SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(Nn. 1504 e 1505-A/bis)

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORI CALICE e ANDRIANI)

Comunicata alla Presidenza il 25 novembre 1985

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) (n. 1504)

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 1985

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 (n. 1505)

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1985

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2500)

ONOREVOLI SENATORI. — 1. L'obiettivo principale di politica economica che veniva perseguito, già due anni or sono, quando il Senato esaminò, in prima lettura, il bilancio 1984, era l'aggancio dell'economia italiana alla ripresa mondiale.

La maggioranza ed il Governo speravano che la ripresa trainata dagli USA diventasse estesa e durevole al punto da costituire l'avvio di una nuova fase dello sviluppo mondiale. A due anni di distanza, come noi avevamo previsto, quella speranza si è rivelata un'illusione e contraddizioni crescenti hanno rapidamente frenato il ritmo della ripresa: contraddizioni che hanno origine nel *deficit* commerciale e di bilancio degli USA, nella crescente difficoltà di una parte consistente dell'apparato produttivo statunitense a reggere le conseguenze di una forte sopravvalutazione del dollaro, nel carattere fortemente squilibrato della crescita economica mondiale.

Il tasso di crescita degli Stati Uniti nel 1986 sarà probabilmente non superiore ad un terzo di quello ottenuto l'anno precedente, mentre dall'Europa e dal Giappone non sembrano provenire, per ora, adeguati stimoli alternativi.

La decisione adottata di recente dalle banche centrali di procedere ad una sensibile se pur graduale svalutazione del dollaro allevia nel breve periodo le difficoltà dei paesi debitori in dollari, scaricando le perdite sui paesi e sulle istituzioni detentori di dollari. Tale decisione, in quanto rappresenta una sostanziale modifica della linea sin qui seguita, che aveva come base la fiducia nella forza della moneta statunitense, rende il futuro assai incerto. Quello che è certo sembra un atteggiamento più aggressivo degli USA nel commercio mondiale.

Nel futuro sarà impossibile ottenere, da parte dei paesi europei e del Giappone, gli aumenti di esportazione verso gli USA, che sono stati la componente più dinamica della miniripresa degli ultimi due anni.

Il problema del rilancio dell'economia mondiale resta dunque completamente aperto. Nè si può pensare di risolverlo sostituendo a quella americana altre locomotive: i fatti hanno dimostrato a più riprese che un rilancio effettuato esclusivamente attraverso la crescita della domanda interna di un solo paese, anche se assai grande e privilegiato per essere il detentore della moneta internazionale, finisce inevitabilmente col provocare problemi interni insuperabili di bilancia dei pagamenti.

L'alternativa alla «dottrina» delle locomotive consiste in un rilancio coordinato e simultaneo delle economie di tutti i paesi industrializzati. In questo caso, poichè ciascun paese pur aumentando la propria domanda interna si avvantaggerebbe degli aumenti di domanda provocati dagli altri paesi, i problemi di bilancia dei pagamenti non si presentano. E varie simulazioni econometriche hanno dimostrato che un rilancio coordinato, a certe condizioni, può essere perseguito dai paesi della CEE per proprio conto.

Questa fu la proposta emersa nel Convegno tenuto a Parigi, nell'inverno del 1983, da parte di molte forze della sinistra europea. Essa è stata di recente rilanciata nel rapporto del CEPS, elaborato per conto della CEE.

Se l'idea, assai semplice, che l'economia mondiale possa essere rilanciata solo coordinando gli sforzi di tutti non è passata, ciò è accaduto in quanto essa implica l'accettazione di un coordinamento delle politiche nazionali, il rafforzamento della cooperazione internazionale, democratizzandone le istituzioni, la modifica dei rapporti fra nord e sud. Comporterebbe infine che tutti i governi considerassero obiettivi prioritari il rilancio dell'economia e l'aumento dell'occu-

pazione. Ciò non avviene in conseguenza del prevalere, anche in Europa, di dottrine e di politiche neoliberiste che coinvolgono anche l'orientamento di parti importanti della maggioranza e la politica del governo in Italia. Il problema del rilancio economico è dunque terreno di confronto e di battaglia politica.

Una strategia di rilancio coordinato comporterebbe anche, per i paesi europei un'altra esigenza: comporterebbe che essi cessassero di far conto quasi esclusivamente sulla crescita della domanda altrui, puntando solo sull'aumento delle esportazioni, e si attrezzassero invece anche per governare la domanda interna, regolandone la crescita rispetto all'esigenza di far fronte ciascuno ai propri problemi strutturali.

2. Questo discorso ci riporta alla legge finanziaria. Qual è la strategia di rilancio prospettata con questo disegno di legge, con la proposta di bilancio e con l'insieme degli atti e dei documenti prodotti dal Governo? Nonostante lo scenario mondiale stia sostanzialmente modificandosi, la linea del Governo sembra svolgersi nel senso della continuità. Da un lato la esclusione di una possibile funzione attiva del bilancio rispetto allo sviluppo, dall'altro l'insistenza sulla necessità di bloccare le retribuzioni dei lavoratori dipendenti.

In sintesi si continua a ritenere che una riduzione della quota di risorse assegnate allo Stato ed alle retribuzioni ed uno spostamento di risorse verso i profitti e le rendite finanziarie possano elevare il tasso di accumulazione, il livello di competitività ed innalzare il tasso di crescita. Questa ipotesi è stata ripetutamente contraddetta dai fatti ed anche negli ultimi anni proprio dalle vicende dell'economica statunitense e degli altri paesi europei: l'incremento della spesa pubblica è stato elemento determinante dell'elevato ritmo di crescita degli USA, mentre la riduzione del *deficit* di bilancio e delle retribuzioni non hanno certo risolto la crisi dell'economia inglese.

In Italia, in particolare, il fatto che si sia realizzato, nel periodo 1983-85 della miniripresa, un tasso medio di crescita sensibilmente inferiore alla media dei paesi CEE, è una delle conseguenze del fatto che la modesta crescita del prodotto, anche se ha coinciso con un processo di razionalizzazione selettivo delle imprese, si è accompagnata ad un aggravamento degli squilibri e dei limiti strutturali dell'economia e della società. Il divario nord-sud tende ad aggravarsi e così anche la dipendenza dall'estero nel campo alimentare, dell'energia e nei settori più innovatori. Ne risulta anche una crisi strutturale della bilancia dei pagamenti che costituisce un crescente vincolo rispetto alle possibilità di crescita del paese.

In questa situazione, la linea che il Governo ha proposto attraverso una serie di atti — legge finanziaria, bilancio, piano di rientro, legge fiscale... — e quella che noi abbiamo elaborato, attraverso varie proposte, e che ha trovato la sua formulazione sintetica nella mozione discussa in settembre al Senato, configurano strategie alternative per la politica di bilancio. Il dibattito svolto negli ultimi mesi, che ha impegnato tutte le forze politiche, consente non soltanto di constatare come su ciascuno dei nodi che una politica di bilancio deve affrontare stiano maturando nella maggioranza posizioni diverse, ma consente, sia pure schematicamente, di delineare le diverse opzioni formulate dal Governo e dall'opposizione di sinistra su ciascuna di esse.

Per quanto riguarda il rapporto tra politica di bilancio e politica di sviluppo, mentre il Governo mostra di ritenere che non sia possibile una politica attiva del bilancio, l'opposizione è andata invece sottolineando l'importanza di politiche strutturali e di strategie di modernizzazione complessive delle condizioni ambientali nelle quali l'attività produttiva si svolge, da realizzare anche attraverso investimenti pubblici. E poichè la crescita del vincolo estero non deriva da un generico eccesso di domanda interna o da una generica mancanza di competitività, ma da precisi e individuabili strozzature dell'apparato produttivo, ad esse si può far fronte con appropriate politiche strutturali per le quali è necessario assegnare nel bilancio risorse adeguate.

Definire, come noi proponiamo, l'obiettivo di rientro dal *deficit* nel medio periodo nella forma «azzeramento del *deficit* di parte corrente», consente di lasciare al bilancio la libertà di finanziare in *deficit* politiche di investimento rivolte ad elevare il tasso di crescita e ad assegnare al bilancio anche una funzione anticiclica.

Per quanto riguarda il rapporto tra politica di bilancio e politica monetaria si può osservare anzitutto che, nel corso degli ultimi anni, in presenza di un bilancio statale fuori controllo, il compito di frenare l'inflazione è stato caricato esclusivamente sulla politica monetaria, che è stata progressivamente irrigidita. E poichè il controllo è stato esercitato soprattutto regolando il livello dei tassi di interesse, ne derivano pesanti effetti negativi sul bilancio dello Stato, gravato dal peso di un fortissimo indebitamento. Si è costituito così un circolo vizioso: un bilancio fuori controllo comporta una politica monetaria rigida, con altissimi tassi di interesse; quest'ultima aggrava il dissesto del bilancio e la sua incontrollabilità. Tale politica monetaria, inoltre, in quanto ha comportato e comporta una rilevante ed insensata redistribuzione del reddito verso i possessori di attività finanziarie, fa da ostacolo a qualsivoglia seria politica dei redditi. E il Governo, in pratica, propone di continuare su questa strada.

La nostra proposta è invece di rompere il circolo vizioso attraverso il mutamento simultaneo della politica monetaria e di quella di bilancio e l'avvio di una vera politica dei redditi che coinvolge inevitabilmente la riforma del sistema fiscale. In questo quadro grande importanza ha l'obiettivo di una sensibile riduzione dell'intera struttura dei tassi di interesse e la possibilità di finanziare con base monetaria una parte predeterminata del *deficit*. Di fronte alla persistente tendenza del Governo ad esorcizzare il problema del controllo della spesa attraverso la fissazione di tetti che vengono poi regolarmente sfondati, noi abbiamo prospettato una linea che muove lungo due grandi direttrici. La prima consiste in una serie di proposte rivolte a modificare le procedure di spesa, a rendere concreto l'obbligo della copertura, a consentire una valutazione esatta degli oneri prodotti da ciascuna legge, eccetera. La seconda direttrice consiste nell'affrontare nel merito, e con proposte specifiche, le grandi questioni dalle quali soprattutto dipende il disavanzo strutturale: politica previdenziale, sanità, pubblica amministrazione, debito pubblico. Questa strada conduce inevitabilmente a porsi l'ineludibile obiettivo di definire e misurare il livello di efficienza e di efficacia delle prestazioni pubbliche per introdurre anche nelle attività pubbliche un principio di razionalità economica.

Per quanto riguarda il problema sempre più grave del debito pubblico, l'orientamento implicito nella politica del Governo sembra essere quello di rinviare ogni intervento al momento in cui risulti azzerato il *deficit* del bilancio al netto degli interessi passivi. Secondo le previsioni del Governo, ciò dovrebbe avvenire fra sei anni, ma, in una situazione nella quale il tasso di interesse reale risulta almeno pari al doppio del tasso di crescita del prodotto nazionale, la stessa previsione del Governo potrebbe risultare assai ottimistica. Dal canto nostro, consideriamo invece necessario procedere, già in questa fase, alla definizione di una politica di gestione del debito pubblico che, con la riduzione dei tassi di interesse e accorte misure di carattere amministrativo, punti a ridimensionarne sensibilmente l'impatto sul bilancio. Questa politica implica esplicite valutazioni e scelte circa gli effetti sulla distribuzione del reddito che si vogliono determinare in relazione alla riduzione del debito pubblico.

Per quanto riguarda la politica fiscale la strategia del Governo consiste da un lato negli aumenti di tasse e *tickets* previsti dal disegno di legge finanziaria e dall'altro nella riduzione dell'IRPEF, esclusivamente per i redditi medio-alti, prevista dalla proposta di legge Visentini. Il risultato sarebbe una sensibile perdita di progressività del sistema fiscale ed un aumento della sua iniquità. L'opposizione di sinistra è andata invece delineando una linea che punta ad un concreto rilancio della progressività del sistema fiscale, redistribuendola su una gamma più ricca di imposte. In altri termini spostando

una parte del carico fiscale dai redditi di lavoro a redditi da patrimonio e da attività finanziaria. In questo quadro è possibile considerare anche un rapporto più equilibrato tra imposte su reddito e imposte sui consumi, tenendo conto delle critiche che, non solo in Italia, vengono rivolte al ruolo eccessivo che, in genere, è andato assumendo l'imposta personale sul reddito.

Per quanto riguarda le politiche sociali, di fronte alla crisi dello stato sociale, vanno delineandosi due possibili risposte. Quella che il Governo sembra voler fare propria punta alla creazione di un sistema sostanzialmente assistenziale, residuale, di sostegno agli indigenti e ai bisognosi. L'altra, che noi andiamo elaborando, consiste nell'identificare un sistema di sicurezza sociale universalistico, dotato di una costante capacità di aggiornamento e razionalizzazione, del quale siano resi trasparenti in massimo grado anche gli effetti redistributivi.

3. Il confronto tra le forze politiche può dunque avvenire avendo chiaro il quadro delle scelte e delle opzioni che sui diversi punti noi indichiamo, con coerenza di analisi e con esplicitazione degli obiettivi che intendiamo perseguire.

L'ambito della nostra riflessione travalica i contenuti del disegno di legge finanziaria e delinea un percorso più ambizioso lungo il quale può articolarsi una linea di politica economica e un disegno programmatico che si innestino nel tumultuoso processo in atto nell'economia mondiale.

Sui principali aspetti della manovra governativa, anche alla luce del recente documento presentato dal ministro del Tesoro; sul nesso debito pubblico-sviluppo-occupazione; sulla questione del Mezzogiorno; sul problema dello stato sociale riteniamo utile sviluppare un ragionamento che evidenzi la concretezza della posizione che abbiamo assunto nei confronti delle proposte del Governo, contenute nei documenti di bilancio, e renda esplicita la linea che abbiamo seguito nell'indicare le proposte di modifica.

4. La nostra insistenza, non da oggi, sulla impossibilità di un piano di risanamento della finanza pubblica in presenza di alti tassi di interesse e di elevati rendimenti reali dei titoli di Stato e in assenza, al contrario, di scelte graduali, ma precise e incisive, per avviare un nuovo sviluppo dell'economia italiana e cambiamenti nella struttura produttiva capaci di allentare il vincolo estero, si propone, certo, di contrastare lo smantellamento di principi fondamentali dello stato sociale a tutela della generalità dei cittadini e di aree di povertà vecchie e nuove molto più estese di quanto non reputi il Governo, che con le sue fasce, ha estrapolato dal «rapporto Gorrieri» in modo strumentale redditi minimi da terzo mondo. Intendiamo garantire cioè equità e solidarietà sociale attraverso opportune riforme ed aggiornamenti del sistema previdenziale, sanitario, assistenziale, sostanzialmente bloccati dall'indecisionismo del Governo ma che è improprio affrontare con la legge finanziaria.

La tendenza alla degradazione di tali servizi di base per la generalità dei cittadini e all'abbandono di principi cardine dello stato sociale è presente ed operante da alcuni anni nelle scelte politiche e di politica economica del Governo e viene riproposta nel disegno di legge finanziaria per il 1986, con proiezioni — come vedremo — preoccupanti per il triennio 1986-1988. Si ha ormai di mira, sorretta anche da una campagna di propaganda ideologica, direttamente e/o indirettamente, una riduzione delle condizioni di vita dei redditi medio bassi, precostituendo per gli altri, attraverso agevolazioni fiscali e riduzioni contributive — che non potranno non degradare ulteriormente il servizio pubblico — il ricorso a forme private di assicurazione.

La nostra opposizione al modo con cui il Governo, anno dopo anno, in un persistente e crescente affanno congiunturale, pretende di mettere sotto controllo la finanza pubblica è motivata, quindi, non solo da un giudizio di inefficienza e di improvvisazione, ma anche da ragioni di equità e di solidarietà sociale.

Nè la nostra proposta di non offuscare i problemi dello sviluppo e di una sua qualificazione, rappresenta una facile contrapposizione alle posizioni del Governo, quasi che voglia eludere la questione che anche noi giudichiamo gravissima ed ineludibile, del

debito pubblico e del suo ammontare, del peggioramento, interno ed esterno, dei conti dello Stato, dei livelli del disavanzo.

Va, forse, subito sottolineato, per una riflessione critica e per gli opportuni adeguamenti della politica monetaria anche nel corso del 1986, che proprio negli anni successivi al cosiddetto divorzio del Tesoro dalla Banca d'Italia — una misura che avrebbe dovuto contribuire a stabilizzare i tetti di spesa e di indebitamento — è esplosa la spesa pubblica.

Il fabbisogno del settore statale — al netto degli interessi — cresceva in due anni di 1,2 punti (assestandosi nel 1985 soltanto al livello del 1981), ma la percentuale del debito statale sul PIL passava dal 66,3 al 95,7 mentre «la posizione finanziaria netta dell'Italia nei confronti dell'estero, ancora in avanzo nel 1980, si è progressivamente deteriorata. Alla fine di questo anno l'indebitamento netto con l'estero toccherà i 30 miliardi di dollari, superando il valore di mercato delle riserve in oro che è attualmente di quasi 21 miliardi di dollari». (Banca d'Italia, 1985).

Molto più realisticamente — per tornare al rapporto fra risanamento e sviluppo — noi riteniamo che una valutazione del dissesto della finanza pubblica nel nostro paese non può essere semplificata come pura e semplice crisi fiscale caratterizzata, cioè , da uno scarto crescente fra entrate e uscite e dalla crescita; quindi, dell'indebitamento della pubblica amministrazione. Sulla crescita dell'indebitamento e dei disavanzi hanno avuto — ed hanno — incidenza notevole le fasi recessive del ciclo economico, non solo per l'ovvia considerazione del consolidarsi della rigidità della spesa e della elasticità delle entrate in rapporto ai redditi e alle attività di scambio, ma per il fatto che politiche monetarie di puro rientro o di contenimento del disavanzo, iniettando impulsi deflazionistici, abbassano la dinamica della ripresa e del prodotto, consolidando, senza rientro, il disavanzo precedentemente accumulato.

La specificità, inoltre, dell'indebitamento italiano e della crescita del disavanzo, è collegata al peso degli oneri per interessi, alla politica dei tassi di interesse, ai processi distributivi di inflazione attraverso meccanismi, talora sommersi, di indicizzazione.

Si tratta di un nodo complesso e non facilmente districabile di problemi di politica economica ma di cui non può essere sottaciuta la responsabilità politica preminente dei governi imperniati sulla DC per avere finanziato spese senza adeguate entrate e per avere esteso a troppi beneficiari, senza adeguata fiscalizzazione o contribuzione, una certa spesa sociale.

Abbiamo citato i dati dell'esplosione della spesa negli anni dal 1981 al 1985, ma, una più lunga serie storica di dati, conferma il nostro giudizio.

Nel periodo 1960-1975 il tasso di crescita delle entrate fu mediamente di 1 punto inferiore a quello delle spese (13,3 contro 14,4 per cento); nel 1976-1980 le entrate recuperarono di alcuni punti (25,5 contro 22,7 per cento); nel 1980-1983 il rapporto si invertì rovinosamente (23,2 contro 27,8 per cento). Se questo è vero, semplicistico, oltre che inefficace ed iniquo, è il volere proseguire su una strada di tagli indiscriminati alla spesa sociale e di politiche dei redditi a senso unico, senza incominciare — ma sul serio — ad affrontare i problemi dello sviluppo, del vincolo estero, della riduzione e dell'allineamento della intera struttura dei tassi di interesse, delle modalità di copertura del fabbisogno, della riduzione del peso delle indicizzazioni improprie (come, ma solo da questo anno e dopo sprechi colossali e scandali, si intende fare per la revisione dei prezzi nella esecuzione delle opere pubbliche), di una modifica del sistema fiscale a partire dalla nostra proposta di perequazione della struttura dell'IRPEF e della introduzione di una patrimoniale ordinaria, a bassa aliquota, sui beni mobili e immobili. Oltre tutto, nonostante la pretesa del risanamento, la manovra proposta dal Governo rischia di aggravare gli squilibri di bilancio e, nel blocco dello sviluppo, di consolidare l'indebitamento interno ed estero.

5. Guardiamo ai fatti, così come sono esposti e proposti dal Governo nel disegno di

legge finanziaria per il 1986 e nelle previsioni del bilancio triennale 1986-1988.

Non è credibile, per il 1986, l'impostazione governativa di aumentare la spesa corrente raccordandola al tasso di inflazione — sia pure programmato — e di aumentare la spesa per investimenti in proporzione all'incremento nominale del PIL, per incominciare ad invertire — si dice — il rapporto fra spesa per consumi e spesa per investimenti. La spesa corrente, infatti, aumenterà in termini di impegni del 9,2 per cento: al netto degli interessi il suo aumento sarà, del 6,6 per cento. Ma poichè quelli che contano, per la spesa corrente, sono gli impegni che, prima o poi, si trasformano in pagamenti, siamo ben lontani dalla coerenza annunciata. La questione diventa ancora più seria — dal punto di vista della qualità della spesa pubblica — se guardiamo agli investimenti. La relativa spesa, infatti, aumenterà del 9,5 per cento in termini di impegni e del 3,5 per cento in termini di pagamenti.

Più preoccupante diventa questo andamento se proiettato nel triennio 1986-1988, quale emerge dal bilancio triennale.

Nel 1988 la spesa corrente sarà cresciuta di 9,01 punti per effetto degli interventi delle leggi finanziarie. Ma tale relativo contenimento è programmato sulla base di drastiche riduzioni reali della spesa nel campo delle abitazioni (da 3727 miliardi nel 1986 a 3319 miliardi nel 1988), nel campo sociale (da 69745 a 70811 miliardi), da un blocco degli interventi per la giustizia, per l'istruzione, per la cultura. Le spese in conto capitale aumentano, al 1988, al 17,5 per cento in rapporto al PIL, ma per esse i consuntivi autorizzano a valutare nell'ordine di 5-6 punti gli scarti fra impegni e pagamenti. Non solo. Ma la previsione è al di sotto del programmato incremento nominale del PIL e sconta una drastica contrazione dell'intervento diretto dello Stato.

Il peggioramento qualitativo della finanza pubblica risulta del tutto evidente. Del resto, la tendenza alla contrazione della spesa in conto capitale — e quindi all'uso del bilancio in funzione di riequilibrio e di sviluppo — non emerge soltanto dai dati del disegno di legge finanziaria 1986 e dalle proiezioni del bilancio triennale 1986-1988, ma è teorizzata dal ministro del Tesoro sulla base della considerazione che «le spese in conto capitale, al di là delle loro produttività, sono nel nostro paese estremamente elevate rispetto a qualsiasi altro paese. Esse devono, nel più lungo periodo, essere contenute».

Il che, oltre il giudizio politico sul ruolo e sulla funzione delle politiche di bilancio, non corrisponde, fra l'altro, alla verità.

Nel ventennio 1965-1985, infatti, i paesi che hanno avuto i più alti incrementi di sviluppo e garantito i più alti livelli di occupazione sono stati proprio quelli dove le spese nette in conto capitale sono state percentualmente più elevate, o pari, in media annua rispetto all'Italia (5,1% sul PIL), e sono stati il Giappone (6,7%) e la RFT (5%), dove, fra l'altro, si sono realizzati investimenti fissi lordi pari al 32 e al 21 per cento sul PIL, rispetto ad un più modesto 17 per cento dell'Italia.

Intanto si aggrava il peso dell'economia «cartacea» su quella reale.

Già da oggi il peso delle attività finanziarie (*stock* del debito pubblico + debito a breve e/o medio termine delle imprese) sul PIL è pari al 135-140 per cento e rappresenta, attraverso i consumi che induce, le rendite che alimenta, le distorsioni finanziarie che incoraggia, una enorme ipoteca sulla produttività del paese.

Non è ineluttabile — come ritiene il relatore di maggioranza — che l'alternativa secca, di fronte a questa situazione, sia il mantenimento allettante di rendimenti reali dei titoli pubblici tale da trasferire ad essi, ogni anno, quote di reddito superiori alla crescita della ricchezza nazionale, in un avvitamento del debito pubblico di cui non si intravede la fine, o il rischio di una fuga del risparmio verso beni rifugio, tale da liquidare le attività finanziarie.

Il problema è certamente difficile, ma le ipotesi prospettate oscillano fra fatalismo e catastrofismo. Esistono altre possibilità che occorre incominciare a sperimentare in una logica di riforma del sistema fiscale quale quella che indichiamo nella nostra proposta

di riforma dell'IRPEF che si sta discutendo alla Camera (proposta di legge Visco, Napolitano e altri) e alla quale, perciò, annettiamo grande importanza, anche per il 1986, ai fini del risanamento della finanza pubblica. Nella relazione a quel disegno di legge noi abbiamo scritto: «Diventa inevitabile prevedere: 1) una progressiva riduzione delle imposte personali progressive sul reddito, come cardine dei sistemi tributari moderni, pur preservando la loro capacità di fornire una quota rilevante del gettito complessivo; 2) un maggiore contributo dei redditi da capitale, e in particolare delle rendite finanziarie, la cui rilevanza è andata progressivamente crescendo negli ultimi anni, di pari passo con la riduzione del peso dei redditi da lavoro; 3) l'introduzione di imposte sul patrimonio come strumento ordinario di prelievo, in un contesto in cui il controllo sui redditi guadagnati diventa sempre più difficile e complesso, ed in cui, viceversa, i processi di concentrazione della ricchezza sembrano destinati ad accentuarsi; 4) una revisione del ruolo, dell'incidenza e della struttura dell'imposizione sui consumi; 5) la sostanziale semplificazione della legislazione tributaria e dei criteri di gestione amministrativa del sistema».

Si tratta di una impostazione di riforma di necessario lungo respiro ma che nè può essere trattata con la sufficienza, e quasi il fastidio, dei lodatori del tempo presente, essi stessi largamente responsabili dello stato di dissesto e di distorsione della finanza pubblica; nè si può permanentemente riguardarla come proposta «culturale» cui riservare il rituale omaggio che il vizio fiscale riserva alla virtù riformatrice.

Già dal 1986 noi riteniamo possibile e necessario varare la riforma dell'IRPEF — comprensiva di un inizio di razionalizzazione della tassazione dei redditi da capitale oltre che di misure capaci di accrescere le entrate dello Stato —; affrontare la questione della patrimoniale e dell'autonomia impositiva ai comuni, per la quale facciamo proposte articolate, capaci di accrescere le risorse del settore pubblico allargato.

Già da questo anno noi riteniamo che si possa contare su maggiori entrate tributarie per 8804 miliardi di lire.

È vero che il prelievo tributario complessivo nel nostro paese si è assestato ad un livello del 44 per cento del PIL, pressochè pari a quello degli altri paesi comunitari e che occorre muoversi in una logica di invarianza di tale rapporto.

Ma a prescindere dal fatto che diversa dagli altri paesi è l'effettiva base imponibile per il peso minore che vi ha l'erosione, l'elusione e l'evasione di imposta (ed è francamente incomprensibile come, nonostante le nostre ripetute richieste, non si riesca ogni anno ad avere allegati ai documenti di bilancio almeno la lista analitica delle esenzioni fiscali), non si comprende perchè la previsione tributaria — al netto dei tributi locali, dei contributi CEE e di quelli sociali — che nel 1985 è stata del 26,2 per cento, debba scendere nel 1986 secondo il Governo, al 25,9 per cento

Le nostre proposte correttive delle entrate sono, quindi, del tutto corrette e consentirebbero, insieme alle altre nostre proposte (anticipazioni di acconto per autotassazione in due rate anzichè in una; adeguamento all'inflazione di imposte indirette specifiche e a cifra fissa; razionalizzazione e parificazione della tassazione sulle rendite finanziarie) di finanziare la nostra proposta di riforma dell'IRPEF di ottenere e di liberare risorse per una qualificata politica di investimenti. A partire dal Mezzogiorno.

6. In una situazione finanziaria quale prospettata dal Governo e in una impostazione di politica economica quale si ricava dal disegno di legge finanziaria e dal bilancio triennale, mentre attraverso le misure proposte dalla legge finanziaria é destinata ad aggravarsi la condizione sociale della maggiore sacca di povertà del paese, non c'è spazio per una inversione nella tendenza all'accentuazione del divario, che data ormai dal 1973, fra Mezzogiorno e resto del paese. Dai documenti finanziari e di bilancio emerge, infatti, che sono pressochè esauriti, per le agevolazioni al credito industriale, i fondi di

cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 902; i fondi del piano triennale di cui alla legge n. 651 servono a malapena a garantire i cosiddetti completamenti lasciati in eredità dalla disciolta Cassa per il Mezzogiorno; risibili — tanto da bloccare la seconda fase del piano di metanizzazione generale — sono gli stanziamenti relativi — 180 miliardi — rispetto ad un fabbisogno minimo pari almeno al doppio; è da cinque anni che non c'è un intervento globale e organico nell'economia meridionale, in assenza di una legge di rinnovo dell'intervento straordinario, l'ultima delle quali si è arenata alla Camera per i contrasti di potere interni alla maggioranza.

È indubbio che, sia pure fra sprechi e vere e proprie degenerazioni, il trasferimento di risorse pubbliche (pari ad una media del 20 per cento delle risorse consumate e investite rispetto a quelle prodotte), ha consentito elevate attività di investimento e un livello dei consumi meno lontano dalla media nazionale.

Anche se, ovviamente, tanto ha giovato non solo al Mezzogiorno, ma al resto dell'economia nazionale, stimolandone la produzione e allargando la base produttiva del paese (i più elevati investimenti corrispondono, infatti, proprio alle fasi di più elevato trasferimento di risorse).

Questo deve essere tenuto presente dal momento che — a partire dal 1973-1974 — questo circuito si è sostanzialmente bloccato e assistiamo ad un disimpegno pubblico nel riequilibrio produttivo e delle prestazioni sociali nell'area meridionale.

Le Partecipazioni statali hanno ridotto il loro impegno: le percentuali di investimento di IRI-ENI-EFIM nel 1985 sono scese al 34 per cento (con un minimo dell'IRI del 29 per cento), molto al di sotto della cosiddetta riserva di legge, nonostante la consistente massa di risorse disponibili a localizzazione influenzabile (nello stesso anno erano pari a 3 volte gli effettivi investimenti localizzati nel Mezzogiorno). Non diverso è lo scenario previsto per il 1986.

Per quanto riguarda i servizi sociali e la urgente necessità di un riequilibrio anche alla luce dei dati sulla povertà offerti dal rapporto Gorrieri, basti citare gli standard di spesa sanitaria. Tutte le regioni meridionali — salvo l'Abruzzo — hanno una spesa sanitaria per abitante inferiore alla media nazionale e certamente più dequalificata, passandosi da un minimo di 538 mila della Calabria (Italia = 648 mila lire) un massimo della Puglia (619 mila lire).

Il costo del denaro superiore di alcuni punti alle medie del Centro-Nord — nonostante una propensione al risparmio relativamente elevata in condizioni di più bassi redditi (8,6 per cento rispetto ad una media nazionale del 9,6 per cento) — il più basso contributo del credito speciale, che dura ormai da anni, aggravato dall'assenza di una legislazione organica sull'intervento straordinario, configurano difficoltà crescenti, per gli investimenti e per la gestione, per le stesse medie e piccole imprese meridionali.

Sono nodi — quelli del ruolo delle Partecipazioni statali e, più in generale, dell'intervento pubblico, del riequilibrio nei servizi, della struttura del credito alle imprese — che il disegno di legge finanziaria o aggroviglia o su cui sorvola, relegandoli al margine o in un ipotetico secondo tempo di una improbabile ripresa.

Tanto più che essi rendono più esplosivo, di quanto già non sia, il dramma della disoccupazione che dovrebbe essere, esso si, centrale in una qualunque manovra di politica finanziaria ed economica.

Non si potrebbe porre il problema meglio di quanto recentemente abbia fatto la Banca d'Italia, una fonte, cioè, non sospetta di enfatizzazione: «Il tasso di disoccupazione del Mezzogiorno è pari attualmente, a circa il 14 per cento, contro il 10 per cento dell'Italia e l'8 per cento del Centro Nord. La crescita delle forze lavoro nel prossimo quinquennio, per motivi demografici e per l'aumento del tasso di partecipazione femminile, *sarà pressochè totalmente concentrata nelle regioni meridionali.* Affrontare il problema della disoccupazione in Italia, equivale ad affrontare il problema dello sviluppo del Mezzogiorno». Noi riteniamo pertanto che, già con la legge finanziaria per il 1986, occorra con-

centrare e spostare risorse per investimenti produttivi nel Mezzogiorno, nei settori della metanizzazione, della difesa del suolo, della industrializzazione delle aree terremotate, delle nuove iniziative delle Partecipazioni statali.

Nè ci sottraiamo — anzi riteniamo che, da quando ponemmo nel 1983 la questione di un apposito fondo nella legge finanziaria, già troppo tempo il governo abbia perso — ad un confronto che avvii piani straordinari per l'occupazione giovanile, anche tentando la promozione e la diffusione di una nuova imprenditorialità associata e individuale nel Mezzogiorno.

L'assetto idrogeologico, il disinquinamento, la forestazione, il restauro e la conservazione del patrimonio artistico e monumentale, il risanamento dei centri storici, il riordino del catasto edilizio e del catasto dei terreni, l'alfabetizzazione informatica, interventi preventivi di protezione civile, la assistenza sociale e sanitaria domiciliare configurano possibili e realistiche linee di intervento che da tempo abbiamo contribuito ad elaborare.

Sono interventi che esigerebbero, in verità, una tempestività di azioni e di riforme — che non si intravedono nella pratica del Governo — per la riforma del mercato del lavoro e la istituzione di un servizio nazionale; per la riforma della Cassa integrazione e la istituzione di un fondo nazionale per la mobilità; per la riforma e l'aumento dell'indennità di disoccupazione; per incentivare l'ingresso dei giovani nel lavoro.

I comportamenti del Governo, anche con il disegno di legge finanziaria per il 1986, vanno in altra direzione.

Si è preferito — invece di accelerare l'esame dello specifico disegno di legge triennale — varare un decreto per la cooperazione nel Mezzogiorno che, difficilmente funzionerà per il 1985, lasciando inutilizzata l'appostazione finanziaria triennale pari a 2800 miliardi di lire.

Ma, quello che è più grave, si assiste ad una proliferazione di comitati per lo sviluppo della occupazione giovanile presso quasi ciascun ministero; si improvvisano in modo irresponsabile nuclei di pretesa valutazione, si sorvola sulla necessità, per la complessità del problema della disoccupazione, di una assunzione di responsabilità in capo alla Presidenza del Consiglio, capace di coordinare, di imprimere unità di impulso a spesa ordinaria e straordinaria e di valorizzare — tramite sperimentali agenzie del lavoro nell'area meridionale — l'apporto delle regioni nella gestione di un Piano straordinario per l'occupazione giovanile che non può essere nè di breve periodo, nè di poco momento.

La manovra di politica finanziaria e di politica economica del Governo accantonando e/o negando il problema delle rendite finanziarie, rimandando ad un improbabile secondo tempo la questione del disavanzo che per due terzi è dato dagli oneri per interessi, non affrontando sul serio i meccanismi perversi di spesa come noi proponiamo di affrontare ad esempio con le nostre proposte in materia di sanità, nè riduce la contraddizione fra massa vagante di rendite e consumi interni, nè libera risorse per interventi strutturali sui nodi che inceppano lo sviluppo: dall'agricoltura, all'energia, ai trasporti.

Questa la nostra impostazione. Essa, è evidente, non è tutta centrata sulla legge finanziaria per il 1986 ma si raccorda alla parallela discussione e approvazione di una serie di leggi — riforma dell'IRPEF, introduzione della patrimoniale, riforma della finanza locale e regionale, riforma del sistema pensionistico etc. — che completano e proiettano nel medio periodo la manovra di risanamento e di sviluppo.

Tuttavia, anche per il breve periodo dell'anno 1986, in una logica diversa da quella del Governo, essa si muove nell'ambito di un tendenziale equilibrio tra entrate e uscite.

La tabella che segue ne riassume i dati globali (in miliardi di lire).

CALICE *e* ANDRIANI, *relatori di minoranza.*

MAGGIORI ENTRATE A			RIDUZIONI DI SPESA B			MAGGIORI SPESE C		MINORI ENTRATE D		
Stima corretta delle previsioni delle entrate tributarie		8.804	Spese militari	1.000		Industria	2.727	Tasse scolastiche e universitarie	200	
anticipazioni acconto autotassazione	1.000		Misure di contenimento della spesa sanitaria (Prontuario farmaceutico, incompatibilità per i dipendenti del Servizio sanitario nazionale, protocolli diagnostici e terapeutici, convenzioni medicina specialistica esterna)	2.950		Agricoltura	2.000	Semestralizzazione scala mobile	935	
adeguamento imposte dirette a cifra fissa	4.000					Edilizia lavori pubblici	1.385	Trattamento cassaintegrati	415	
aumento IVA conseguente	900					Trasporti - telecomunicazioni	1.417	Trattamento maternità	75	
razionalizzazione e unificazione tassazione rendite finanziarie	1.100	7.000	Totale	3.950		Scuola-spettacolo	1.100	Assegni familiari	600	
						Enti locali	2.148	Provvidenze per invalidi civili	52	
						Altri trasferimenti agli enti locali	700	Totale	2.277	
						Copertura riforma IRPEF (8.000-3.700)	4.300			
						Adeguamento Fondo sanitario nazionale	2.200			
						Restituzione drenaggio fiscale 1985	1.450			
Autodenuncia colture effettive in agricoltura		200				Totale	19.427			
Estensione contributo aggiuntivo aziendale sanitario ai collaboratori familiari lavoratori autonomi senza alcun minimale di reddito		150	(A) + (B)		20.494			(C) + (D)		21.704
Parificazione contributiva INPS per la generalità dei lavoratori dipendenti		200								
Altre misure previdenziali (pensioni di reversibilità e cumulo)		200						SALDO		
								(A) + (B)		20.494
								(C) + (D)		21.704
Totale		16.544						SALDO COMPLESSIVO		−1.210