SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 195-A-bis)

Relazione di minoranza della 5ª Commissione permanente

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORI COLAJANNI e CALICE)

Comunicata alla Presidenza il 16 novembre 1983

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984)

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 1983

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2500) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — 1) Le condizioni attuali dell'economia italiana sono state illustrate più volte e sempre con preoccupazione. Non solo la recessione continua, ma il tasso di inflazione nel 1983 è stato superiore a quello programmato e quasi uguale a quello del 1982. La caduta degli investimenti è proseguita, insieme con quella dell'occupazione nell'industria, ed è stata accompagnata per la prima volta dopo molti anni da una diminuzione nella quantità dei consumi. Il miglioramento sensibile nella bilancia dei pagamenti che pur è avvenuto nell'82 appare perciò motivato essenzialmente dalla caduta delle importazioni a seguito della recessione.

Nel corso dell'82 si è approfondito il divario tra l'Italia ed i maggiori paesi industrializzati.

	ITA	USA	GER	GIAP	FRA	UK
Prodotto lordo reale (variazione % su periodo precedente)	—1,7	2,4	1,1	0,9	0,2	—0,5
Produzione industriale (variazione % su periodo precedente)	—3,1	4,2	1,6	1,4	0,4	0,4
Prezzi al consumo (variazione % su periodo corrispondente)	16,0	3,3	2,9	2,2	9,0	4,4
Tasso di sconto	17,0	8,5	4,0	5,5	9,5	9,5

Si tratta di dati relativi al secondo trimestre 1983, ma appare assai improbabile che il loro significato possa essere in qualche modo modificato.

Durante la recessione, che come si è visto continua, l'incidenza del fabbisogno totale dello Stato sul prodotto interno lordo è passata dal 10,9 per cento del 1980 al 16,8 per cento del 1983; l'incidenza sul credito totale interno è passata dal 58,6 per cento del 1980 al 72,9 per cento del 1983. Lungi dal costituire un fattore di controllo della domanda, la politica economica praticata dal Governo ha fornito tutti gli elementi per continuare ad alimentare l'inflazione. La flessione del tasso d'inflazione del 1982 è dovuta unicamente alla caduta dell'inflazione importata: il tasso di aumento dei prezzi all'importazione cade da 27,76 nel 1981 a 10,71 nel 1982.

Tra l'80 e l'82 (non sono ancora disponibili i consuntivi per l'83, ma la tendenza è confermata) l'incidenza delle spese per il personale dello Stato sul prodotto interno lordo è aumentata di 1,46 punti; quella delle spese previdenziali di 4,19 punti; quella per interessi di 2,51 punti. La quota rispetto al prodotto interno lordo dei trasferimenti ai comuni diminuisce nei due anni di 0,27 punti, mentre la quota della spesa sanitaria diminuisce di 0,26 punti. Complessivamente tra il 1980 e il 1982 i pagamenti del settore statale aumentano di 10,35 punti in rapporto al prodotto interno lordo. Nello stesso periodo le entrate sono aumentate di 6,08 punti rispetto al PIL, dato non indifferente, che indica come uno sforzo che la nazione ha indubbiamente fatto, soprattutto attraverso l'aumento della pressione tributaria per imposte dirette (il gettito dell'IRPEF, prevalentemente a carico del lavoro dipendente, è aumentato in due anni di 1,35 punti rispetto al PIL), sia stato travolto da un aumento della spesa che non è in

alcun rapporto con le entrate. Il risultato è quello dell'aumento del disavanzo.

L'unico strumento adoperato per contenere l'inflazione, come è stato più volte messo in rilievo, è costituito dal controllo della moneta, ma con la conseguenza che gli investimenti ne hanno risentito in misura maggiore. La stessa politica monetaria ha peraltro dovuto tener conto dei limiti imposti dalla situazione sociale del paese: nel primo semestre del 1983 l'espansione della M2 (circolante più depositi in conto corrente e bancari) è stata sempre superiore al tasso programmato d'inflazione.

Negli anni '81, '82, '83 si è perciò verificato un peggioramento netto nella condotta della politica economica. I governi che si sono succeduti non sono stati capaci di reagire alla recessione, anzi l'hanno aggravata con il proprio comportamento, allontanando le prospettive di ripresa.

La politica praticata è riuscita con singolare originalità ad essere insieme espansiva, in quanto col disavanzo si alimentava domanda, e recessiva, in quanto si scoraggiavano cogli alti tassi di interesse gli investimenti diretti a recuperare attività produttive. Mentre gli altri paesi industriali capitalistici hanno un grave livello di disoccupazione, ma hanno fortemente rallentato l'inflazione, l'Italia è riuscita a mantenere assieme disoccupazione ed inflazione.

2) In queste condizioni due obiettivi appaiono obbligati per una politica a termine medio breve, quale appunto dovrebbe essere definita in sede di bilancio e legge finanziaria. Il primo è quello di un sensibile rallentamento dell'inflazione per consentire una evoluzione dei costi, dei beni, servizi e lavoro, che possa portare l'economia italiana ad agganciarsi a quel tanto di ripresa internazionale in atto. La cosa è necessaria in quanto una ripresa prevalentemente basata sull'espansione della domanda interna avrebbe quasi certamente conseguenze disastrose per la bilancia dei pagamenti.

Il secondo obiettivo consiste nel miglioramento dei tassi di occupazione e del volume degli investimenti. La recessione indebolisce la struttura delle forze produttive. Inoltre, per quanto riguarda l'occupazione, le conseguenze sono più gravi in Italia che non in altri paesi, per i bassi tassi di attività. Le impricazioni sociali della recessione sono perciò particolarmente gravi.

Si tratta di obiettivi che debbono essere perseguiti in un tempo ragionevolmente ravvicinato. Essi debbono essere coerenti, così noi riteniamo, con una politica di intervento a lungo termine su quei nodi strutturali che contribuiscono anch'essi ed in modo pressante ad aggravare la situazione congiunturale. La convinzione che la nostra parte ha più volte espresso è che non sia possibile venire a capo di una congiuntura che perennemente riporta l'economia italiana a livelli più bassi, senza avviare contestualmente un intervento sui nodi strutturali e senza una direzione consapevole dell'economia.

Anche una politica di intervento sulle strutture deve però assumere come propri i due obiettivi sopra indicati, non solo per le ragioni più squisitamente politiche che sono imposte dalla necessità di avere un consenso sufficientemente ampio per la politica di riforme; ma anche perchè una recessione inflazionista travolge di per sè la possibilità stessa di una tale politica.

Per conseguire i due obiettivi di una politica congiunturale che sono stati individuati occorre perciò individuare una proposta coerente. Coerente con la prospettiva di un cambiamento strutturale e coerente nell'affrontare tutti e due gli obiettivi. A questo proposito la polemica che si è sviluppata recentemente sulla priorità da dare all'uno o all'altro dei due obiettivi appare davvero speciosa. Tutta l'esperienza dimostra che una lotta all'inflazione che prescinda dalla necessità di contenere i costi sociali puramente e semplicemente, in Italia non si può fare. Gli interessi costituiti sono talmente forti da finire coll'imporre, come è accaduto di fatto, la compensazione dei sacrifici attraverso il bilancio dello Stato con tutte le distorsioni e le iniquità che ne seguono.

Una politica di pura e semplice reflazione d'altro lato riporterebbe l'inflazione a livelli incontrollabili, tali da ricomprimere l'espansione economica per l'aggravio di costi che ne deriverebbe.

Il tema in discussione, legge finanziaria e bilancio dello Stato, impone che il confronto si svolga nei termini più precisi possibili in relazione agli obiettivi immediati. Non intendiamo perciò riproporre considerazioni e proposte di orizzonte più ampio, se non per dar ragione di specifiche posizioni in merito alla politica di periodo medio-breve.

3) Giudicando in relazione ai due obiettivi che si sono presi come punto di riferimento, la manovra proposta dal bilancio e dalla legge finanziaria, col supporto, si fa per dire teorico, della Relazione previsionale e programmatica, appare francamente incomprensibile.

L'unico obiettivo sembra essere la riduzione del disavanzo, cosa di cui nessuno può negare l'importanza, ma che può essere soltanto la risultante, non la motivazione degli interventi nelle varie direzioni. Per usare le parole del collega Cavazzuti: « Nel complesso dei provvedimenti esaminati non è agevole separare quelli prevalentemente tesi a contenere la domanda interna da quelli che incidono sulla formazione del risparmio, da quelli infine che hanno l'esclusivo significato di consentire un minor ricorso del Tesoro ai mercati finanziari per il finanziamento del suo fabbisogno ».

La composizione della spesa pubblica, che pur è rilevante ai fini di un intervento teso ad intervenire sull'occupazione, resta quella di prima. È chiaro che si verifica così il massimo divario fra un intervento a breve, che sarebbe tutto incentrato sulla riduzione del disavanzo, ed una politica di riforme, di cambiamento delle strutture, di ripresa dello sviluppo. Nella composizione della spesa c'è la spia più indicativa della sostanza di una politica che nessuna propaganda può nascondere. Ma c'è anche la volontà di perseverare nella via seguita negli anni '81 e '82, senza nessuna intenzione di correggere l'emergenza a cui la dissennata politica di questi anni ha portato la finanza pubblica.

4) Infatti se l'obiettivo è la riduzione del disavanzo, la manovra proposta è insieme velleitaria e fonte di confusione.

Tentando di ricostruire il ragionamento compiuto nella stesura dei vari documenti e dei testi dei disegni di legge, occorre rilevare la difficoltà nel tenere dietro alle modificazioni intercorse tra la presentazione dei documenti ed oggi. Le modifiche ai decreti sulla previdenza, sulla tassazione dei redditi di capitale, la sorte del condono edilizio, sono altrettanti elementi di incertezza.

Il tentativo di ricostruzione del ragionamento di partenza è però utile ai fini della comprensione della razionalità della proposta. Utilizzando i dati del disegno di legge si può ricostruire la seguente tabella-itinerario, in termini di cassa, per il settore statale:

		entrate	*uscite*	*saldo*
a) bilancio dello Stato a legislazione vigente		182.548	281.207	— 98.659
b) conferma imposte deliberate nel 1982	+ 1.640			
c) rinnovo riserva ILOR all'erario	+ 5.450			
d) aumento dell'imposta sostitutiva, tassazione titoli atipici	+ 3.330			
e) modifiche aliquote ed acconto IRPEG	+ 2.050			
f) condono edilizio	+ 6.750			
	19.220			
		201.768	281.207	— 79.439

		entrate	*uscite*	*saldo*
g) minori spese per interessi			— 3.000	
h) contenimento al 60% delle erogazioni ai comuni			+ 5.300	
i) fondi perequativi			+ 2.200	
j) fondo nazionale trasporti			+ 290	
k) aumento varie spese correnti			+ 271	
l) aumento varie spese conto capitali			+ 770	
m) fondo speciale spese correnti			+ 10.000	
n) fondo speciale spese conto capitale			+ 9.500	
o) rimodulazione spese			— 105	
			14.646	
		201.768	295.853	— 94.085
p) disavanzo tesoreria in assenza manovra			+ 23.320	
		201.768	319.173	— 117.405
q) aumento contributi lavoratori autonomi	+ 450			
r) riduzione spese sanità			— 5.000	
s) riduzione spesa previdenziale decreto			— 2.570	
t) riduzione spesa previdenziale legge finanziaria			— 2.100	
	+ 450		— 9.670	
		202.218	309.503	— 107.285
u) ulteriore riduzione di interessi			— 3.000	
v) ulteriori entrate	+ 1.500			
x) rientro depositi bancari enti pubblici			— 5.000	
y) minore spesa effettiva per stime cassa			— 6.985	
	+ 1.500		— 14.985	
		203.718	294.518	— 90.800

Ora, un esame sistematico di queste voci rivela il carattere fittizio dell'operazione. La riserva dell'ILOR all'erario è una pura e semplice cosmesi contabile, ha influenza solo sul bilancio dello Stato non su quello della pubblica amministrazione. Se l'obiettivo è la riduzione del fabbisogno di quest'ultima la misura è inesistente.

Le aliquote dell'imposta sui titoli atipici sono state già ridotte e il gettito di *d*) va quindi modificato in diminuizione.

Nessuna ipotesi è possibile fare per il gettito del condono edilizio.

Il contenimento al 60 per cento dei trasferimenti ai comuni è un altro *maquillage*. In questo modo non si fa altro che trasferire all'esercizio successivo un obbligo di spese, non si diminuisce il debito pubblico, ma lo si sposta. Resta inoltre da vedere se nell'84 bisognerà pagare ai comuni trasferimenti spostati dall'83, cosa molto probabile. In tal caso il disavanzo aumenta di altrettanto.

Gli stanziamenti per il fondo trasporti sono del tutto insufficienti, e i trasporti urbani non possono fermarsi. Lo stanziamento quindi inevitabilmente aumenterà.

Gli stanziamenti sui fondi speciali sanciscono la rinuncia ad una politica economica effettiva. 8000 miliardi del fondo spese correnti è riservato alla fiscalizzazione. Due terzi del Fondo investimenti e occupazione è prenotato dal ripiano della situazione debitoria delle partecipazioni statali.

La gestione di tesoreria costituisce tradizionalmente uno dei punti più deboli delle previsioni del governo. A titolo di esempio nel 1980 si prevedeva un avanzo di 12.000 miliardi; si è avuto un avanzo di soli 4638 miliardi. Nell'81 si prevedeva un avanzo di 13.700 miliardi e si è avuto un disavanzo di 7949 miliardi, con una differenza di 21.649 miliardi! Nell'82 si prevedeva un disavanzo di 9.000 miliardi; si è avuto un disavanzo di 13.677 miliardi. La cosa è naturalmente spiegabile in quanto sulla gestione di tesoreria si scaricano i contraccolpi di tutta la gestione della finanza dello Stato, delle aziende autonome, delle regioni e degli enti locali, e della previdenza e assistenza. Ciò però non può giustificare la sistematica sottovalutazione dei disavanzi dell'INPS, che con ogni probabilità si verifica ancora in questa previsione, vanificando ogni operazione di aggiustamento del disavanzo fatta intervenendo sulla spesa.

La riduzione di spesa sanitaria è del tutto casuale e cervellotica, non giustificata nè documentata in alcun modo.

Appena meno indecente tecnicamente è la valutazione della minore spesa previdenziale, anche se in parte sovrastimata, ma per essa vale la considerazione che sarà travolta da un maggiore disavanzo INPS.

L'ipotesi di ulteriore riduzione della spesa per interessi è puramente gratuita: si confondono volutamente i desideri con le previsioni.

Il rientro dei depositi bancari è stato promesso numerose volte e nessuno sa se questa sarà la volta buona.

Per la cifra delle nuove entrate tributarie di cui non si sa nulla, si pone un problema di correttezza non indifferente. O essa rappresenta un impegno del governo a non andare nelle nuove imposizioni oltre questo limite, o non ha senso indicarla. L'unica spiegazione possibile è che una volta fissato il numero magico di 90.800 miliardi per il disavanzo, non riuscendo in nessun modo a costruirla si è dovuto ricorrere a questo discutibile espediente.

Infine le stime di cassa non hanno alcun valore giuridico nè alcuna attendibilità. La spesa effettiva è la risultante della gestione quotidiana dell'amministrazione. Lo Stato può sempre spendere di meno, quando può, di quanto non sia autorizzato a fare dal bilancio di cassa, aumentando i residui passivi. Ed è appunto quel che lo Stato ha fatto. Quel che non è possibile è quantificare questo andamento.

Pare quindi legittimo dire che la manovra di riduzione del disavanzo è ben altra da quella annunciata. Il disavanzo tendenziale può essere valutato nell'ordine dei 120.000 miliardi. Sommando il disavanzo del bilancio dello stato con quello previsto per la gestione di tesoreria prima della manovra, si arriverebbe a 121.979 miliardi. Per ridurre il disavanzo a 90.800 miliardi, la manovra dovrebbe comportare maggiori entrate e minori spese per 31.179 miliardi complessivi. Dalle valutazioni fatte l'importo della manovra si può considerare compreso tra

i 10.000 e i 15.000 miliardi. Il disavanzo sarà quindi compreso per l'84, allo stato delle cose, tra 105 e 110.000 miliardi.

La manovra di riduzione quindi puramente e semplicemente non c'è. Il rumore fatto è per nulla, se ne conviene con cauti accenti anche dall'interno della maggioranza. Non è il caso di parlare nè di rigore nè di sviluppo, perchè non ci sono nè l'uno nè l'altro.

C'è soltanto la stanca continuazione di una politica, o meglio di una non politica, che ha già portato ad un punto assai preoccupante le finanze dello Stato.

5) Si impone a questo punto una considerazione di costume politico. Nella presentazione dei documenti e dei testi legislativi dominano la confusione e l'improvvisazione. Del disavanzo tendenziale non si dà mai un computo analitico: si arriva, non si sa bene come anche a 130.000 miliardi. Del rientro dei depositi si dà ora una cifra, ora un'altra. Si confondono i desideri con le previsioni, come nel caso dei tassi d'interesse, e si rinuncia ad una valutazione seria del disavanzo previdenziale, nascondendo la testa sotto la sabbia.

Si promettono maggiori entrate ma non si dice quali. Quando l'ANCI protesta e chiede 2000 miliardi in più, il Presidente del Consiglio si affretta a rassicurare che non ci sarà autonomia impositiva per l'84, cosa ovvia, ma che si provvederà ai 2000 miliardi con nuove entrate tributarie.

Quali? E perchè nello stesso tempo si respingono proposte della nostra parte che realisticamente possono senz'altro portare ad un aumento di quest'ordine di grandezza?

In materia di previsioni economiche la confusione è altrettanto grave. Il collega Cavazzuti ha osservato: « La legge finanziaria implica uno sviluppo del reddito monetario prima della manovra di contenimento che è eguale a quello che assume la Relazione previsionale e programmatica dopo la manovra di contenimento stessa: dunque ai fini degli obiettivi della Relazione previsionale e programmatica la manovra di finanza pubblica con la legge finanziaria è praticamente inutile ».

I problemi che si pongono sono due. Il primo è se non si sia varcato il limite della credibilità e se il senso di responsabilità, invece di indurre alla cautela, non debba invece indurre a denunziare la gravità di questi comportamenti. Il secondo è se si possa arrivare ad identificare chi siano i resposabili diretti di tanta sciatteria. La ragioneria generale? I gabinetti dei ministri? I ministri in persona, singolarmente presi e collegialmente? Gli uffici economici dei cinque partiti? La presidenza del Consiglio?

6) Inefficace nel comprimere in termini significativi il disavanzo, la politica economica del Governo assume quindi un significato ben preciso in relazione alla situazione economica.

Inevitabilmente di fronte alle costrizioni oggettive, rinunciando alla politica fiscale ed alla politica di bilancio, la politica economica si riduce all'intervento sul costo del lavoro ed alla politica monetaria. Ma da questo deriva una sua connotazione precisa.

Non crediamo si possa oggi mettere in discussione la validità di una politica che riduca le indicizzazioni dei vari redditi nella stessa misura. Sembra che oggi per politica dei redditi si debba intendere questo. Teoricamente l'inflazione sarebbe così ininfluente nella distribuzione del reddito e sulla struttura dei costi.

In realtà già la manovra come si è configurata nei fatti è la rinuncia a perseguire tale politica dei redditi, o meglio a ridurla alla sola componente del controllo dell'indicizzazione del costo del lavoro dipendente. La politica fiscale esposta, la difficoltà pratica di tassare gli interessi del debito pubblico finchè il livello del fabbisogno resta così elevato, la rinuncia a modificare le esenzioni fiscali e contributive per il lavoro autonomo, fanno comprendere che l'unico aspetto di politica dei redditi che si intende perseguire è appunto quello che riguarda salari e stipendi.

Riducendosi a questo, la politica diretta a recuperare competitività diventa meno credibile e più attraente la tentazione ad

aumentare la competitività attraverso la svalutazione.

D'altra parte il ricorso forzato alla politica monetaria ha conseguenze tante volte messe in rilievo: agisce soltanto sugli investimenti e le possibilità di ripresa diminuiscono. La prospettiva risultante da questa manovra è sempre, come negli scorsi anni, una minore occupazione, meno benessere, più inflazione, più iniquità nella distribuzione del reddito, maggiore penalizzazione per le forze produttive. Grazie all'andamento dei prezzi internazionali nel 1984 l'inflazione potrebbe scendere sensibilmente. Con questa politica scenderà meno di quanto sarebbe possibile.

7) La linea che si propone in alternativa alla non politica del Governo non può essere rivolta soltanto alla prospettiva di cambiamento. Si sono già esposte le ragioni per cui devono essere indicate vie praticabili per raggiungere i due obiettivi prioritari indicati: la riduzione dell'inflazione e la ripresa dell'occupazione. Nell'affrontare questi due nodi coerentemente con una linea di cambiamento, nel dare risposte effettive a tutte e due le questioni, sta la credibilità di una linea di cambiamento quale noi proponiamo.

Ciò vuol dire che la politica di bilancio fin qui seguita, particolarmente negli ultimi tre anni, va profondamente cambiata. Occorre rivedere volume e composizione dell'entrata e della spesa. Non si può fare del disavanzo l'unico bersaglio. Averlo fatto nel passato con i vari tetti e con le varie linee del Piave tutte sistematicamente sfondate, ha reso più equivoci e confusi i termini della questione.

La manovra annunziata dal Governo non raggiungerà l'obiettivo di una riduzione del disavanzo in rapporto al PIL. Il modo stesso in cui è stato annunciato l'obiettivo è velleitario. Occorre essere consapevoli del fatto che già una riduzione dell'incidenza del fabbisogno sul PIL al livello del 12 per cento entro tre anni, cioè entro il 1986, richiede uno sforzo non indifferente ed una politica del Governo rigorosa e coerente. La gradualità nella proposta è segno di realismo e di serietà.

Per ottenere questo risultato nel giro di tre anni, occorre agire sulle entrate e sulle spese. Un sistema fiscale in cui il contributo della imposizione sul lavoro dipendente ha la parte che ha in Italia, mentre ad esempio la quota dei redditi soggetti all'ILOR è legalmente, per effetto delle detrazioni e delle esenzioni, inferiore al 40 per cento dei redditi dichiarati, deve essere gradualmente modificato.

Dal lato della spesa è necessario intervenire in due direzioni. La prima è il rapporto tra spese per consumi e investimenti, per modificarlo, gradualmente, a favore di questi ultimi. Così infatti si modifica il carattere di una spesa pubblica che finanzia in termini motenari domanda, senza curarsi di sostenere l'offerta. Sta in questo il maggiore impatto inflazionista della finanza pubblica così com'è attualmente.

La seconda direzione è la modifica degli automatismi e dei meccanismi perversi che spingono sistematicamente in alto la spesa. Si tratta di rivedere le procedure per la contrattazione del trattamento dei pubblici dipendenti; di modificare meccanismi di super indicizzazione a cui nessun sistema previdenziale può resistere, per rendere il sistema insieme più equo e meno costoso; di porre un termine alla pensione di invalidità come integrazione di reddito; di arrivare a degli *standards* coerenti per la sanità e i servizi sociali.

Fare tutto questo, smontare questi meccanismi, richiede tempo. Per questo la politica dei tagli casuali e dei *tickets* oltre che iniqua, è anche inutile. Se non si modificano i meccanismi, i disavanzi si riproducono inesorabilmente. Una politica di graduale riduzione dell'incidenza del disavanzo deve anche avere il tempo e il modo di consolidarsi.

È chiaro che una politica di sviluppo e di rientro dell'inflazione non può limitarsi alla politica fiscale e di bilancio. Deve comprendere anche l'intervento sui costi e quindi anche sul costo del lavoro. Un primo intervento sui costi può essere visto in funzione della indicata politica di bilancio, in quanto una riduzione dell'incidenza del fabbisogno statale deve portare ad una progressiva diminuzione dei tassi di interesse.

Sul costo del lavoro dipendente, che non può essere il solo componente di una politica dei redditi, occorre aver chiaro che una politica coerente non può non mettere nel conto anche la produttività. È questo il punto debole dell'industria italiana che si trova ad avere il costo del lavoro per unità di prodotto più alto, pur non avendo salari particolarmente elevati, a causa della bassa produttività.

L'ultimo numero della *Quartely Review* della *Dresdner Bank* ha pubblicato questa tabella, per l'industria manifatturiera, relativa al 1° settembre 1983.

Costo orario del lavoro		Produttività		Costo del lavoro per unità del prodotto	
USA	117	USA	133	Italia	120
Germania	100	Olanda	133	Spagna	102
Olanda	93	Germania	100	Germania	100
Belgio	91	Belgio	95	Svezia	100
Svezia	87	Francia	92	Belgio	96
Italia	83	Svezia	87	Olanda	91
Francia	78	Giappone	85	Inghilterra	91
Giappone	70	Italia	69	USA	88
Inghilterra	63	Inghilterra	69	Francia	85
Spagna	45	Spagna	44	Giappone	83

Dovrebbe esser chiaro che portare i salari italiani al livello di quelli spagnoli non serve a niente se contemporaneamente non si eleva il livello della produttività. Una politica dei redditi coerente dovrebbe quindi essere fondata sulla costanza del salario reale in assenza di aumenti di produttività, e sulla revisione dei meccanismi di indicizzazione per tener conto delle diminuzioni di produttività.

La nostra parte ha avanzato da tempo le proprie proposte sulla modifica della struttura del salario. Nei « Materiali per una proposta di politica economico-sociale e di governo dell'economia » si avanzava l'idea di una tripartizione del salario: una parte indicizzata col costo della vita, una parte legata alla professionalità ed una parte legata alla produttività. Non è stato possibile avere una risposta da nessuna parte.

Una politica salariale seria richiede uno sforzo complesso delle parti sociali ed una revisione di pregiudizi intellettuali ben radicati. Ma una linea diversa, quella della riduzione pura e semplice del costo del lavoro dipendente, se pure potesse avere qualche successo nel breve periodo, sarebbe foriera di nuove tensioni sociali, che prima o dopo scoppierebbero, con conseguenze ancora più gravi.

In questo quadro, alla politica monetaria, di cui non si può certo fare a meno, toccherebbe il compito della regolazione quotidiana, non quello della determinazione delle opzioni. Ritenere che per essere antimonetaristi si debba dire che una politica

monetaria non deve esistere, sarebbe pura e semplice sciocchezza. La regolazione della quantità di moneta e del suo costo deve essere la conseguenza di una serie di scelte che vengono definite su altri terreni: gli investimenti, il bilancio, il costo del lavoro, la produttività, e quindi l'inflazione.

8) Della proposta per quello che abbiamo sommariamente definito il cambiamento non diamo ragione qui, per motivi evidenti. Ci premeva comunque sottolineare la necessità di un quadro più generale di riferimento per la stessa discussione sul bilancio.

A titolo di documentazione del ragionamento si forniscono qui alcune ipotesi quantitative.

Le possibilità per un rientro graduale dell'indebitamento e per una messa a regime della spesa esistono. Richiedono una politica coerentemente applicata e per un periodo di tempo sufficientemente ampio.

Le uscite del settore statale, compresi quindi i disavanzi delle aziende autonome e della previdenza, hanno aumentato la propria incidenza sul PIL in media di 3,25 punti all'anno negli ultimi cinque anni. Si tratta evidentemente di una crescita abnorme. Un intervento sulla spesa dovrebbe in un primo momento preoccuparsi di fermare questo processo. Per farlo occorre partire dallo stato delle cose, per non cadere nelle velleità tipiche della proposta del Governo.

Mantenere nel 1984 la stessa percentuale di spesa corrente rispetto al PIL del 1983 significherebbe almeno fermare la spirale dell'incremento. Con una ipotesi di aumento del reddito nominale del 14,5 per cento, questo significherebbe una spesa corrente del settore statale dell'ordine dei 266.000 miliardi, in cifra assoluta 34.000 miliardi in più rispetto al 1983. Se la percentuale di spesa per investimenti rispetto al PIL aumentasse dell'1,5, il totale dei pagamenti del settore statale, nelle ipotesi di reddito fatte sarebbe dell'ordine dei 322.000 miliardi.

Per quanto riguarda le entrate, la tendenza in atto è di un aumento della previsione sul PIL dell'ordine di 1,5 punti all'anno, escludendo provvedimenti irripetibili come il condono. Una manovra di finanza straordinaria la cui natura deve essere definita con cura, dell'ordine di un punto del PIL, cioè nell'ipotesi fatta per il reddito, di 6.000 miliardi, porterebbe ad un volume di entrate dell'ordine dei 226.000 miliardi, e quindi ad un disavanzo dell'ordine dei 95.000 miliardi. È evidente che un intervento sulle entrate dell'ordine di grandezza ipotizzato e la connessa manovra di finanza straordinaria, richiede un Governo forte, efficiente, con vasta base di consenso politico, con l'autorità politica e morale per chiedere al paese uno sforzo straordinario.

Per ottenere un disavanzo che sarebbe superiore a quello indicato nella manovra del Governo, si dovrebbe ricorrere perciò oltre che ad un controllo assai energico della spesa anche ad una manovra di finanza straordinaria. A parte il fatto che l'obiettivo enunciato dal Governo non può essere preso in considerazione perchè è del tutto velleitario, lo sforzo deve essere a nostro avviso proporzionato alla necessaria gradualità.

Negli anni successivi al 1984, una riduzione di 0,5 punti ogni anno dell'incidenza della spesa corrente sul PIL, un aumento di 1,5 punti all'anno dell'incidenza della spesa per investimenti, ed un aumento di 2,5 punti all'anno della previsione delle entrate, porterebbero nel 1986 ad una incidenza del fabbisogno sul PIL del 12,7 per cento — quattro punti in meno del 1983 — e ad una incidenza della spesa di investimento pari al 23 per cento del totale delle spese finali — 8 punti in più che nel 1983 —.

Aumentare di 7,5 punti in tre anni la previsione delle entrate costituisce certamente uno sforzo notevole. Esso è però possibile. Negli ultimi tre anni si è avuto un incremento anche superiore, solo che è stato fondato sul *fiscal drag*, su aumenti di contributi che venivano poi rimborsati attraverso la fiscalizzazione, su aumenti di tariffe che portavano in alto l'inflazione, e su misure *una tantum* diventate abitudinario espediente.

La riconduzione della spesa alla dimensione accennata può avvenire solo affrontando la problematica precedentemente in-

dicata. Senza un intervento sulla spesa uno sforzo non indifferente dal lato delle entrate come quello indicato non sarebbe sufficiente a modificare il peso del disavanzo.

9) E tuttavia, il vero e proprio fuoco di sbarramento aperto dalla maggioranza contro le nostre proposte di una diversa articolazione delle entrate — un problema ormai ineludibile e che abbiamo comunque posto con la prudenza e la cautela necessarie — in verità rivela nel Governo la volontà di adattarsi ad una situazione della finanza pubblica e delle attività finanziarie dell'economia pressochè unanimemente giudicate perverse. Esse mirano, per la loro incidenza sulla manovra di bilancio del 1984 e soprattutto per il loro orientamento, oltre che a fare parzialmente fronte al disavanzo, ad avviare una modificazione nelle tendenze strutturali del bilancio dello Stato.

Per le entrate (oltre le minori uscite per aggi esattoriali pari a 200 miliardi di lire, sul bilancio della Difesa per 547 miliardi, sul fondo spese impreviste per 300 miliardi e sui fondi globali per 1.500 miliardi) proponiamo:

a) correzione di sottostime del Governo (IRPEG, ILOR, imposta sostitutiva, olii minerali) e recuperi di evasione (IVA) per circa 5.000 miliardi;

b) recuperi di erosione fiscale, anticipazione di acconto, autotassazione, aumento del prelievo sulle obbligazioni per circa 3.250 miliardi;

c) tassazione sugli interessi per i titoli di Stato di nuova emissione, ed un più complessivo riordino del prelievo sui redditi da capitale;

d) modificazione del calcolo dei contributi sanitari per circa 1.500 miliardi.

Il totale delle maggiori entrate sarebbe di circa 13.000 miliardi. Senza l'eventuale tassazione degli interessi per i titoli di Stato di nuova emissione ed il riordino del prelievo sui redditi da capitale sarebbe di circa 9.000 miliardi. L'aumento delle entrate che noi proponiamo non implica l'adozione di nuove imposte in senso proprio, nè colpisce i redditi dei lavoratori dipendenti e dei pensionati.

Questa nostra proposta di accrescimento delle entrate non è una concessione al modo, peraltro iniquo ed inadeguato, con cui Governo e maggioranza pongono il problema del disavanzo, ma rappresenta l'assunzione autonoma, da parte del PCI, della questione del *deficit* pubblico come questione reale per il governo del bilancio e per la liberazione di risorse da destinare a interventi nell'economia reale.

Noi riteniamo cioè che il contenimento del disavanzo è necessario, ma deve muoversi in una logica strutturale di modifica e di riequilibrio del carico tributario e contributivo, per evitare che si rinunci di fatto a una politica possibile di incremento delle entrate, attraverso la effettiva diminuzione dell'evasione, un legittimo ampliamento delle basi imponibili, un processo di perequazione fiscale, di riduzione dei privilegi, di eliminazione di sprechi reali nella spesa pubblica.

Non si può cioè continuare ad iscrivere a futura memoria — (senza dare, cioè, già da ora segni tangibili di inversione di tendenza) — la riconosciuta esigenza di una lotta all'evasione fiscale e la questione posta da quella vera e propria montagna di bugie rappresentata dalle denunce dei redditi da lavoro autonomo; continuare ad accampare disfunzioni dell'amministrazione finanziaria di fatto significa adattarsi ad una logica di gestione del fisco che non può non colpire se non il lavoro dipendente.

In secondo luogo, e crediamo che questo sia anche nostro merito, è emersa con forza l'esigenza di ridurre, secondo criteri di equità e di produttività, le varie sacche di erosione delle basi imponibili.

Abbiamo, già per quest'anno, presentato precise proposte e intendiamo continuare a porre questa questione (a cominciare da una conoscenza dettagliata del volume delle spese fiscali distinte per oggetti, per beneficiari e per destinazione, da allegare annualmente ai documenti di bilancio) non solo per ragioni di giustizia sociale, ma di produttività generale del sistema.

I trattamenti differenziati del risparmio, infatti, non a seconda della loro produttività, ma della loro titolarità; i veri e propri paradisi fiscali di una serie di floride istituzioni di credito anche minori; l'incoerenza fra trattamento fiscale e trattamento contributivo di una serie di redditi, rappresentano una distorsione preoccupante all'interno della stessa logica del mercato finanziario, di non minore rilevanza della esenzione da ogni tassazione dei titoli di Stato.

Con tutta la cautela e la prudenza necessarie, per i riflessi che interventi in questo campo possono determinare nella stessa politica dei tassi di interesse, noi abbiamo incominciato a porre in modo equilibrato questo problema che, non soltanto a noi, sembra ormai difficilmente eludibile.

10) Il nostro giudizio di iniquità e di inadeguatezza della manovra governativa si fa ancora più preoccupato se essa viene guardata dal versante dei problemi della produzione e della produttività, del lavoro, del Mezzogiorno.

Per questo ultimo, vorremmo solo ricordare, accanto al persistere di incertezze e ambiguità profonde circa i tempi, i modi e l'entità delle risorse da assegnare all'intervento straordinario — di cui non c'è quindi traccia nei documenti di bilancio —, soltanto due questioni esemplari della volontà di crisi e di stagnazione che sembra orientare le scelte di questo Governo.

a) Si lascia puramente e semplicemente scadere — con appena 50 miliardi per il 1984 — la legge quadro sulla metanizzazione del Mezzogiorno. Si tratta certo di un problema finanziario (il piano generale di metanizzazione, per portare il Mezzogiorno vicino ai livelli di utenza settentrionali, esige almeno altri 1.000 miliardi; per non dire che senza adeguata copertura è la stessa prima fase del piano, in corso di esecuzione) ma che andrebbe guardato con lungimiranza strategica dal punto di vista della produttività di questa spesa e delle sue capacità finali di risparmio energetico e quindi benefiche sulla stessa finanza pubblica.

b) Senza copertura finanziaria è quella parte della legge di ricostruzione dei territori terremotati della Campania e della Basilicata, relativa a nuovi insediamenti industriali e ad ampliamenti di quelli esistenti, danneggiati dal sisma (articoli 21 e 32 della legge n. 219).

Si tratta — per ammissione di singoli ministri di questo stesso governo — di possibili investimenti capaci di realizzare migliaia di nuovi posti di lavoro (e in aree povere e interne del Mezzogiorno) o di stabilizzare attraverso ampliamenti e innovazioni, almeno 110.000 posti di lavoro già esistenti nelle due regioni.

La miopia del Governo rispetto a problemi di tale rilevanza, per l'occupazione e per la produzione, è esemplare e sintomatica — più in generale, e ben oltre il Mezzogiorno — di un modo di affrontare le questioni della finanza e dell'economia abbagliato da non credibili tetti del disavanzo e/o da lucide scelte di « deregolazione ».

Quanto all'abbaglio, noi ci limitiamo a qualche semplice osservazione, pur nel contesto di un ragionamento e di proposte che, abbiamo visto, non negano la dura realtà dei problemi immediati posti dal *deficit* e dal debito pubblico.

Se è vero, come è vero, che l'elemento patologico della situazione italiana è dato dall'elevatezza del fabbisogno statale e dal carico della quota di interessi sul debito pubblico, è altrettanto vero che essi non hanno natura congiunturale ma si rapportano a mutamenti strutturali dell'apparato produttivo: dalla rigidità dei prezzi e dell'offerta nei sistemi della grande impresa, alla legalizzazione di sacche di evasione e di erosione fiscale, conseguenza anche di decentramenti produttivi e di vere e proprie multinazionalizzazioni dei capitali.

Considerare, quindi, *deficit* e debito pubblico anche come effetti di questa economia reale, non è un semplice *éscamotage*. Ma un richiamo necessario ad evitare il massimo divario fra intervento a breve ed una politica di riforme, di cambiamento delle strutture, di ripresa dello sviluppo.

Quanto alla « deregolazione », l'ambizione enunciata dal Governo è quella del contenimento dei consumi finali e di un aumento della domanda per investimenti e delle esportazioni. Per il 1984 i dati, invece sono questi:

STIME DI CASSA

	Bilancio 1984	Bilancio 1983
a) Spese correnti . .	236.350	203.450
b) Spese in c/capitale	53.000	53.450
c) Totale spese . . .	289.350	256.900
d) PIL a pr. corr. .	598.900	534.713

	%	%
a/c	81,7	79,2
b/c	18,3	20,8
a/d	39,5	38
b/d	8,8	10

Fonte: Rel. pr. prog. 1984.

Dati che sostanzialmente non innovano, anzi rappresentano la continuità di un *trend* stabilizzatosi almeno dal 1979. Si veda infatti la seguente tabella:

EVOLUZIONE E RAPPORTI TRA ALCUNE VOCI DI SPESA

Anni	Spesa totale	Di cui correnti	Di cui personale trasferimenti interessi	% 2/1	Investimenti	Di cui anticipazioni non produttive	% 7/1	% 7-8/1
1979 (*a*)	92.128	76.708	68.825	83,26	15.420	1.603	16,74	15
1980 (*a*)	129.241	108.523	98.453	83,96	20.719	2.673	16,04	13,96
1981 (*a*)	154.439	131.402	119.270	85,08	23.036	4.021	14,92	12,31
1982 (*a*)	207.065	171.287	156.412	82,72	35.778	4.663	17,28	15,03
1983 (*b*)	99.310	83.717	76.137	84,3	15.593	1.878	15,7	13,81

FONTI:

***a*) Relazione Corte dei Conti su consuntivo 1982.**
***b*) Pagamenti al 30 giugno 1983.**

11) In materia di investimenti noi proponiamo, perciò, essenzialmente:

a) interventi in agricoltura (per opere irrigue, sostegno alla cooperazione, attività agricola delle regioni) per +1.350 miliardi;

b) interventi nel settore dei trasporti (per il piano integrativo delle ferrovie dello Stato, il fondo trasporti, le ferrovie in concessione) per +2.000 miliardi;

c) interventi a favore dell'artigianato per +450 miliardi;

d) interventi nell'edilizia universitaria per +60 miliardi;

e) interventi nel settore della giustizia per +500 miliardi;

f) interventi nell'edilizia residenziale per +1.000 miliardi.

Per quanto riguarda il FIO noi riteniamo che debba essere stralciata (non avendo, fra l'altro, alcun valore giuridico un accantonamento previsto in una nota della tabella C della legge finanziaria) la somma per le

Partecipazioni statali e versata alle stesse come conferimento di fondi di dotazione, distinguendo chiaramente fra fondi di risanamento (5.000 miliardi) e contributi per nuove iniziative (1.000 miliardi).

Proponiamo, in secondo luogo, che il Parlamento dia sin d'ora un orientamento per l'utilizzazione del fondo investimenti e occupazione, delineando un programma per il triennio 1984-1986.

A nostro avviso, il FIO dovrebbe essere destinato per il 1984:

a) all'avvio di una politica industriale degna di questo nome, attraverso la riforma e il rifinanziamento di strumenti esistenti o l'approvazione di nuovi strumenti (leggi di ristrutturazione e riconversione; legge per l'innovazione e la ricerca applicata; leggi di salvataggio industriale; leggi per la promozione di piccole e medie imprese e delle cooperative; programmi finalizzati di ricerca scientifica): 3.000 miliardi;

b) all'avvio di una politica di intervento attivo sul mercato del lavoro e di un piano straordinario per l'occupazione giovanile nel Mezzogiorno: 2.000 miliardi;

c) all'avvio di opere pubbliche di rilevante interesse nazionale: 1.000 miliardi.

In questo ambito, e più in generale, nell'ambito delle nostre proposte di investimenti, lo spazio che riserviamo al Mezzogiorno non è nè di circostanza, nè tradizionale.

Si tratta della responsabile selezione di una serie di interventi aderenti alle novità emergenti nel Mezzogiorno, caratterizzati da una elevata capacità di accrescimento della produttività dell'economia meridionale, nonchè da una indispensabile alta intensità di occupazione.

Le questioni della metanizzazione, dell'irrigazione, degli investimenti industriali nelle aree terremotate, della protezione civile e del recupero delle aree interne, del sostegno alla piccola e media imprenditorialità diffusa, anche di tipo cooperativo, configurano realistiche possibilità di mutamenti significativi della realtà meridionale e occasioni di sostegno al risanamento e alla ripresa dell'economia nazionale.

Questo non è rituale: per tanto esistono ormai proposte, progetti, soggetti imprenditoriali. Quello che manca è uno sforzo di coordinamento da parte dello Stato e una efficace e lungimirante politica di bilancio.

COLAJANNI e CALICE, *relatori di minoranza*