

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

Nn. 470 e 471-A/quarter

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE SPADACCIA)

Comunicata alla Presidenza il 28 novembre 1986

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

ONOREVOLI SENATORI. - 1. *Premessa.* La legge finanziaria, e di conseguenza i documenti contabili della intera manovra di bilancio per il 1988, hanno subito ben tre variazioni dall'inizio della sessione di bilancio. Per comprendere appieno quanto è accaduto, occorrerebbe mettere a fronte le tre diverse edizioni, non solo del disegno di legge finanziaria e conseguentemente del bilancio dello Stato, ma anche delle previsioni macroeconomiche fatte dal Governo e contenute nella Relazione previsionale e programmatica.

Una prima variazione è stata apportata dal Governo dopo la crisi di Wall Street. Questa ne ha fornito la giustificazione formale ed offerto l'opportunità. In realtà il Governo, con la sua primitiva proposta, da una parte aveva pericolosamente sottovalutato il ritmo di aumento della spesa pubblica e del disavanzo, dall'altra - inseguendo la giusta esigenza di contenere il ritmo di aumento della domanda interna - aveva affidato il raggiungimento di questo obiettivo ad uno stabile aumento dell'IVA, sottovalutando l'ulteriore spinta che questo aumento avrebbe dato al riaccendersi della spirale inflazionistica.

Il Governo si è opportunamente rimangiato gli aumenti dell'IVA. Le minori entrate derivanti dal venir meno di questa fonte, insieme all'esigenza di contenere il comunque forte aumento del disavanzo, hanno portato ad una manovra finanziaria basata sul rinvio degli sgravi previsti per l'IRPEF al fine di riassorbire in parte il drenaggio fiscale, sulla riduzione delle misure previste di attenuazione della cosiddetta tassa della salute, sulla riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali. Contemporaneamente è stata annunciata una revisione delle intenzioni del Governo per quanto riguarda la rivalutazione dei cespiti d'impresa.

Queste misure, fortemente impopolari, hanno provocato le reazioni di tutte le categorie colpite. I sindacati sono scesi in campo proclamando per la prima volta dopo molto tempo uno sciopero generale. Gli imprenditori

hanno lamentato i pericoli di una politica recessiva. All'interno stesso della coalizione di maggioranza, il dissenso liberale ha portato ad una crisi di Governo per ricomporre la quale si è dovuto procedere ad una seconda serie di variazioni che, se sono di minor conto e riguardano più condizioni e intenzioni future di problematica realizzazione che misure immediatamente operative, riflettono tuttavia l'ondeggiamento del Governo, la debolezza e l'indecisione della maggioranza e la precarietà della situazione politica di fronte ad una situazione economica interna e internazionale che richiederebbe invece una salda guida politica.

2. *Origini e cause del crollo di Wall Street*

Per spiegare le cause del *crack* di Wall Street si è insistito su motivi contingenti quali l'annuncio del disavanzo commerciale USA per il mese di settembre, risultato in rialzo rispetto ai mesi precedenti e superiore anche alle previsioni più pessimistiche, e l'aumento dei tassi di interesse in Germania, conseguente all'introduzione di una ritenuta fiscale alla fonte del 10 per cento.

Una relazione tra tali eventi e la caduta dei corsi azionari sui mercati americani non può certo essere negata. Si tratta però, nel caso specifico, di fattori occasionali, che hanno agito da detonatori in una situazione destinata comunque a esplodere.

All'origine del *bloody Monday* di Wall Street vi sono due ragioni di fondo, una di carattere strutturale e l'altra relativa agli indirizzi assunti nel corso del 1987 dalla politica di cooperazione monetaria e valutaria delle banche centrali del «Gruppo dei Sette» in applicazione degli accordi del Louvre del febbraio scorso.

Anzitutto, la crisi valutaria appare come la logica conclusione del processo di finanziarizzazione che negli anni Ottanta ha interessato l'intera economia mondiale, non esclusa quel-

la italiana. Più che allargare le basi produttive, le imprese hanno mirato ad acquisire partecipazioni di controllo in altre società: talvolta per differenziare il proprio campo di attività e quindi il rischio (si pensi, per fare un esempio, all'irruzione di De Benedetti nel campo alimentare); in altri casi per sbarrare il campo a pericolosi concorrenti (citiamo, sempre a titolo di esempio, l'acquisto dell'Alfa Romeo da parte della FIAT).

Si è assistito anche alla crescita dei portafogli obbligazionari e a massicce acquisizioni di titoli pubblici a fronte spesso di un incremento, dal lato delle passività, dell'indebitamento bancario.

Le cause di tale fenomeno risiedono in un concorso di fattori: l'elevatezza dei rendimenti reali dei titoli pubblici, destinata a favorire l'impiego finanziario in luogo dell'investimento produttivo; la disponibilità di capitali (conseguente agli alti profitti conseguiti nella fase di ripresa economica, al ritorno in Borsa dei risparmiatori e alle politiche monetarie più accomodanti); la natura della ristrutturazione industriale mirante più a razionalizzare i processi produttivi e al risparmio di mano d'opera che non ad allargare la capacità produttiva, nella convinzione che la domanda sia destinata a non accrescersi molto al di sopra dei livelli attualmente raggiunti.

Rivolgendosi la domanda di beni capitali più a quelli già esistenti che non a nuovi impianti, era inevitabile che il prezzo dei primi, in ragione anche della loro limitatezza, fosse destinato a crescere ben al di là del loro valore effettivo.

In questo processo di lievitazione delle quotazioni azionarie si sono inseriti movimenti speculativi di grandi dimensioni e corse all'acquisto da parte dei piccoli risparmiatori. Quotazioni fuori mercato sono destinate presto o tardi a subire le pesanti sanzioni del mercato. La corsa travolgente di Piazza degli Affari si è arrestata il 20 maggio del 1986; quella di Wall Street il 19 ottobre scorso, ovviamente con un impatto generalizzato su tutte le altre principali piazze.

La forza dell'urto del «lunedì nero» (una caduta superiore anche in termini relativi a quella che diede l'avvio alla crisi del 1929) trova spiegazione nel secondo fattore indicato.

Chiama cioè in causa gli accordi del Louvre del febbraio scorso.

In quella sede i paesi partecipanti si sono impegnati a sostenere il dollaro, mantenendolo all'interno di una banda di oscillazione intorno ai valori raggiunti a inizio d'anno.

Tale livello era del tutto incongruo. L'azione di difesa della moneta americana ha avuto l'effetto di comprimere la naturale tendenza del mercato, di mettere un precario e pericoloso coperchio sopra una pentola in forte ebollizione. Sopravvalutando le capacità di controllo delle autorità monetarie del «Gruppo dei sette», molti operatori si sono illusi che la quotazione del dollaro si fosse stabilizzata e che la caduta della moneta americana avesse toccato il fondo, rendendo perciò conveniente investire in USA. L'afflusso di capitali esteri ha concorso al rialzo degli indici di Wall Street, dove il Dow Jones ha inanellato nel corso del 1987 una serie impressionante di record. L'azione di sostegno del dollaro, procrastinandone innaturalmente e a lungo la caduta, era destinata a far esplodere drammaticamente la situazione non appena il mercato fosse andato «a vedere» il bluff del Louvre. Infatti, il dollaro si era mantenuto nei primi mesi dell'anno su posizioni di relativa stabilità, ma, per conseguire tale risultato, le banche centrali dei paesi aderenti all'accordo avevano dovuto assorbire un ammontare di dollari all'incirca pari all'intero deficit commerciale USA.

Conseguentemente, per effetto di tali acquisti di valuta, i mercati interni venivano inondati di liquidità, riassorbita attraverso aumenti dei tassi di interesse.

Mantenere il dollaro sui livelli concordati si rivelava dunque un obiettivo alla lunga insostenibile, in quanto destinato a scontrarsi con le condizioni che l'azione di difesa tendeva a creare sui mercati mondiali.

L'annuncio del deficit commerciale di settembre ha rappresentato la classica goccia che fa traboccare il vaso. Il panico diffusi circa le sorti del dollaro ha spinto gli investitori a dirottare i propri capitali da Wall Street verso aree monetarie più forti.

Per questo aspetto, la crisi borsistica statunitense non ha nulla di strutturale. Le imprese continuano a realizzare profitti elevati e, perciò, ci si può ragionevolmente attendere

una ripresa delle quotazioni azionarie non appena il dollaro avrà raggiunto, grazie ad un'ulteriore cospicua caduta, livelli ritenuti congrui dagli operatori. La principale minaccia per i mercati azionari è costituita da un irrigidimento della politica monetaria, dalla possibilità cioè che i governi, di fronte al pericolo di un riacutizzarsi dell'inflazione, attuino strette creditizie, destinate a interrompere lo sviluppo produttivo in atto dal 1983.

3. Prospettive dell'economia mondiale per il 1988

Gli eventi eccezionali che hanno interessato nel mese di ottobre i mercati internazionali non modificano nella sostanza le previsioni formulate in settembre dagli organismi internazionali, le quali concordano nell'indicare il proseguimento di una moderata crescita dell'economia mondiale. Nell'ultimo *Bollettino economico della Banca d'Italia* si precisa quanto segue: «le politiche fiscali dei tre maggiori paesi dovrebbero contribuire al riequilibrio degli sbilanci correnti, attraverso il diverso impulso impresso alla crescita relativa delle componenti interne della domanda.

Negli Stati Uniti nuove misure di riduzione del disavanzo sono all'esame del Congresso, dopo la considerevole discesa, in rapporto al prodotto nazionale, realizzata nell'anno in corso; in Giappone le misure di stimolo pubblico di 6 mila miliardi di yen, annunciate il 29 maggio di quest'anno ed equivalenti all'1,8 per cento del reddito nazionale, dovrebbero condurre a un'accelerazione dell'attività economica dell'1,5 per cento nel 1988, nonostante il sensibile peggioramento del saldo reale degli scambi con l'estero. Nella Germania federale l'entrata in vigore di riduzioni d'imposta comporterà un aumento di 0,7 punti percentuali del rapporto tra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo.

Il prodotto nazionale dei paesi industriali dovrebbe aumentare del 2,6 per cento nel 1988. Secondo le stime del Fondo monetario la crescita dei PVS dovrebbe superare il 4 per cento nel 1988. Tra questi gli esportatori di petrolio, dopo la riduzione del reddito di quasi l'1 per cento nel 1987, dovrebbero far segnare un recupero con un tasso di crescita del 2,7

per cento. Per effetto del rincaro del petrolio e di alcune materie prime, l'inflazione dei paesi industriali nel loro complesso si avvicinerebbe al 3,5 per cento nel 1988; negli Stati Uniti l'impatto inflazionistico nel deprezzamento del cambio dovrebbe essere di un certo rilievo, contribuendo a un tasso d'inflazione di quasi un punto superiore a quello medio». «Il persistere degli attuali squilibri di parte corrente - prosegue il *Bollettino economico* - costituisce la maggiore minaccia alle prospettive di crescita dell'economia mondiale. Un troppo lento avvio del riaggiustamento, provocando ulteriori instabilità dei tassi di cambio, alimenterebbe il riaccendersi di aspettative d'inflazione nei paesi le cui valute tendessero a deprezzarsi e potrebbe condurre a reazioni di politica monetaria di segno restrittivo con conseguenze negative per l'attività economica; l'eventuale intensificarsi di pressioni protezionistiche aggraverebbe ulteriormente il quadro appena delineato. Al di là dei fattori tecnici che possono aver contribuito a rendere più drammatici i repentini e generalizzati ribassi del 19 ottobre, le violente oscillazioni dei mercati azionari evidenziano la fragilità degli attuali equilibri sui mercati finanziari e dei cambi e l'importanza di rafforzare le azioni di politica monetaria e fiscale coordinate tra i maggiori paesi industriali. Se non si riuscirà a dare maggiore contenuto alle annunciate intese sulle politiche economiche che stanno alla base delle previsioni di sviluppo descritte, l'incertezza e l'instabilità che ora si osservano sui mercati finanziari finiranno per trasmettersi all'economia reale».

Dall'osservatorio della Banca d'Italia, in questo collimante con i principali organismi internazionali, registriamo tre linee di tendenza, che mostrano come:

a) l'economia mondiale continui a mantenersi incanalata sul sentiero di crescita moderata lungo il quale si è mossa negli ultimi anni;

b) il pericolo inflazionistico sia sempre in agguato e possa essere indotto sia dalle reazioni dei paesi produttori di materie prime ai continui deprezzamenti del dollaro, sia dall'inflazione che, in conseguenza del medesimo fenomeno, si produrrebbe all'interno degli USA;

c) i mercati finanziari e valutari, infine, siano caratterizzati da una profonda fragilità, che rende necessario per ciascun paese, e per il nostro in particolare, di creare i presupposti per una minore instabilità e per un maggior controllo di tali mercati.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va sottolineato come l'impatto negativo sull'economia reale, derivante dalla caduta dei mercati azionari - visibilmente sopravvalutato nelle valutazioni effettuate «a caldo», sotto l'effetto dello sconcerto provocato da una caduta così pronunciata - debba essere ridimensionato. Anzi, per certi versi, tale caduta appare suscettibile di favorire la stabilizzazione del processo di crescita dell'economia a livello mondiale. Consideriamo, ad esempio, l'intervento pronunciato dal senatore Carli sulla «finanziaria» prima della crisi di Governo. In esso si osserva, in primo luogo, come «la dimensione del disavanzo commerciale degli Stati Uniti e la sua persistenza siano la causa delle perturbazioni che hanno tormentato e tormentano i mercati finanziari» e, in secondo luogo, come la «riduzione della ricchezza, derivante dal brusco ridimensionamento delle quotazioni azionarie, dovrebbe avere un effetto particolarmente pronunciato negli USA piuttosto che in Europa, a causa della diversa diffusione della proprietà azionaria».

Se si collegano tra di loro queste due osservazioni, entrambe corrette, si giunge alla conclusione che l'effetto di contenimento della domanda interna USA, derivante dalla riduzione della ricchezza finanziaria, sia destinato a influenzare positivamente i conti con l'estero di quel paese e, quindi, ad esercitare un effetto stabilizzante sui mercati valutari e finanziari mondiali. Infatti, la principale causa del disavanzo commerciale degli Stati Uniti non sta tanto nell'elevatezza del *deficit* pubblico (che, se consideriamo il settore allargato, ossia il bilancio federale e quello dei vari Stati e delle amministrazioni locali, si ragguaglia solamente al 2,1 per cento del GNP), oppure nella perdita di competitività del «made in USA» (contraddetto dal fatto che le esportazioni hanno segnato negli ultimi mesi incrementi record), quanto piuttosto nella bassa propensione al risparmio che innalza la domanda di

consumi e di beni di importazione. Ragione per cui, proprio dall'effetto ricchezza vi è da attendersi una salutare diminuzione di tale domanda, che pare non abbia subito sostanziali ridimensionamenti da un calo del disavanzo federale dell'ordine dei 70 miliardi di dollari, quale quello verificatosi nell'esercizio fiscale 1987 (doppio, su base annua, di quello recentemente concordato da Reagan e dal Congresso per i due prossimi esercizi). C'è semmai da osservare - e ciò a ridimensionare i timori di una caduta della domanda mondiale - che la riduzione della ricchezza non è poi così pronunciata, anzi non vi è affatto, se è vero che il 23 novembre scorso il Dow Jones quotava 1923, con un guadagno dell'1,5 per cento rispetto alla fine dell'anno precedente. (Mentre Piazza degli Affari è sotto di circa il 30 per cento rispetto a un anno fa). Inoltre, la crisi dei mercati azionari ha indotto un altro effetto positivo: la flessione dei tassi d'interesse sui mercati internazionali; flessione che, essendosi prodotta in presenza di una crescita o, comunque, di una stabilità dei prezzi, si è accompagnata, a differenza di quanto avvenuto nel 1986, a una riduzione dei tassi d'interesse reali. Tutte queste considerazioni portano a ritenere che la crescita dell'economia mondiale proseguirà anche nei mesi a venire. Analogamente a quanto verificatosi nel corso degli anni precedenti, si tratterà di una crescita moderata. In questo basso ritmo di sviluppo consiste la caratteristica fondamentale - e quindi sia il pregio principale, sia il limite - della ripresa in atto dalla seconda metà del 1983. L'esperienza degli anni Settanta sembra aver reso edotti Giappone e Repubblica federale tedesca di una circostanza fondamentale: uno sviluppo elevato a livello mondiale determina inevitabilmente tensioni sui prezzi delle materie prime. Gli effetti inflazionistici che ne derivano, da un lato, impongono brusche frenate al processo di sviluppo e, dall'altro, rafforzano la posizione degli USA nei confronti dei principali concorrenti. Per tali motivi, la Repubblica federale tedesca e il Giappone hanno offerto e stanno offrendo una tenace resistenza agli inviti loro rivolti a rilanciare la domanda interna; misure dalle quali Bonn e Tokio non si attendono vantaggi concreti, ma piuttosto la minaccia di risorgenti tensioni

inflazionistiche. Più malleabile la posizione del Giappone, maggiormente esposto alle ritorsioni protezionistiche minacciate dagli USA, più energica quella della Germania, che subordina le misure del rilancio interno alla preventiva riduzione del *deficit* federale USA. Pregio di tale prudente condotta è di aver favorito una delle più lunghe fasi di ripresa dell'economia mondiale dalla fine della seconda guerra mondiale.

L'opportunità di porre limiti e regole allo sviluppo economico si afferma non solo come esigenza extra-economica, legata alla tutela dell'ambiente, ma anche per ragioni connesse all'opportunità di garantire stabilità al processo accumulativo.

Per contro, il limite principale della fase espansiva in corso è che essa, anche per effetto dei processi di razionalizzazione dei processi produttivi, si è accompagnata ad una stabilizzazione ed anche a una crescita del tasso di disoccupazione.

Non si ritiene, per i motivi anzidetti, che la dinamica del mercato e il processo di sviluppo delle forze produttive in atto siano in grado di correggere significativamente questo fenomeno negativo.

Politiche volte ad accrescere l'occupazione premendo l'acceleratore sulla crescita della produzione industriale - anche ammesso, cosa tutt'altro che sicura, che riuscissero a dare un impulso alla occupazione - se attuate a livello di singoli paesi, cozzerebbero contro il vincolo estero; se frutto di politiche coordinate a livello di grandi paesi industriali, rinfocolerebbero l'inflazione a livello mondiale.

È questo il principale problema posto dall'attuale andamento dell'economia mondiale.

Il suo superamento può essere assicurato solamente da politiche economiche di tipo nuovo, che facciano leva soprattutto sullo sviluppo dei servizi pubblici, che non si accompagnino ad aggravii del *deficit* pubblico, che si riflettano in un aumento della produttività complessiva dei vari sistemi economici.

4. La legge finanziaria per il 1988

Purtroppo, la legge finanziaria, anche nella sua veste rinnovata, non offre un respiro

all'altezza dei problemi appena tratteggiati. Conclusione del resto scontata, considerata la intrinseca debolezza dell'attuale coalizione di Governo.

Sarebbe ingenuo o, peggio, strumentale pretendere dalla finanziaria che possa fungere da panacea per problemi di natura strutturale: dall'occupazione, alla riforma del fisco, all'individuazione dei nuovi indirizzi economici. Problemi che debbono e possono trovare soluzione in separata e più appropriata sede.

Tuttavia, la stessa definizione del disavanzo pubblico e l'indicazione dei modi per conseguire l'obiettivo indicato ben più di qualunque dichiarazione programmatica aprono uno squarcio sulle effettive linee di azione del Governo. Infatti, affrontare con la dovuta determinazione il risanamento della finanza pubblica significa restituire elasticità agli interventi di politica economica, porsi nuovamente in grado di manovrare le leve fiscali e monetarie secondo quanto la situazione di volta in volta richiede. Spazio per questa elasticità e possibilità di manovra, a lungo precluse dalla situazione della finanza pubblica, ci è stato offerto solamente nel corso del 1986 e solo per ragioni interne, allorché il crollo del prezzo del greggio, consentendo un risparmio dell'ordine di 15 mila/20 mila miliardi di lire, rese possibile la scelta tra fiscalizzazione dei ribassi (a vantaggio dell'erario) e riduzione del prezzo dei derivanti del petrolio (con impatto positivo sul processo di rientro dell'inflazione).

L'intervento del Presidente del Consiglio sulla legge finanziaria, tenuto in Senato il 10 novembre scorso, ha presentato le seguenti correzioni e novità rispetto alla primitiva finanziaria consegnata al Parlamento alla fine di settembre:

a) in primo luogo, l'affermazione secondo cui la riduzione del disavanzo pubblico rappresenta una condizione necessaria per avviare un processo di accumulazione stabile; affermazione sulla quale avremo modo di ritornare in seguito;

b) secondariamente, la decisione di contenere il disavanzo su un livello inferiore a quello della precedente impostazione;

c) quindi, l'obiettivo di ricondurre il fabbisogno a 100 mila miliardi in corso

d'anno, riconducendo le aree di evasione e di erosione fiscale (indicazione ovviamente positiva solo qualora non nasconda un intento dilatorio);

d) il rientro della manovra sull'IVA;

e) la revisione delle norme concernenti la rivalutazione di alcuni cespiti patrimoniali, che, a fronte di un beneficio immediato, avrebbero comportato un minor gettito negli esercizi a venire;

f) l'istituzione di una commissione incaricata di tagliare la spesa. Non è tutto oro quello che riluce. Per tre mila miliardi la riduzione è, infatti, solo nominale, dato che tale importo corrisponde alla cancellazione di un pari ammontare di finanziamenti a imprese pubbliche (segnatamente Enel e SIP), autorizzate a finanziarsi autonomamente sul mercato. In tal modo, però, al di là del mutamento della denominazione del prestatore di fondi (imprese pubbliche invece che Tesoro), la pressione sul mercato dei capitali non si riduce.

Ma il vero limite della manovra risiede in considerazioni di carattere più generale. Appare evidente come il disavanzo pubblico abbia una dinamica di crescita autonoma e incontrollabile. La riprova di ciò la si ricava dalla circostanza che in ogni esercizio il fabbisogno tendenziale si colloca notevolmente al di sopra del livello auspicabile, costringendo a misure tampone per contenerne l'ammontare.

Le ragioni di tale fenomeno sono molteplici: relativa inaffidabilità delle previsioni; scarsa disciplina da parte delle forze politiche e quasi sistematica elusione del dettato costituzionale, riguardante l'obbligo di copertura di nuove uscite; provvedimenti per effetto dei quali a vantaggi immediati si contrappongono peggioramenti strutturali per la finanza pubblica (vedere la rivalutazione dei cespiti patrimoniali).

5. Gli effetti dell'abbandono del piano di risanamento finanziario del 1985

Sia il fenomeno sia le sue cause erano del resto conosciute. Nel 1985 l'allora Ministro del tesoro Gorla aveva elaborato un piano di risanamento finanziario che avrebbe dovuto

portare all'azzeramento del fabbisogno del settore statale al netto degli interessi entro il 1990.

Il progetto, che fu confermato nel Documento di programmazione economica e finanziaria presentato dallo stesso Gorla al Parlamento il 3 settembre 1986, prevedeva anno per anno la seguente progressione di avvicinamento all'obiettivo fissato:

TABELLA 1

OBIETTIVI SUL FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE

	1986	1987	1988	1989	1990
<i>(in % del PIL)</i>					
Fabbisogno al netto degli interessi	4,9	3,7	2,5	1,5	+0,1
Interessi del settore statale	9,4	8,5	7,7	7,2	7,2
Fabbisogno complessivo	14,3	12,2	10,2	8,7	7,1

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria, 3 settembre 1986, Roma, p. 19.

L'obiettivo era credibile perchè in quegli anni Governo e Parlamento potevano registrare gli effetti positivi di una serie di misure rivolte a riassorbire le forti spinte inflazionistiche che avevano caratterizzato l'economia italiana nella prima metà degli anni '80 (riduzione degli automatismi della scala mobile, provvedimenti di Visentini rivolti a far emergere settori sommersi della nostra economia sia nel settore distributivo sia in quello industriale). Questi interventi si avvalsero di effetti d'annuncio positivi (pensiamo in particolare al congelamento di tre scatti di contingenza, deciso dal Governo Craxi, seguiti dal blocco temporaneo dell'equo canone e dal controllo delle tariffe e dei prezzi amministrati) e furono accompagnati dalle vantaggiose conseguenze per l'economia italiana della diminuzione del prezzo del greggio e delle quotazioni del dollaro.

Era quello il momento di mettere in atto una serie di politiche rivolte ad affrontare alcune riforme strutturali per porre rimedio ad alcuni dei maggiori squilibri della nostra economia, e per procedere con decisione sulla strada del risanamento finanziario e del rientro dall'enorme dimensione raggiunta dal nostro indebitamento pubblico.

Fu invece il momento in cui la maggioranza cominciò ad entrare in crisi. Invece della convergenza politica e programmatica intorno ad un Governo che aveva avviato la ripresa economica e del dialogo proficuo e possibile con le opposizioni su alcuni grandi obiettivi di risanamento e di riforma, cominciò l'infausta stagione delle schermaglie democristiane per ottenere la cosiddetta «staffetta» a Palazzo Chigi. Cominciò una crisi che porterà poi nell'87 al Governo Fanfani e alle elezioni anticipate, ma che già nella manovra di bilancio della fine dell'86 (finanziaria 1987) si manifestava nell'abbandono degli obiettivi programmatici del suo piano di risanamento.

Poche settimane dopo aver presentato il Documento di programmazione economica e finanziaria, previsto dalle risoluzioni delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato, il Ministro del tesoro Gorla presentò infatti un disegno di legge finanziaria in cui saltavano tutte le previsioni programmatiche del risanamento. Saltavano per il 1987, ma lo scollamento si accentuava nella previsione triennale per il 1988 e per il 1989.

È sufficiente mettere a confronto, per rendersi conto della gravità di quanto è accaduto nella sessione di bilancio precedente a questa, il saldo netto da finanziare in termini di competenza previsto dal Documento di programmazione economica e finanziaria (3 settembre 1986), dal disegno di legge finanziaria (presentata il 29 settembre 1986) e dalla legge

di bilancio con gli effetti della legge finanziaria (approvata il 22 dicembre 1986) rispettivamente per gli anni 1987, 1988 e 1989.

TABELLA 2

IL SALDO NETTO DA FINANZIARE NEI DOCUMENTI
DEL BILANCIO 1987-1989
(miliardi di lire - competenza)

	1987	1988	1989
DPEF	66.200	62.900	59.500
Disegno di legge finanziaria	74.980	79.736	76.143
Legge di bilancio	76.049	86.329	85.886

Dati al netto della spesa per interessi e delle regolazioni di debiti pregressi. Per il 1987 i dati sono anche al netto di 10.564 miliardi sostitutivi di anticipazioni di tesoreria all'INPS (lo stesso vale anche per le tabelle seguenti).

La tabella che pubblichiamo di seguito, riguardante l'andamento del fabbisogno, della spesa per interessi e del debito del settore statale, anche nei suoi rapporti con l'evoluzione del PIL, dà conto della progressione allarmante del nostro indebitamento anche in anni nei quali l'economia è riuscita ad assicurare sensibili tassi di sviluppo. Per le previsioni della manovra finanziaria 1988, il raffronto fra le cifre derivanti dalle due versioni della legge finanziaria presentate dal Governo mostra come questo, dopo la crisi di Wall Street abbia tentato di riportarsi ai livelli previsti dal piano di rientro del 1985.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 3

FABBISOGNO, INTERESSI E DEBITO DEL SETTORE STATALE

ANNI	Fabbisogno (miliardi)	% PIL	Spesa per interessi (miliardi)	% PIL	Fabbisogno al netto della spesa per interessi (miliardi)	% PIL	Debito al 31 dicembre (valori nominali, miliardi)	% PIL
1980	35.886	9,2	19.235	4,9	16.651	4,3	212.671	54,5
1981	49.596	10,6	27.328	5,8	22.268	4,8	267.755	57,2
1982	70.692	13,0	38.914	7,1	31.778	5,8	342.173	62,8
1983	88.257	14,0	47.105	7,5	41.152	6,5	433.601	68,7
1984	95.388	13,2	57.579	8,0	37.809	5,2	531.940	73,8
1985	110.237	13,7	63.558	7,9	46.679	5,8	656.562	81,5
1986	109.586	12,3	73.525	8,2	36.061	4,0	767.432	85,8
1987	109.000	11,2	69.000	7,1	40.000	4,1	876.000	90,2
1988 - fin. 1° vers. ..	109.500	10,5	77.500	7,4	32.000	3,1	985.500	94,4
1988 - fin. 2° vers. ..	103.500	9,9	77.000	7,4	26.500	2,5	979.500	93,8

1) Le cifre del debito pubblico relative al 1987 e al 1988 sono ottenute sommando il fabbisogno previsto al debito al 31 dicembre 1987.

2) Nella seconda versione della finanziaria 1988, la riduzione del fabbisogno da 109.500 a 103.500 dovrebbe derivare, nelle intenzioni del Governo, da: riduzione dei mutui della Cassa di Risparmio e prestiti a imprese pubbliche (circa 3.000 miliardi), minore riduzione contributi sociali malattia («tassa salute») e risparmi della spesa sanitaria (circa 1.500 miliardi), riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali (1.000 miliardi), minore spesa per interessi (500 miliardi), minori sgravi IRPEF (oltre 3.000 miliardi) compensando le minori entrate IVA (oltre 3.000 miliardi) e le maggiori uscite per assegni familiari (550 miliardi).

Il problema non sta tanto nell'abborracciare una serie di misure per rendere maggiormente credibile il raggiungimento di un obiettivo di fabbisogno più o meno adeguato, ma nel delineare una strategia di intervento atta a incidere durevolmente e in maniera significativa sulla dinamica del disavanzo.

Una politica di bilancio così concepita deve contemplare due stadi. Un primo rappresentato dalle misure connesse al raggiungimento di un obiettivo immediato di contenimento del disavanzo. Nel caso della finanziaria per l'esercizio 1988, le misure «tampone» (rappresentate fondamentalmente dal rinvio di una serie di «agevolazioni» fiscali, quali la riduzione delle aliquote IRPEF, la riduzione della tassa sulla salute, la fiscalizzazione degli oneri sociali, la rivalutazione dei cespiti d'impresa) erano tali da consentire la redistribuzione del

carico della manovra su una molteplicità di categorie (lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, imprese e società). Tale circostanza avrebbe potuto rappresentare un elemento di forza per un Governo forte (che avrebbe potuto far valere la circostanza che nessun soggetto sociale viene penalizzato rispetto agli altri, dato che in qualche misura tutti sarebbero chiamati a contribuire al risanamento della finanza pubblica). Ha costituito, viceversa, un fattore di debolezza per un Governo debole, che infatti ha subito attacchi da ogni lato a opera di ciascuna categoria colpita.

Il secondo stadio dovrebbe riguardare le misure di più lungo periodo, da realizzarsi in corso d'anno e destinate a incidere sulla dinamica del disavanzo, quali la eliminazione delle spese superflue e la riduzione delle aree di erosione, evasione ed elusione dell'imposta.

Riportare sotto controllo il *deficit* pubblico significa ridare elasticità alla politica fiscale e a quella monetaria, restituire capacità di gestione dell'economia ai pubblici poteri, condannati nel nostro paese alla paralisi e al piccolo cabotaggio al di fuori di ogni organico disegno di politica economica. L'andamento insolitamente disteso dell'economia italiana negli ultimi cinque anni, reso possibile dalla discesa dell'inflazione, non deve far passare nel dimenticatoio gli insegnamenti degli anni '70. Un disavanzo fuori controllo comporta la necessità di intervenire periodicamente, sotto la spinta o di un rinfocolarsi dell'inflazione o di un cedimento del cambio, con misure restrittive di politica monetaria, dalle quali derivano ripercussioni negative per quanto riguarda l'inflazione (dato che più elevati tassi di interesse comportano un aumento degli oneri finanziari per le imprese) e il bilancio pubblico (per l'aumento della spesa per interessi) oltre che, naturalmente, per quanto concerne la domanda globale (dato che il contenimento del suo aumento rappresenta l'obiettivo intermedio della manovra).

Occorrerebbe, perciò, ribaltare questa situazione, frutto di una manovra di bilancio accomodante e di una politica monetaria rigida e che, come si è visto, è pericolosa e non priva di controindicazioni, in un'altra nella quale il rigore fiscale si accompagni a una politica monetaria più flessibile.

Un minimo di onestà intellettuale dovrebbe impedire di definire «restrittiva» una manovra che prevede un disavanzo dell'ordine del 10 per cento del PIL, che in qualsiasi altro paese sarebbe classificata come avventatamente espansiva.

Infatti, considerata l'attuale congiuntura internazionale, un fabbisogno delle dimensioni indicate espone il nostro paese a contraccolpi sul fronte valutario, ad aumenti dei tassi di interesse indotti dalla necessità di assicurare il finanziamento del Tesoro, quindi a brusche frenate monetarie destinate a incidere negativamente sullo sviluppo dell'attività produttiva.

Viceversa, una condotta maggiormente rigorosa muterebbe radicalmente la situazione oggettiva della finanza pubblica e della nostra economia; inoltre - implicazione non secondaria - modificherebbe le aspettative circa

l'andamento dei rendimenti dei titoli, consentendone una diminuzione anche in termini reali. Spetterebbe alla politica monetaria stimolare la domanda globale nell'eventualità, tutt'altro che probabile, che ciò si rendesse opportuno. Nè vi è da temere che «il cavallo non beva» in una fase in cui alle imprese non mancano certo le prospettive di profitto.

Purtroppo, la manovra fiscale proposta dal presidente Gorla, anche nella sua seconda versione, non modifica il binomio politica fiscale espansiva - politica monetaria rigida.

Tale situazione costringe il Governo a interventi in materia economica perennemente dettati dallo stato di necessità, come in occasione dei provvedimenti congiunturali adottati sul finire dell'estate sotto la spinta della negativa evoluzione dei conti con l'estero e della conseguente necessità di intervenire sul livello della domanda e sull'andamento dei flussi valutari, oltre che per contrastare una forte speculazione che puntava alla svalutazione.

Nel complesso, la manovra fiscale, creditizia e valutaria di agosto e di settembre è risultata efficace. Se si analizzano le circostanze che l'hanno resa necessaria, emerge come la domanda globale - a dispetto della perdita di ricchezza connessa al fatto che, rispetto al 20 maggio del 1986, l'indice borsistico italiano ha dimezzato all'incirca il suo valore - è cresciuta pericolosamente, sospinta verso l'alto da un *deficit* pubblico fuori controllo.

Le misure adottate la scorsa estate hanno avuto il pregio di non «gelare» l'economia, in quanto solo marginalmente si sono basate su un rialzo dei tassi di interesse, facendo leva principalmente su vincoli amministrativi e provvedimenti fiscali (tra l'altro, l'aumento IVA, in quanto provvisorio e applicato a beni non di prima necessità - quindi, destinato a far slittare nel tempo gli acquisti - era potenzialmente in grado di determinare effetti di contenimento della domanda superiori all'impatto inflazionistico e al drenaggio fiscale). Ciò va ascritto a merito del Ministro del tesoro. Ma ci si domanda se per l'avvenire, in un orizzonte reso più difficile da una eventuale ripresa dell'inflazione, sia ancora possibile cavarsi di impaccio in maniera altrettanto indolore.

6. *I limiti di una politica maggiormente espansiva.*

Il principio in base al quale una riduzione del *deficit* pubblico rappresenta di per sè, considerata l'attuale situazione della finanza pubblica, un obiettivo economicamente positivo, è stato in parte smarrito dopo lo *shock* di Wall Street e la paura di una recessione che ne è derivata. Al punto che da più parti viene rivendicata una manovra maggiormente espansiva.

Il ragionamento che sottende questa impostazione è il seguente. Il crollo delle quotazioni azionarie, in particolare quello verificatosi a Wall Street, è destinato a operare in senso restrittivo per l'effetto ricchezza, connesso alla perdita di valore delle attività finanziarie: consiste in una contrazione della domanda globale. L'economia mondiale si troverebbe, pertanto, alla vigilia di una fase recessiva. Di conseguenza, la manovra di bilancio non dovrebbe assecondare tali tendenze, penalizzanti per la produzione e l'occupazione, ma dovrebbe operare, per così dire, in controtendenza, bilanciando con un sostegno allo sviluppo interno gli impulsi recessivi trasmessi dai mercati internazionali. Ma un tasso di sviluppo interno superiore a quello mondiale genererebbe inevitabilmente (per quanto ci si possa adoperare per ridurre l'incidenza delle importazioni sulla domanda interna) disavanzi di parte corrente della bilancia dei pagamenti, andando a cozzare dunque contro il vincolo esterno. Pertanto una politica economica rivolta ad aumentare la domanda interna, per controbilanciare pericoli di recessione internazionale, o si accompagna all'esplicita scelta di finanziare il più elevato tasso di sviluppo mediante l'utilizzo delle riserve ufficiali, oppure deve definire un'ipotesi di sviluppo basato su una crescita della nostra quota delle esportazioni sui mercati internazionali, oppure deve postulare una riconversione dell'attività produttiva e della domanda interna tale da consentire un allentamento del vincolo estero.

Per quanto riguarda la prima ipotesi, va tenuto presente che le riserve in valute convertibili si aggirano intorno ai 25.000 miliardi di lire: una cifra che può consentire,

senza infrangere i limiti di sicurezza, di finanziare un moderno disavanzo generato dalla espansione degli investimenti in una fase propulsiva dell'economia mondiale, ma che sarebbe pericoloso impiegare per sostenere la domanda interna in presenza di una recessione mondiale. Il vincolo estero tornerebbe presto a farsi stringente, soprattutto se congiuntamente dovessero verificarsi rialzi dei prezzi delle materie prime. Diverrebbe necessario frenare l'attività produttiva mediante una stretta monetaria. Si ricreerebbe l'altalena di «*stop and go*» che ha caratterizzato la gestione dell'economia fino agli inizi degli anni Ottanta, fatta di espansioni non in linea con il vincolo estero e di brusche frenate: situazione che non giova certo al rafforzamento dell'apparato produttivo e allo sviluppo dell'occupazione. Eloquente a riguardo l'esperienza della pronunciata e spensierata crescita dell'economia italiana nel primo semestre del 1980, seguita dalla recessione più lunga del dopoguerra.

In alternativa, si potrebbe supporre di finanziare il *deficit* non già utilizzando riserve ufficiali, ma mediante l'afflusso di capitali non bancari (come è avvenuto dal 1981 al 1984) o attraverso l'aumento della raccolta netta sull'estero delle aziende di credito (circostanza già verificatasi nel 1983 e nel 1984). Ma ciò sarebbe possibile, solo se i tassi di interesse risultassero sufficientemente elevati da compensare le aspettative di deprezzamento della lira, accresciute dallo sbilanciamento delle partite correnti. In tale ipotesi, la politica monetaria dovrebbe dunque assumere un'intonazione restrittiva in contrasto con gli obiettivi di espansione perseguiti mediante la politica fiscale. Ciò è tanto più vero, in quanto la liberalizzazione valutaria comporterà comunque la necessità di finanziare parte del *deficit* sui mercati internazionali.

In entrambi i casi si delinea dunque un *mix* di politica fiscale espansiva e di politica monetaria restrittiva, destinato:

1) ad aggravare sensibilmente, secondo quanto insegna l'esperienza degli USA, la situazione della finanza pubblica (sia per effetto diretto della manovra di bilancio, sia anche a causa della maggiore spesa per interessi indotta dall'indirizzo monetario restrittivo);

2) a rallentare di fatto lo sviluppo produttivo del paese, in quanto all'effimera boccata di ossigeno iniziale seguirebbero brusche frenate, imposte dalle difficoltà sul fronte valutario. Non si ripeterà mai abbastanza che una delle condizioni indispensabili affinché lo sviluppo dell'attività produttiva si traduca in un aumento dell'occupazione risiede nella stabilità del processo di accumulazione.

Non è inutile sottolineare sia che le ultime crisi recessive si sono sempre prodotte in presenza di politiche monetarie restrittive, le quali ne costituivano la causa esclusiva o un fattore collaterale, sia anche che l'attuale fase espansiva deve la sua prolungata durata proprio all'assenza di tali politiche. Velleitarie fughe in avanti, che, per quanto dettate dalla volontà di favorire sviluppo e occupazione, rischiano di far ricadere la nostra economia nella spirale viziosa dalla quale è uscita da meno di cinque anni.

La seconda alternativa sulla quale può fondarsi uno sviluppo interno superiore a quello dell'economia mondiale consiste nella crescita della quota di esportazione sui mercati internazionali. L'aumento delle esportazioni consentirebbe una maggiore crescita del PIL lungo due distinte direzioni: mediante l'aumento della produzione pari all'incremento del volume di merci vendute all'estero e, in secondo luogo, attraverso l'aumento della domanda interna grazie al maggiore introito di valuta con il quale si rende possibile spendere il più elevato volume di importazione determinato dall'incremento della domanda globale.

Dovrebbe ovviamente trattarsi di una *performance* rilevante dato che, ai fini indicati, l'aumento della quota delle nostre esportazioni sul totale del commercio mondiale di per sé potrebbe non bastare, in quanto occorre anche che esso sia tale da determinare un aumento in termini assoluti delle esportazioni, pur in presenza di una contrazione del commercio mondiale; contrazione implicita nel quadro recessivo che fa da sfondo alla richiesta di una manovra espansiva.

Si tratta dunque di una ipotesi difficilmente praticabile, al pari della terza alternativa. Un allentamento del vincolo estero non può essere, infatti, realizzato dall'oggi al domani, ma presuppone modifiche strutturali di lungo

respiro, che quindi vanno realizzate in presenza di manovre di bilancio sensibili ai condizionamenti imposti dalla apertura verso l'estero dell'economia italiana. Tanto più ciò è vero in quanto con la liberalizzazione valutaria è venuto meno il cordone protettivo del quale il Tesoro aveva beneficiato per il passato e che gli aveva facilitato l'attività di raccolta di risparmio diretta a finanziare il fabbisogno pubblico.

7. La «controfinanziaria» del PCI

In questo quadro si iscrive la controproposta finanziaria del PCI. Questa proposta va valutata attentamente perchè senza la maggiore forza della opposizione è impossibile formulare una forte e credibile politica economica alternativa ed impensabile qualsiasi prassi di «Governo-ombra», come anche in Italia sarebbe auspicabile sull'esempio delle più antiche democrazie occidentali, ma anche perchè tutta una serie di progetti politici e di obiettivi di riforma si collocano all'interno di una impostazione che non sembra capace di reggere alle esigenze delle responsabilità di una politica di governo.

La manovra suggerita dal PCI si fonda su una valutazione della situazione mondiale nella quale viene dato ampio risultato al timore di una brusca caduta dell'attività produttiva. A partire da tale premessa, la manovra del Governo Goria viene giudicata recessiva e motivata da inesistenti pericoli di un riaccendersi dell'inflazione («che non si comprende bene da dove sia partita»).

«L'obiettivo principale della politica economica italiana - si legge nella proposta del PCI - è oggi quello di governare una crescita selettiva della domanda interna orientandola verso l'allentamento del vincolo estero e l'aumento dell'occupazione e non la ulteriore riduzione del *deficit*, giacchè in caso di recessione la situazione della finanza pubblica non potrebbe che peggiorare drasticamente per l'inevitabile caduta delle entrate, mentre la spesa non diminuirebbe».

Questa strategia pone il problema di valutare se l'Italia, afflitta da problemi occupazionali e da squilibri territoriali e strutturali, possa

conseguire «un tasso di sviluppo più elevato di quello degli altri paesi europei, facendo nel contempo fronte ai condizionamenti posti dal vincolo estero».

Tale quesito fondamentale viene sciolto in senso affermativo, in primo luogo, sulla base di considerazioni di natura congiunturale e, quindi, delinendo una strategia alternativa di sviluppo.

Circa il primo aspetto, la «controfinanziaria» sottolinea che il vincolo estero «non va esagerato nella sua portata perchè la caduta del dollaro e la probabile ulteriore discesa dei prezzi delle materie prime tenderanno ad allentarlo».

Per quanto attiene alla formulazione di un processo di accumulazione «qualitativamente diverso e sostanzialmente alternativo a quello in atto», il documento del PCI lo individua «in una sostanziale riduzione del rendimento del capitale finanziario e del patrimonio in genere», ottenibile in particolare mediante «una redistribuzione del carico fiscale dai redditi da lavoro e da attività produttive verso i redditi da capitale e da patrimonio».

L'attacco alla rendita portato in nome delle classi produttive costituisce il nocciolo forte della proposta comunista, che individua «la vera anomalia del bilancio italiano» nel peso degli interessi passivi, «di gran lunga superiore a quello degli altri paesi».

Il progetto si articola poi in una serie di proposte alternative - in materia di spesa pubblica, di fisco, di politiche sociali, di politica dei redditi, di rapporto tra politica di bilancio e politica monetaria - in gran parte condivisibili, ma che si iscrivono in un quadro generale scarsamente attendibile.

In primo luogo va rilevato che l'enfasi posta sul pericolo di recessione mondiale, che costituisce solo una possibilità, allo stato non appare suffragata dai fatti. In aggiunta a quanto già detto in proposito, va tenuto anche conto dell'atteggiamento dei mercati - in molte occasioni più realisti e concreti degli analisti teorici che - ben lungi dal paventare effetti recessivi dalla riduzione del deficit federale americano - individuano nel concretizzarsi di un accordo tra Casa Bianca e Congresso il segnale per una ripresa di Wall Street (ripresa ovviamente incompatibile con uno scenario deflazionistico).

In secondo luogo, se è vero che si può convenire sul fatto che la minaccia di una ripresa inflazionistica non sia alle porte, tuttavia sintomi in tal senso non mancano. Basta osservare che il «comodity price index» dell'*Economist* nell'ultimo anno è cresciuto non solo in termini di dollari (+28 per cento) - fenomeno giustificato dal deprezzamento della moneta americana - ma anche in termini di diritti speciali di prelievo (+14,5 per cento), dopo che nel 1986 aveva registrato una flessione del 14 per cento. Tale indice è costantemente cresciuto negli ultimi mesi, con riflessi negativi sull'inflazione tendenziale interna, passata dal 4,1 per cento di giugno al 5,3 per cento di novembre. La svalutazione del dollaro non è dunque risultata più in grado di compensare positivamente l'aumento dei prezzi delle materie prime.

Tale giudizio appare in linea con quello espresso nel *Bollettino economico della Banca d'Italia*, dove si afferma: «il contenimento delle componenti interne dell'inflazione è indispensabile anche alla luce di possibili tensioni sui mercati delle materie prime importate, non solo energetiche, che già si sono risolte in aumenti significativi di alcuni importanti prodotti».

L'elemento più inquietante risiede, inoltre, nella circostanza che gli *shock* dei prezzi delle materie prime, sia quello del 1973, che quello del 1979-1980, si sono prodotti come effetto di rilevanti cadute della moneta americana, che hanno indotto i paesi produttori a riequilibrare d'un sol colpo il terreno perduto nel rapporto di cambio con i manufatti industriali. In tale eventualità è insito un duplice pericolo per il nostro paese, in quanto essa innesci una spirale recessiva e penalizzi in misura accentuata l'economia italiana, strutturalmente acquirente di materie prime. Per quanto remota, tale possibilità deve indurci a realizzare il più rapidamente possibile un risanamento della finanza pubblica, sulla quale nel caso di una recessione conseguente alla ripresa del processo inflazionistico si scaricherebbe il duplice impatto negativo della flessione del gettito fiscale conseguente alla caduta del reddito e del rialzo dei tassi di interesse.

Significativo, in proposito, il fatto che il documento del PCI trascuri le determinanti dell'inflazione interna e l'esigenza di un loro

controllo; determinanti tra le quali la Banca d'Italia va annoverando da alcuni anni a questa parte i profitti di impresa. Tale valutazione è ribadita anche nell'ultimo *Bollettino*, nel quale si legge: «Per il rispetto dell'obiettivo in termini di inflazione è essenziale che questi sgravi (ossia la fiscalizzazione degli oneri sociali), così come gli incrementi di produttività, si riflettano sui prezzi della produzione e non si traducano in ulteriori aumenti dei margini di profitto dopo quelli assai rilevanti del 1986 e quelli, limitati, dell'anno corrente».

In aggiunta a tali riserve, attinenti le previsioni sull'evoluzione dell'economia mondiale, elementi di dissenso si concentrano sul grado di realismo e sull'impostazione generale della manovra.

Nella propota comunista, infatti, i tassi di interesse vengono considerati alla stregua, tanto per usare una terminologia abusata, di una «variabile indipendente».

«L'aspetto più paradossale della linea prescelta dal Governo - recita il documento del PCI - è che l'unica componente del bilancio che resta libera di muoversi e fare aumentare il *deficit* è quella relativa al pagamento degli interessi... nessuna realistica politica di risanamento è pensabile che non preveda anche una sostanziale riduzione dei tassi di interesse».

Del tutto estranei a tali valutazioni sono sia l'assunto teorico in base al quale i tassi di interesse sono a loro volta funzione del livello del fabbisogno pubblico (cioè della domanda di fondi da parte del Tesoro), sia l'osservazione empirica che i vincoli alla gestione del debito sono accresciuti ulteriormente dalla liberalizzazione valutaria, che annulla ogni possibilità da parte delle autorità monetarie di manovrare a proprio piacimento i rendimenti dei titoli.

Nè, d'altra parte, il PCI indica alternative ad una politica degli interessi che tenga conto del mercato. Se ne deve trarre la conseguenza che anche i dirigenti del PCI ritengono impraticabili e avventuristiche le scorciatoie del consolidamento del debito pubblico. Ma, in mancanza di scorciatoie, rimane solo la strada maestra di operare per ridurre i tassi di interesse agendo sul debito primario.

Risultati positivi in questo campo possono realizzarsi solamente attraverso una riduzione della domanda di risparmio diretta a finanziare

il fabbisogno pubblico. È perciò vero quanto osserva il documento che una politica dei redditi degna di tale nome è resa impossibile dal fatto che «il livello dei tassi di interesse e in generale la remunerazione del capitale determina di per sé la distribuzione del reddito». Ma ciò dovrebbe portare appunto a non sottovalutare la necessità di contenere l'entità dei *deficit*.

Viceversa, tale elemento è esplicitamente escluso dagli obiettivi della «controfinanziaria». Nè viene considerato che un fabbisogno dell'ordine di oltre 100 mila miliardi comporta un parallelo accrescimento (al netto della quota del fabbisogno finanziata in base monetaria) della ricchezza finanziaria e quindi anche della maggiore pressione che i detentori della stessa sono posti in grado di esercitare sul bilancio pubblico e sulla distribuzione del reddito.

L'assenza di realismo, che porta a rafforzare nei fatti la rendita, sulla quale si appuntano i maggiori strali del documento economico del PCI, è resa evidente dall'attributo di «recessiva» attribuito alla manovra di bilancio del Governo (che, come è noto, comporta un disavanzo pari al 10% circa del PIL, percentuale dalle quattro alle cinque volte superiore a quella degli altri principali paesi industriali). Una manovra che, nella sostanza, non modifica le tendenze di fondo della finanza pubblica; le stesse, cioè, si badi bene, che hanno costretto a introdurre misure di contenimento dell'aumento della domanda e vincoli amministrativi all'espansione del credito, in assenza dei quali (e a marzo ci ritroveremo appunto in tali condizioni) difficilmente le autorità monetarie sarebbero state in grado di difendere la lira dalle pressioni speculative.

In conclusione, l'ottica della proposta comunista risulta orientata verso modifiche strutturali essenziali e importanti, saltando tuttavia a piè pari le esigenze di risanamento finanziario senza le quali quelle riforme o risulterebbero impossibili, o si rivelerebbero estremamente fragili e finirebbero per essere travolte.

Questo rifiuto di legare tra di loro esigenze a breve e interventi i cui effetti si dispieghino nel medio periodo, costituisce il limite della proposta del PCI, accentuato dalla insufficiente attenzione prestata a problemi quali la

liberalizzazione valutaria e i riflessi economici e finanziari dell'entità del deficit.

Ciò induce a interrogarsi sulla portata effettiva di proposte quali il ricorso alla patrimoniale cui chi scrive è favorevole, ma che può essere prevista solo nel quadro di una politica rigorosa di risanamento finanziario, perchè presuppone viceversa una attenzione estrema alle variabili in gioco, se si vuole evitare che la loro realizzazione produca risultati antitetici agli obiettivi delle riforme stesse.

Una riprova in tal senso è fornita dalla tassazione dei titoli pubblici, che ben lungi dal penalizzare la «rendita» ha finito per favorire le categorie più forti di sottoscrittori - banche, società finanziarie e altri soggetti tassati a bilancio - a tutto danno dell'Erario.

8. Considerazioni conclusive

In contrasto con la manovra finanziaria proposta dal Governo e dalla maggioranza, e con la «controfinanziaria» proposta dal PCI, le nostre proposte guardano all'obiettivo di un controllato sviluppo del PIL da realizzarsi nel quadro di un rigoroso risanamento della nostra finanza interna e di una certa stabilità economica.

Ciò presuppone sul piano interno una politica rivolta a:

- a) contenere le spinte inflazionistiche;
- b) ridurre il debito pubblico;

e sul piano internazionale la rottura della politica di chiusura in sè stessa dell'economia dei paesi industrializzati, che mentre da una parte ha determinato una superfetazione finanziaria dell'economia capitalistica che non riesce ad ampliare la propria base produttiva, dall'altra ha prodotto una accentuazione della depressione e del sottosviluppo di gran parte del cosiddetto Terzo mondo.

Sul piano interno, una politica di sviluppo non potrebbe tollerare, se non a prezzo di gravi ingiustizie sociali, una ripresa dell'inflazione; e, d'altra parte, non è pensabile che si possa protrarre all'infinito una politica di crescita inarrestabile dell'indebitamento pubblico senza mettere nel conto che questo enorme squilibrio finanziario, che è il riflesso di squilibri della nostra economia reale, possa

esplodere per l'improvviso emergere di una situazione di instabilità e di sfiducia. Solo una serie di misure economiche di risanamento, condotte gradualmente ma con decisione, e in maniera equilibrata e coerente, possono evitare una nostra «Wall Street».

Sul piano internazionale - sconfitte per il momento le proposte radicali di una politica di intervento straordinario italiano ed europeo per sconfiggere la fame e il sottosviluppo - i fatti dimostrano che diventa sempre più urgente porsi il problema dell'indebitamento dei paesi in via di sviluppo e pensare una sorta di «Piano Marshall» dei paesi occidentali per riprendere la politica di sviluppo di tanti paesi del Terzo mondo, tenendo conto in primo luogo delle esigenze primarie delle popolazioni.

Esisterebbero nel paese le condizioni perchè una maggioranza e un Governo dotato di sufficiente forza e di adeguata volontà politica potessero intervenire per:

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

2) combattere l'evasione fiscale, ma soprattutto quella forma di evasione legalizzata che è rappresentata dalle diverse forme di erosioni e elusioni tributarie, oltre che dalla serie ormai incontrollata di detassazioni, sgravi, detrazioni, esenzioni, che costituiscono l'altra faccia nascosta dell'assistenzialismo;

3) riportare sotto controllo l'intero processo della spesa pubblica, il che non si ottiene tanto tagliando spese già decise (il che significa intervenire quando i guasti si sono già prodotti), quanto, da una parte, chiudendo le falle e le voragini finanziarie che sottraggono in pratica ad ogni filtro e ad ogni vaglio parlamentare e contabile settori sempre più ampi della finanza pubblica (si pensi, ad esempio, alle spese crescenti per la protezione civile) e, dall'altra, riqualificando la spesa in senso produttivo soprattutto nel vastissimo settore dei servizi pubblici e della sanità.

4) correggere i sacrifici temporanei che i diversi settori e le diverse classi della società devono essere chiamati a sopportare, in maniera per altro sostenibile, per il risanamento

della finanza pubblica, con interventi assistenziali a favore dei settori più poveri della popolazione.

5) indirizzare una parte consistente delle risorse disponibili della politica di bilancio per realizzare interventi nel campo della giustizia e un piano energetico nazionale, che siano capaci di dare una risposta alla volontà riformatrice espressa da quasi 22 milioni di elettori che hanno votato «sì» ai *referendum* dell'8 e 9 novembre, e per affrontare la «questione ambientale».

6) rivedere e correggere nei rapporti fra Governo e Parlamento, le regole e le procedure della politica di bilancio, al fine di eliminare alcuni effetti distorsivi della riforma del 1978, che in qualche caso hanno prodotto conseguenze esattamente opposte a quelle che la riforma si proponeva.

Le nostre proposte, i nostri emendamenti, i nostri tentativi di dialogo con la maggioranza e con le altre opposizioni, in particolare con il PCI, si sono mossi e si muoveranno in questa direzione.

Non vogliamo negare che qualcosa di positivo si sia prodotto. Dal punto di vista dell'impegno per contenere l'inflazione, la rinuncia - che noi avevamo proposta con i nostri emendamenti - agli aumenti dell'IVA ci è apparsa positiva. Per quanto riguarda il punto 3) la limitazione allo stretto indispensabile del fondo globale di parte corrente, deciso dal Ministro del tesoro, c'è parso uno sforzo apprezzabile anche se insufficiente nel tentativo di limitare una di quelle che abbiamo definito le voragini finanziarie che contribuiscono a rendere incontrollabile la spesa pubblica. Ugualmente apprezzabile ci è sembrata, almeno in linea di principio più che per la prima applicazione che ne viene fatta, l'introduzione di un fondo globale negativo a fronte di riduzioni di spesa che debbono essere programmate e perseguite. Abbiamo unito i nostri sforzi e i nostri voti per tentare di

contenere l'ipoteca dell'industria farmaceutica su gran parte della nostra spesa sanitaria, con farmaci non essenziali e sempre più costosi. Dopo il *referendum* si sono restituiti, anche se non in parte, quegli stanziamenti che le leggi finanziarie dei due anni precedenti avevano concesso e che il disegno di legge finanziaria presentato quest'anno aveva improvvisamente sottratto alla riforma della giustizia.

Ma è poco, ancora davvero poco rispetto a ciò che si potrebbe e soprattutto si dovrebbe fare. Una maggioranza divisa e incerta e un Governo debole nulla, o quasi nulla, riescono a fare sui punti 1) e 2); nulla o quasi sulla riqualificazione e sul controllo della spesa pubblica; nulla, proprio nulla sul punto 4); per il punto 5) poco come visto sulla giustizia, mentre appaiono incerti ed esitanti sulla politica energetica, si lesina su settori essenziali mentre si continua a stanziare per le spese militari ben oltre il tasso di inflazione, ed anche oltre i tassi di aumento annui richiesti dalla NATO.

Infine l'uso alluvionale dei meccanismi normativi eccezionali della legge finanziaria e della sessione di bilancio rischia di diventare un altro grimaldello rivolto contro il controllo della finanza pubblica. Le previsioni del cosiddetto bilancio triennale sono diventate uno strumento per far scorrere la spesa pubblica (facendo seguire a piccoli stanziamenti iniziali il primo anno, spese crescenti nei due anni successivi, prive di copertura e destinate ad irrigidire la politica di bilancio dei futuri esercizi). Norme e procedure che erano state create per meglio programmare e controllare la spesa si sono rivoltate, nella prassi, contro i principi e gli scopi per i quali erano state concepite.

Anche a questo, se si vorrà riparare al dissesto della nostra politica di bilancio, occorre porre rimedio, e presto.

SPADACCIA, relatore di minoranza