una situazione così gravida di problemi e difficoltà che non bastano più nè misure «mirate» al solo Sud nè l'intervento straordinario. Oggi ciò è manifesto perchè la divaricazione tra l'economia di carta (la finanziarizzazione) e l'economia reale (il processo produttivo) ha ingenerato una situazione difficile e imprevedibile per tutta l'economia e un ulteriore drenaggio di risorse dal Sud al Nord. Dunque, non basta più trasferire risorse al Mezzogiorno, non basta più il solo intervento straordinario. Ciò che si richiede è il passaggio rapido all'intervento ordinario, un grande sforzo che coinvolga tutte le amministrazioni e tutte le energie produttive in un'azione di riequilibrio e di sostegno all'ampliamento e al rafforzamento della base produttiva e del mercato meridionale. Non è un'operazione semplice anche perchè si risvegliano le resistenze burocratiche dei vecchi organismi dell'intervento straordinario che hanno prosperato per oltre un trentennio: essi, con l'appoggio del Governo, frappongono ostacoli al passaggio dei poteri di intervento e di spesa alle Regioni, agli enti locali, perfino alle stesse banche meridionali e ai consorzi industriali. Ciò ha un impatto diretto sulla capacità di spendere i finanziamenti diretti al Mezzogiorno, pochi o molti che essi siano. Il rischio è, infatti, che si vada ad una moltiplicazione di procedure, di bolli, di passaggi burocratici e cartacei. Nel frattempo, sono violati sia gli obiettivi vincolanti dell'intervento ordinario (per esempio: la riserva al Sud del 40 per cento degli investimenti pubblici) sia quelli dell'intervento straordinario previsto dalla legge novennale per il Mezzogiorno (la n. 64).

Discendono da queste considerazioni le misure concrete proposte dal PCI:

1) snellimento e, in taluni casi, automaticità delle procedure previste dalla legge n. 64;

2) rifinanziamento della legge (n. 219) per le zone terremotate, con particolare attenzione per i sistemi urbani nell'ambito di un rigoroso coordinamento con la legge n. 64;

3) creazione delle condizioni per un più rapido processo di metanizzazione del Sud;

4) destinazione al Mezzogiorno - oltre alla riserva del 40 per cento - di una parte dei fondi pubblici per le partecipazioni statali diretta esclusivamente alla creazione di nuovi impianti nel Sud ed alla attrezzatura di una rete di servizi (agro-alimentare, semilavorati ad alta tecnologia, ricerca applicata);

5) destinazione al Mezzogiorno di 100 miliardi aggiuntivi nei prossimi tre anni per programmi di ricerca;

6) garanzia per il Mezzogiorno di risorse per l'ammodernamento delle reti ferroviarie e inserimento nella generale ristrutturazione dei porti;

7) intervento adeguato per fronteggiare l'emergenza-acqua di molte città meridionali e per risolvere definitivamente quell'autentica piaga rappresentata dall'approvvigionamento idrico e dagli usi civili (la questione più grossa è la captazione delle acque, ma il Governo non prevede nulla se non esili stanziamenti per le adduzioni);

8) il divario più pauroso fra Sud e Nord è nell'indice della disoccupazione che nelle aree meridionali colpisce in modo particolare i giovani e le donne. Ecco perchè i comunisti propongono l'istituzione di un Fondo di 9.000 miliardi di lire per il triennio 1988-1990 (3.000 miliardi annui) destinato, appunto, a misure per combattere la disoccupazione (piani e progetti ad alta intensità occupazionale di giovani). Si possono prevedere, inoltre, forme di lavoro parziale e contemplare l'impiego di donne disoccupate rispettando le liste del collocamento. Un esempio, un modo per finanziare il Fondo può essere individuato nell'uso di stanziamenti non utilizzati per leggi pluriennali.

Attività produttive

È cresciuto fortemente negli ultimi anni il trasferimento di risorse dallo Stato alle imprese. Il rischio, di fronte alle ripercussioni della crisi finanziaria sull'economia reale, è che questo trasferimento avvenga senza scelte strategiche, selettive sulla base del "potere di comando" di alcune imprese e delle emergenze che possono crearsi.

Il Gruppo comunista, attraverso vari emendamenti, indica le seguenti direzioni privilegiate di intervento:

1) sostegno all'innovazione di processo e di prodotto nell'industria e per la riconversione, attraverso accordi di programma con grandi imprese pubbliche e private;

2) sostegno finalizzato delle piccole e medie industrie per l'accesso all'innovazione, l'assistenza tecnica e la programmazione industriale;

3) un cospicuo adeguamento delle risorse a favore dell'artigianato;

4) interventi di coordinamento della imprenditoria privata (piccola, media e grande, singola, cooperativistica o associata) per far avanzare un assetto nuovo e moderno del nostro sistema distributivo;

5) misure adeguate per fronteggiare il disavanzo agro-alimentare che sta ormai raggiungendo quello energetico: occorre una proposta italiana di riforma della politica agricola comunitaria ma occorre procedere intanto alla modifica del Piano agricolo nazionale. L'azienda agricola va posta al centro della politica agricola e va sostenuta dalla ricerca scientifica e da una rete adeguata di servizi reali (assistenza tecnica e di mercato). Senza ulteriori ritardi va affrontata la riforma del credito agrario, della Federconsorzi e dei consorzi agrari.

Piano energetico

La questione energetica è essenziale per lo sviluppo del paese anche se il rapporto tra consumi energetici e crescita può e deve tendere a diminuire, così come è andato diminuendo in molti altri paesi avanzati. Ben prima dell'esito dei *referendum* era matura e necessaria la revisione del Piano energetico nazionale (PEN). Oggi la ridefinizione di tale piano appare come un compito urgente e ineludibile e non solo per ciò che riguarda la fuoriuscita dal nucleare. La parola d'ordine

dell'indipendenza energetica appare in larga parte fuorviante perché l'Italia non dispone, o dispone in misura limitatissima, di petrolio, di uranio e di carbone. Più giusta appare la linea della differenziazione tra varie fonti e vari paesi esportatori (compresi quelli esportatori di energia elettrica). In ogni caso, a maggior ragione, tutti coloro che parlano di indipendenza dovrebbero convenire con noi sull'obiettivo primario del risparmio energetico.

Il risparmio energetico è la più grande "fonte energetica virtuale" di cui disponiamo. Per trarre tutti i vantaggi da tale fonte i comunisti propongono:

1) promuovere il risparmio energetico in tutta l'edilizia civile e nelle attività produttive;

2) migliorare i meccanismi di promozione e di incentivazione della cogenerazione di energia elettrica e calore;

3) organizzare la vita produttiva delle città e i sistemi tariffari in modo da abbassare i picchi di consumo che costringono ad assicurare un'offerta di energia che rimane poi in larga misura inutilizzata;

4) organizzare forme di cooperazione europea, utilizzando la già avvenuta integrazione dei sistemi elettrici, per fronteggiare congiuntamente, e non isolatamente a livello di ciascun paese, i rispettivi picchi di domanda di energia;

5) dedicare al risparmio energetico un'apposita sezione del Piano energetico nazionale con qualificazioni, strumenti, metodologie.

Accanto al risparmio vanno esaltate tutte le fonti alternative al petrolio e al nuclare che sono rinnovabili (ad esempio: acqua, energia solare), e vanno potenziate le fonti geotermiche, la produzione di gas da biomasse e l'uso pulito del carbone. Sono queste le misure più efficaci per legare il tema dell'energia a quello della difesa dell'ambiente e della sicurezza.

Per quanto riguarda il medio periodo, i comunisti indicano la necessità di concentrare la ricerca sia in termini nazionali sia in termini di collaborazione europea e con altri paesi nelle seguenti direzioni:

1) ricerca nel settore della ricerca nucleare e dei reattori intrinsecamente sicuri;

2) ricerca nel settore del fotovoltaico;

3) ricerca nel settore di un utilizzo non inquinante del carbone.

Tutto ciò richiede una riforma degli enti strumentali nelle seguenti direzioni:

1) totale distacco della DISP dall'ENEA e costituzione dell'Ente grandi rischi;

2) riconversione dell'ENEA per farne effettivamente un centro di ricerche di fonti alternative al petrolio e al metano;

3) riforma dell'Enel.

Politiche sociali

Uno dei grandi campi nei quali è necessario perseguire politiche alternative rispetto a quelle seguite dai Governi pentapartiti è quello delle politiche sociali. Non tutto può essere affrontato con la legge finanziaria. Noi abbiamo già presentato e ripresenteremo progetti di riforma per la previdenza, per la salute, per la scuola.

Nella legge finanziaria è necessario bloccare il tentativo del Governo di rimettere in discussione la separazione tra spese di previdenza e spese di assistenza avviata lo scorso anno, per dare trasparenza e controllabilità al bilancio dell'INPS, e bloccare la tendenza a demolire il funzionamento degli enti locali mediante la drastica riduzione dei trasferimenti. Con provvedimenti paralleli alla «finanziaria» si potranno definire le misure necessarie a razionalizzare spesa sanitaria ed assistenziale, andando anche oltre o modificando le proposte formulate dal Governo.

La questione dell'assistenza richiede tuttavia un discorso a parte giacchè essa è stata, nelle ultime leggi finanziarie, fatta oggetto di interventi stravolgenti non certamente positivi.

Il paradosso dell'assistenza in Italia si esprime nel fatto che la quota di spese destinate a politiche assistenziali risulta nettamente inferiore a quella di altri paesi mentre tutti denunciano l'assistenzialismo del sistema. Il fatto è che, mentre mancano decenti politiche assistenziali esplicite, l'assistenzialismo pervade il sistema trasversalmente. Le spese assistenziali così risultano mascherate all'interno della spesa previdenziale, di quella sanitaria, di

quella che finanzia le larghe fasce di sottoccupazione presenti nel pubblico impiego o parte della cassa integrazione speciale o in quella che finanzia i *deficit* degli enti economici o si ritrova nell'erosione o nell'evasione fiscale tollerata per finanziare sottoccupazione nel settore privato.

L'introduzione delle fasce di reddito come criterio selettivo della politica assistenziale è servita soprattutto a tagliare la spesa e, più in generale, ad orientarla in riferimento non al cittadino ma alla famiglia. La tendenza emergente in buona parte della Democrazia cristiana e del Partito socialista ad assumere la famiglia come riferimento dell'intervento assistenziale parte da una ispirazione ideologica. Essa assume la famiglia come la sede principale del rapporto solidaristico, mentre l'intervento dello Stato viene considerato residuale. Questa tendenza viene spacciata per un'innovazione, come se la solidarietà familiare non esistesse da parecchie migliaia di anni. La costruzione dello stato sociale aveva rappresentato appunto l'impegno a portare il vincolo solidaristico in una dimensione più ampia, quella dell'intera società, facendone carico allo Stato. Oggi si cerca di demolire tutto ciò. Se è chiaro che interventi a sostegno del reddito, aventi ad oggetto i figli avranno per riferimento la famiglia, per quanto riguarda il disoccupato, l'anziano, l'handicappato non è accettabile che il loro peso venga scaricato sulle spalle della famiglia né è giusto che essi vengano posti nella famiglia in una posizione di umiliante dipendenza. Tanto meno è accettabile la tendenza, chiaramente presente nella politica del Governo ed in questa legge finanziaria, a ribadire il rapporto di dipendenza della donna nella famiglia e a mascherare con l'esaltazione ideologica della famiglia le incapacità dello Stato a fornire servizi sociali decenti.

L'intervento assistenziale mediante trasferimento di reddito deve essere realizzato soprattutto attraverso forme di integrazione al reddito dei cittadini che definiscano il diritto di tutti coloro che si trovano in condizioni di poter usufruire di un reddito minimo. Così come va riconosciuto il diritto del lavoratore a ricevere un dignitoso sussidio di disoccupazione nei periodi di disoccupazione involontaria. Questo è l'unico modo per rendere selettiva e trasparente la politica assistenziale e sottrarla alle gestioni discriminatorie e clientelari.

Pensioni

Sono ormai maturi i tempi per dare risposta positiva e immediata alla domanda crescente di interventi a favore degli anziani privi di reddito o con redditi molto bassi. Le proposte:

1) istituzione di un "minimo vitale" che assicuri 550 mila lire mensili all'anziano che vive solo e 830 mila lire mensili alla coppia.

2) istituzione di uno stanziamento di 3 mila miliardi nel triennio 1988-1990 ai Comuni, per estendere i servizi sociali alla terza età;

3) rivalutazione delle vecchie pensioni private e pubbliche ("pensioni d'annata"), con uno stanziamento di 3.500 miliardi nel triennio 1988-90;

4) adeguamento delle indennità di accompagnamento dei ciechi assoluti e adeguamento delle indennità dei ciechi civili;

5) abolizione del contributo sanitario a carico dei pensionati statali.

Ambiente

Questo groviglio di questioni – che tocca la vita quotidiana della gente e il futuro delle prossime generazioni – chiama in causa l'intero modello di sviluppo che finora ha favorito il degrado del territorio e delle città. I costi per la ricostruzione dei territori e delle città colpiti dalle calamità naturali e quelli per gli interventi preventivi incidono in modo rilevante sulla finanza pubblica. Ma i risultati – e ciò è drammatico – sono carenti per almeno due motivi:

essi puntano solo al «ripristino» di quanto distrutto, ma non incidono sulle cause dei meccanismi distruttivi;

non c'è coordinamento e programmazione degli interventi preventivi fra le varie zone.

Si tratta, allora, di capovolgere le tendenze in atto per avviare alla stabilità, alla regolazione e alla valorizzazione le risorse territoriali dell'Italia. Ciò vuol dire che l'ambiente deve

divenire davvero un asse capace di riorientare l'intera politica economica, industriale, lo sviluppo dell'istruzione, della scienza e dell'innovazione tecnologica.

Di fronte agli accresciuti rischi per l'aria, l'acqua, la terra e quindi l'uomo e gli animali derivanti dall'uso sfrenato di concimi chimici, da scarichi di sostanze tossiche, da impianti ad alto rischio, i comunisti chiedono:

1) la verifica e la eventuale ridefinizione degli *standards* nonchè controlli più severi sul loro rispetto – stazioni di monitoraggio (osservazione e controlli contrinui) accessibili sempre agli enti locali – tenendo conto soprattutto dell'emissione e non solo della ricaduta sul territorio delle sostanze inquinanti;

2) la possibilità per tutte le autonomie locali di utilizzare i servizi dell'Istituto superiore della sanità, della Divisione sicurezza dell'ENEA e dell'Ente grandi rischi;

3) più consistenti stanziamenti per la manutenzione straordinaria del patrimonio di interesse storico e artistico e per il recupero di aree e di beni culturali e ambientali e per i piani di disinquinamento:

4) maggiore operatività delle norme generali sui parchi e le riserve naturali;

5) programma di tutela e valorizzazione delle coste e degli arenili;

6) la riduzione dell'impiego di fitofarmaci e di concimi chimici in agricoltura, attraverso un piano che può essere avviato con uno stanziamento di 200 miliardi;

7) un piano nazionale per le foreste;

8) iniziative specifiche e ormai indispensabili sono richieste per il Po e l'Adriatico; la proposta riguarda un progetto integrato per il triennio 1988-1990;

9) recupero degli *habitat* rupestri e delle splendide testimonianze storico-artistiche delle «gravine» pugliesi e lucane.

Aree metropolitane

Inquinamento; congestione urbana; degrado; alti affitti; sfratti; mancanza di case a basso costo; assenza di aree verdi; mancanza di sicurezza; dilagare della droga; cattiva qualità di tutti i servizi della Pubblica amministrazione: tali questioni e il loro sommarsi rendono oggi pressochè invivibile la vita nelle grandi città.

Non tutte le misure necessarie sono traducibili in norme della legge finanziaria e, tanto meno, in emendamenti. Il Gruppo comunista ha tuttavia presentato una serie di emendamenti (per le metropolitane e i trasporti urbani, per il recupero delle aree più degradate, per l'attività degli IACP, per riservare ai Comuni i proventi derivanti dal condono edilizio in modo da destinarli unicamente ai fini di recupero delle aree di degrado, per l'adeguamento antisismico del patrimonio edilizio esistente, per la viabilità, per la definizione di nuove modalità per l'assegnazione e l'esecuzione delle opere pubbliche) che mirano tutti non solo a fronteggiare quella che è divenuta anch'essa una vera e propria emergenza, ma a permettere ai Comuni interventi programmati nella certezza del diritto e delle fonti di finanziamento.

Fra tutti gli emendamenti segnaliamo quelli che si riferiscono al tema «casa» nel momento in cui l'equo canone (nella misura in cui ancora sussiste) ha raggiunto livelli insostenibili per molte famiglie e in cui l'edilizia popolare è paralizzata. Di qui la proposta di definire un nuovo programma di edilizia residenziale e pubblica quale anticipazione del nuovo Piano decennale casa, ispirato agli obiettivi del recupero urbano e della realizzazione di nuovi assetti dei sistemi urbani.

La Pubblica amministrazione

I diritti e la libertà del cittadino, il suo stesso livello di vita trovano oggi un ostacolo nella inefficienza e nel basso livello della Pubblica amministrazione. E trovano un ostacolo grave in ciò le stesse attività e iniziative imprenditoriali. Appare del tutto inutile deliberare incentivi e interventi promozionali quando i tempi lunghi imposti dai passaggi burocratici e dal «segreto» che li avvolge annullano poi ogni vantaggio. L'inefficienza – spesso imposta, codificata da norme superate da decenni – moltiplica i costi del servizio sanitario nazionale; spinge a duplicazioni e a soluzioni private nel campo dei trasporti, della posta, perfino della scuola; porta a lesioni dei diritti nel campo della giustizia.

I comunisti hanno in più occasioni presentato proposte organiche sia per la riforma della Pubblica amministrazione, sia per settori specifici: giustizia, scuola, servizio sanitario.

La legge finanziaria non consente un discorso organico; tuttavia una serie di emendamenti presentati tendono ad indicare alcuni interventi possibili e urgenti nei vari campi: dagli emendamenti tendenti a bloccare la progressiva dequalificazione del personale della scuola a quelli relativi a misure di riforma nel campo della giustizia; da quelli volti ad ammodernare l'azione del Ministero del lavoro e dei suoi uffici periferici a quelli tesi a tradurre in positivo le critiche della Corte dei conti alla redazione dei bilanci fino agli emendamenti per il potenziamento tecnologico, logistico ed infrastrutturale della sicurezza collettiva e individuale della polizia di Stato in Sicilia, Calabria e Campania. La clamorosa riduzione delle risorse destinate all'amministrazione della giustizia – tutti ormai la riconoscono come un'emergenza – è un segno evidente dell'indirizzo politico del Governo. L'inefficienza della giustizia produce effetti non solo in termini di limitazione dei diritti di libertà, ma sullo stesso sviluppo economico del paese.

I comunisti impegnano il Governo (al di là a dopo la «finanziaria») ad un dibattito generale sulla qualità e i tempi dei servizi che lo Stato offre ai cittadini italiani e sulle misure da adottare per rivedere, in ogni caso, procedure e metodi inaccettabili che umiliano gli stessi funzionari e ad un dibattito specifico sul servizio sanitario nazionale, la cui riforma non può essere affrontata in una parentesi della «finanziaria». E non si può comunque prescindere da una corretta applicazione della legge n. 93, a cominciare dal rigoroso rispetto dei tempi di definizione dei contratti di lavoro. La dimenticanza prima e la risposta debole data in un secondo momento, e dopo la nostra sollecitazione, agli stanziamenti per i contratti dei pubblici dipendenti, rappresentano evidentemente la conferma che il Governo non vuole cambiare strada.

Debito pubblico

Se permarranno gli attuali, altissimi tassi di interesse reale, non solo sarà estremamente improbabile rilanciare lo sviluppo e ridurre gli squilibri del sistema economico ma sarà impossibile anche risanare la finanza pubblica.

Il Governo ha formulato l'obiettivo per il piano di rientro dal debito in termini di «azzeramento del *deficit* al netto degli interessi». Ma anche se, ed è alquanto improbabile, nel giro di quattro-cinque anni si riuscisse ad azzerare il *deficit* primario, se i tassi di interesse reali non scenderanno sino a livello del tasso di sviluppo reale del paese, poichè il debito avrà ben superato il valore del prodotto nazionale, esso continuerà ugualmente a crescere in assoluto ed in relazione al valore della ricchezza nazionale. L'aspetto paradossale della linea prescelta dal Governo è che l'unica componente del bilancio che resta libera di muoversi e fare aumentare il *deficit* è quella relativa al pagamento degli interessi.

Per il risanamento della finanza pubblica abbiamo da tempo proposto una linea alternativa che si esprime nell'obiettivo: «azzeramento del *deficit* corrente». Con questa formulazione vogliamo sottolineare due scelte. Innanzitutto, la componente-investimento deve essere mantenuta, in una certa misura, libera di essere finanziata in *deficit* per corrispondere all'esigenza di un rafforzamento strutturale e alla possibilità per il bilancio di svolgere una funzione anticiclica. In secondo luogo, non è pensabile alcuna realistica politica di risanamento che non preveda anche una sostanziale riduzione dei tassi di interesse, nel quadro di una gestione attiva del debito e nell'ambito di una politica monetaria che deve essere progressivamente sgravata dall'onere di perseguire obiettivi che vanno raggiunti con altri strumenti di politica economica.

Del resto anche nella ipotesi del Governo, quando si azzerasse il *deficit* primario, il risanamento sarebbe possibile solo consolidando il debito e riducendo così drasticamente il tasso di interesse. Ma questa diventerebbe una misura punitiva proprio nei confronti di coloro che hanno finanziato il *deficit* pubblico e non si capisce perchè poi bisognerebbe aspettare ancora degli anni per ridurre il tasso d'interesse.

In verità l'esigenza di una politica monetaria estremamente rigorosa e di tassi di interesse elevatissimi è scaturita dalla incapacità del Governo pentapartito a tenere sotto controllo il bilancio. Così, un bilancio fuori controllo

costringe ad una politica monetaria estremamente rigorosa e questa, a sua volta, contribuisce a rendere incontrollabile il bilancio e a renderlo più inefficiente e più ingiusto. Siamo in presenza di un circolo vizioso che può essere rotto soltanto modificando simultaneamente politica di bilancio e politica monetaria. È possibile prevedere in un ragionevole arco di tempo una riduzione sostanziale dell'intera struttura dei tassi di interesse reali che mantenga quindi il vantaggio relativo che ha oggi l'impiego del risparmio in titoli pubblici. Per questa via sarebbe possibile ottenere, in tempi ragionevolmente brevi, anche rilevanti effetti di risanamento del bilancio pubblico.

Ma questa svolta potrà avvenire soltanto nel quadro di una politica economica sostanzialmente alternativa a quella praticata dai Governi pentapartito. Richiederà anche l'adozione di misure concrete per la riorganizzazione dei controlli sul mercato finanziario, onde evitare che i gruppi che esercitano il controllo monopolistico delle risorse finanziarie possano essi determinare il livello dei tassi di interesse sul debito pubblico.

In questa direzione molte delle misure proposte dal recente «Rapporto Sarcinelli» devono essere considerate positivamente e messe in pratica.

Anche nel breve periodo, se saranno invertite le aspettative al rialzo del tasso di interesse, come promette il Governo, è possibile realizzare un incremento della quota dei titoli di medio periodo del finanziamento del *deficit* ed ottenere così, anche per il 1988, un sensibile risparmio.

ANDRIANI, BARCA, BOLLINI,
relatori di minoranza

TABELLA A

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (*)

VOCI / ANNI	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Interessi	Trasferimenti alle famiglie	Trasferimenti alle imprese	Investimenti fissi lordi	Altre spese	TOTALE
1972	30,6	10,7	5,9	36,6	6,8	8.1	1,3	100,0
1973	30,5	10,3	6,7	37,0	6,1	7.5	1,9	100,0
1974	29,1	10,2	8,0	36,5	6,4	8,1	1,7	100,0
1975	26,0	9,6	9,2	36,7	7,4	8,2	2,9	100,0
1976	25,7	9,0	10,6	37,5	7,4	8,1	1,7	100,0
1977	26,4	8,9	11,4	36,0	8,2	7,7	1,4	100,0
1978	25,5	9,1	12,7	36,1	7,9	6,7	2,0	100,0
1979	26,4	9,2	12,8	35,0	7,8	6,8	2,0	100,0
1980	26,1	8,8	12,9	34,0	9,0	7.5	1,7	100,0
1981	26,2	8,3	13,4	34,3	8,6	7,9	1,3	100,0
1982	24,7	8,4	14,9	33,9	9,2	7,7	1,2	100,0
1983	24,1	8,6	15,2	35,2	8,4	7,4	1,1	100,0
1984	23,9	8,5	16,2	34,3	8,9	6,9	1,3	100,0
1985	23,1	8,8	15,8	34,4	8,3	7,1	2,5	100,0
1986	22,9	8,9	16,6	34,3	9,3	6,6	1,4	100,0

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese, vari anni.

N. B - Fino al 1979 i dati riportati sono coerenti con la vecchia serie di contabilità nazionale; dal 1980 i dati sono invece relativi alla nuova serie.

(*) Questa tabella permette di valutare il «peso» che ogni singola componente di spesa ha nella spesa complessiva. Il fenomeno che emerge in tutta evidenza è l'abnorme crescita della spesa per interessi, che nell'arco di 15 anni quasi triplica il proprio peso. Questa espansione della spesa per interessi tende a comprimere, come peso sull'aggregato totale, le altre componenti di spesa: è interessante notare il fatto che ciò avviene in modo difforme per le varie componenti. Infatti il peso delle spese per il personale (redditi da lavoro dipendente) si è ridotto di quasi un terzo e gli investimenti fissi lordi sono stati compressi in misura di poco inferiore; anche i trasferimenti alle famiglie, sistematicamente accusati di essere i responsabili della dilatazione della spesa e del disavanzo, sono diminuiti di qualche punto percentuale. L'unica componente di spesa che non appare penalizzata dalla vistosa espansione della spesa per interessi sono i trasferimenti alle imprese, il cui peso cresce nel quindicennio di oltre un terzo. Cambiamenti così rilevanti nei pesi relativi delle singole componenti di spesa portano alla conclusione che l'allocazione delle risorse e la distribuzione del reddito mediati dal bilancio pubblico sono profondamente mutati.

TABELLA B

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN RAPPORTO AL PRODOTTO INTERNO LORDO (*)

VOCI / ANNI	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Interessi	TRASFERIMENTI ALLE FAMIGLIE			Trasferimenti alle imprese	Investimenti fissi lordi	TOTALE
				In totale	Previdenziali	Sanità			
1980	10,9	3,9	5,4	14,3	13,0	5,3	3,8	3,1	41,9
1981	12,0	4,0	6,2	15,8	14,1	5,0	3,9	3,6	45,9
1982	12,0	4,2	7,2	16,4	14,6	5,2	4,5	3,7	48,4
1983	12,1	4,5	7,6	17,6	15,4	5,4	4,2	3,7	50,0
1984	12,0	4,5	8,1	17,2	14,6	5,2	4,5	3,5	50,2
1985	11,8	4,8	8,1	17,6	14,9	5,4	4,3	3,7	51,3
1986	11,6	4,7	8,5	17,5	15,0	5,2	4,7	3,3	50,8

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese, vari anni.

N B – I dati relativi alla Previdenza e alla Sanità comprendono, oltre alle prestazioni sociali, anche i redditi da lavoro dipedente e i consumi intermedi, mentre i trasferimenti alle famiglie in totale sono costituiti solamente da prestazioni sociali e trasferimenti a istituzioni sociali private.

(*) Il rapporto tra componenti di spesa e prodotto interno lordo dà la misura della dimensione della spesa pubblica e delle sue componenti rispetto al sistema economico. In un quadro di crescita complessiva della dimensione della spesa pubblica le singole componenti hanno reagito in maniera assai diversificata. Da una parte i redditi da lavoro dipendente sono sostanzialmente stabili rispetto al prodotto interno lordo, fatto che smentisce la diffusa opinione secondo la quale la crescita della spesa pubblica attiva una distribuzione di reddito a favore dei dipendenti pubblici. Bisogna considerare anche che nel frattempo la quota di occupazione impegnata nella Pubblica amministrazione è aumentata. D'altra parte è fortemente aumentata la dimensione della spesa per interessi e, anche se in misura minore, dei trasferimenti alle imprese; queste due componenti di spesa sono le uniche la cui crescita rispetto al prodotto interno lordo è proporzionalmente superiore alla crescita complessiva della spesa pubblica.

TABELLA C

GRANDEZZE DI FINANZA PUBBLICA NEI PRINCIPALI PAESI CEE (*)

(*dati in percentuale del PIL, stime relative al 1987*)

VOCI / PAESI	Entrate correnti	Spese totali	Spese totali al netto degli interessi	Interessi
Germania	45.1	46.8	43.9	2.9
Francia	48.7	51.5	48.7	2.8
Regno Unito	40.0	43.0	38.6	4.4
Italia	39.0	49.4	41.7	7 7
CEE	43.3	48.0	43.1	4.9

Fonte: CEE

(*) La comparazione delle principali grandezze di finanza pubblica dei maggiori paesi CEE, pur con tutte le cautele dovute alle diverse definizioni di settore pubblico adottate dai diversi paesi, evidenzia con chiarezza che la specificità del caso italiano non è costituita da un eccesso di spesa, quanto da un basso livello di entrate Se esiste una specificità italiana sul versante della spesa essa consiste nell'elevatezza della spesa per interessi che, a differenza di alcuni anni addietro, non trova più giustificazione nell'esistenza di un differenziale inflazionistico tra l'Italia e i principali *partners* della CEE.

TABELLA D1

FORMAZIONE E UTILIZZAZIONE DEL REDDITO DISPONIBILE DELLE FAMIGLIE

(*variazioni % sull'anno precedente*)

VOCI	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Retribuzioni lorde interne	23,1	15,6	13,9	12,7	12,1	6,6
Redditi lordi da capitale-impresa e da lavoro autonomo, dividendi e altri redditi da capitale	15,9	15,0	15,3	15,2	11,2	13,5
Reddito lordo disponibile	21,2	16,4	16,4	13,7	12,0	8,6
Consumi nazionali delle famiglie	19,7	17,1	15,1	14,1	12,4	10,1

Fonte Banca d'Italia, 1987.

TABELLA D2

DISTRIBUZIONE DEL REDDITO

SETTORI	Quota del reddito da lavoro sul valore aggiunto			Variazioni percentuali 1985-1986	
	1984	1985	1986	Costo del lavoro reale per unità di prodotto	Quota del reddito da lavoro
Agricoltura	90,5	92,2	92,7	-3,8	0,5
Industria	66,0	66,0	64,7	-3,6	-2,0
Servizi	67,9	68,1	65,2	-2,5	-4,3
Beni e servizi destinabili alla vendita	70,9	71,0	68,9	-3,0	-3,0

Fonte Banca d'Italia, 1987.

Le tabelle D1 e D2 evidenziano la caduta della quota dei redditi da lavoro nella distribuzione del reddito nazionale, come pure la sensibile contrazione del costo del lavoro reale per unità di prodotto. Si ha riscontro di tali andamenti nei dati relativi alla formazione del reddito disponibile delle famiglie. Per quanto riguarda l'utilizzazione si osserva che la variazione dei consumi nazionali è trainata dai redditi lordi da capitale-impresa e da lavoro autonomo, dividendi e altri redditi da capitale più che dalle retribuzioni lorde.

TABELLA E1

TASSI DI INTERESSE REALI A BREVE TERMINE IN SETTE PAESI MAGGIORMENTE INDUSTRIALIZZATI (1)

	1984	1985	1986	1987 (2)
Stati Uniti	5,6	4,1	3,4	2,6
Giappone	4,9	5,0	3,0	3,25
Germania	4,1	3,2	1,5	1,95
Francia	4,5	4,1	2,4	4,5
Regno Unito	5,2	5,5	6,6	4,9
Italia	6,5	6,5	5,1	5,6
Canada	7,6	6,3	6,4	2,75

(1) Tassi reali ottenuti deflazionando i tassi nominali con il tasso di variazione del PIL (PNL per Stati Uniti, Giappone e Germania).

(2) Proiezioni UECD

Fonte: OEDC

Negli ultimi anni l'Italia è stata caratterizzata da livelli dei tassi di interesse reale molto elevati e in genere più alti di quelli degli altri paesi maggiormente industrializzati.

La spiegazione del fenomeno va rintracciata essenzialmente nella politica monetaria, valutaria e del debito pubblico, seguita dal Governo in tali anni. Gli obiettivi del mantenimento nei limiti del possibile, di un cambio rigido, e del finanziamento non monetario di un disavanzo e di un debito pubbico crescenti hanno infatti comportato tassi di interesse nominali apprezzabilmente e stabilmente più elevati del tasso di variazione dei costi oltre che di quello dei prezzi e della crescita del PIL.

Ciò ha dato luogo all'innescarsi di un «circolo vizioso» che vede ormai l'autoalimentazione del debito pubblico a causa dell'aumento della componente pagamento di interessi, mentre, in rapporto al PIL, il disavanzo al netto degli interessi veniva diminuendo

TABELLA E2

TASSI DI INTERESSE REALI SUL CREDITO BANCARIO E SUI TITOLI PUBBLICI IN DUE FASI DELL'ECONOMIA ITALIANA

	Tasso sul credito bancario (1)	Tasso sui titoli pubblici (2)
1962	0,60	0,36
1963	−2,00	−2,30
1964	0,40	−0,11
1965	3,20	0,82
1966	4,60	3,18
1967	4,40	1,89
1968	5,10	4,33
1969	2,69	3,11
1970	2,27	2,82
1971	1,73	2,24
1980	−1,57	−5,75
1981	2,84	1,46
1982	5,52	3,72
1983	4,14	3,60
1984	7,44	4,80
1985	7,46	4,51
1986	6,18	5,57

(1) 1962-71: tasso di interesse minimo sulle aperture di credito in conto corrente; 1980-86: tasso di interesse minimo sui prestiti. Tassi reali ottenuti deflazionando i tassi nominali con il tasso di variazione del deflattore del PIL.

(2) 1962-71: tasso di interesse sui titoli di Stato; 1980-86: tasso di interesse sui BTP. Tassi reali ottenuti deflazionando i tassi nominali con il tasso di variazione dei prezzi al consumo.

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e ISTAT.

Come conseguenza dell'impostazione di politica economica cui si è accennato in sede di commento alla tabella E1, il livello dei tassi di interesse reali al quale si è pervenuti nel corso degli anni '80 non ha riscontro in altre fasi della storia economica italiana del secondo dopoguerra.

È istruttivo, in proposito, un confronto con gli anni '60, in cui pure si ebbe, dopo il *boom* economico, una politica monetaria tendenzialmente restrittiva (anche se temperata da una stabilizzazione dei corsi dei titoli). Il confronto, condotto sia per il tasso sui titoli pubblici che per il costo del credito diretto alla attività produttiva, mostra appunto che i tassi di interesse reali degli anni '80 sono nettamente più elevati. Una spiegazione del fenomeno che lo riconducesse alle diverse dimensioni del debito pubblico nei due periodi non si sottrarrebbe peraltro alla critica più sopra avanzata: è infatti la politica dei tassi di interesse che, negli anni recenti, provoca ormai un «circolo vizioso» che domina livelli sempre più elevati del debito.