

ATTI PARLAMENTARI  
IX LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. LXXXIV  
N. 1/A-bis

## RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE -  
PARTECIPAZIONI STATALI)

(Relatore: CALAMIDA, di minoranza)

SUL

### DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

*[Redatto a' termini delle Risoluzioni approvate dalla V Commissione permanente (Bilancio) della Camera dei deputati il 10 giugno 1986 e dalla V Commissione permanente (Bilancio) del Senato della Repubblica l'11 giugno 1986]*

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO  
(GORIA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO  
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
(ROMITA)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE  
(VISENTINI)

---

*Presentata alla Presidenza l'11 settembre 1986*

---

## RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il documento di programmazione economico-finanziaria riduce tutti i problemi sociali, economici e dello sviluppo al vincolo dei 100.000 miliardi del fabbisogno complessivo di cassa del settore statale per il 1987. Non si tratta solo di un'ottica ragionieristico-contabile, si tratta di una scelta di continuità e assestamento delle politiche di Governo, ferocemente antipopolari, degli scorsi anni. Si assestano gli interventi di sostegno alle imprese e ai profitti, e in particolare le rigidità dei benefici delle rendite finanziarie. Le politiche finanziarie e di bilancio tutelano e arricchiscono quanti hanno accumulato ricchezze e scaricano ulteriori costi sui lavoratori, i disoccupati, i pensionati e gli strati popolari più deboli e poveri. A questi ultimi viene assegnato il compito di contribuire al risanamento della finanza pubblica. Questo obiettivo, che il Governo si propone, ed è descritto con i « tagli » alle spese sociali già preannunciati nel documento, non è socialmente tollerabile, per le nuove diseguaglianze che introduce, e non è perseguibile in quanto « i soldi si prendono dove ci sono e non dove non ci sono ». Al contrario, il Governo, con la proposta manovra finanziaria, consolida, rafforza e proietta nel futuro tutti i meccanismi e gli strumenti di trasferimento di ricchezza nella direzione dei settori sociali più privilegiati.

Mi scuso per la scarsa raffinatezza dell'analisi, ma è il caso di affermare con nettezza che, per quanto articolati e complessi siano i meccanismi, di legge, finanziari, economici, quando qualcuno guadagna, qualcun'altro perde. Il Governo si erge a garante delle perdite degli strati

più deboli e dei guadagni degli altri; questa è la sostanza del rapporto tra politica dei redditi e transizione dallo Stato sociale al governo della società corporata.

La nostra critica al documento riguarda dunque la sua impostazione complessiva, sia di metodo che di contenuti e finalità.

Il corretto approccio dovrebbe essere esattamente l'opposto, cioè procedere dall'individuazione dei problemi della società, immediati e di prospettiva, e pronunciarsi, ovviamente ciascuno con le sue posizioni e ipotesi, sulle possibili soluzioni di intervento dello Stato e delle istituzioni, sui grandi temi di politica sociale ed economica, sul modello di sviluppo che si prospetta.

Da questo confronto di contenuti dovrebbero discendere le scelte di politica finanziaria e di bilancio, che non sono onnicomprensive, ma certo una parte consistente della manovra di politica sociale ed economica. Mi sembra anzi l'unica forma in cui possa essere affrontato tra queste, l'obiettivo del risanamento della finanza pubblica. La polemica tra i sostenitori del rigore finanziario come priorità assoluta e dell'accelerazione degli investimenti non porta a nulla di positivo se entrambe le ipotesi comportano, ad esempio, un incremento dei tassi di disoccupazione, cioè se non si affronta il tema, moderno, attuale e decisivo, delle politiche funzionali ad una diversa e nuova qualità dello sviluppo.

La scelta del documento, di capovolgere i criteri di priorità, è scelta politica e classista, non semplice omissione; non è accettabile il criterio politico secondo il quale il risanamento della finan-

za pubblica comporterà in un secondo tempo la soluzione dei problemi dell'occupazione.

Non è vero, non è dimostrabile e non esiste alcun automatismo al riguardo. Fu affermato anche per il pur auspicabile controllo dell'inflazione e ciò non ha avuto riscontro alcuno nella realtà. Anzi, il parziale controllo dell'inflazione, che comunque non riduce in misura consistente il differenziale con altri paesi industrializzati, è stato realizzato con politiche che hanno compresso le possibilità di sviluppo dell'occupazione e senza la rimozione delle cause strutturali, anzi incrementando il debito pubblico.

Secondo il criterio esposto, indico la priorità e la centralità del problema del lavoro e dell'occupazione. A questa priorità sono organici i temi della qualità dello sviluppo, della politica energetica e i finanziamenti per fonti alternative al nucleare, della politica ambientale non intesa come costo aggiuntivo, della risposta ai moderni bisogni sociali come nuove occasioni di lavoro e attività e dunque della concezione dello Stato sociale. Ne discendono orientamenti contrapposti a quelli espressi dal Governo nel documento e, per fare un esempio, non è un caso che solo per le spese militari non venga posto alcun vincolo. Infatti, se vendiamo armi, includendo i Paesi che le usano contro di noi, e ne produciamo per la difesa, certamente gli effetti sul tasso di crescita del PIL sono positivi e sia il ministro del tesoro, che quelli del bilancio e delle finanze e, ovviamente, della difesa, possono ritenersi molto soddisfatti.

Ma l'economia di guerra tende a trasformarsi in tensioni di guerra e in guerra. Dunque gli strumenti di misura contabile registrano come positivo un fenomeno che tutti giudicano negativo. Non si tratta di un astratto richiamo: nelle incertezze di prospettive del quadro economico internazionale, che anche il documento rileva, sono certo esprimibili questi giudizi: le difficoltà del mondo industrializzato occidentale sono state scaricate sui Paesi del terzo mondo, i più deboli eco-

nomicamente; i nostri benefici, la caduta del prezzo del petrolio, sono per altri un danno e l'accentuarsi profondo e drammatico degli squilibri è un danno, anche economico, per tutti.

Inoltre il *deficit* di bilancio degli Stati Uniti, sia che venga esteso o ripianato, con tendenze protezionistiche, graverà pesantemente sulle ipotesi di sviluppo di tutti i paesi, il nostro compreso. In questa catena di scarico di difficoltà pagano i più deboli e, nel nostro Paese, i disoccupati, le nuove povertà descritte dal rapporto della commissione Gorrieri, che paiono cancellate dalla stessa attenzione del Governo, il Mezzogiorno, ove questi drammi sociali si concentrano.

Porre la priorità del diritto al lavoro in larga misura significa porre la priorità della questione meridionale. Non ho, in questa relazione, riportato cifre, proprio per sottolineare, fra tutte, le seguenti: nel 1985 il tasso di disoccupazione sale nel Mezzogiorno al 16,1 per cento contro il 10,3 per cento nel centro-nord, per i giovani tra i 14 e i 29 anni è pari al 36 per cento e al 50 per cento per le donne (rispettivamente il 21 e 27 per cento nel centro-nord).

Il rapporto SVIMEZ 1986, come già quello precedente, denuncia questa ineludibile realtà: nel quadro economico dato e con gli orientamenti in atto di politica economica del Governo, il divario di sviluppo nord-sud è destinato a crescere. Sono evidenti le drammatiche conseguenze, ma non per il Governo.

Le politiche di investimento pubblico messe in atto, indicate o prospettate, non è prevedibile diano effetti positivi e consistenti per l'occupazione nel centro-nord, essendo ignorato il rapporto tra ricerca, introduzione ed equilibrata diffusione delle tecnologie ed effetti sull'occupazione, ma certo peggiorano le condizioni del Mezzogiorno.

Il documento ignora, e certo sottostima e colloca sullo sfondo, i problemi ambientali del nostro Paese. La CEE ha dichiarato il 1987 « anno dell'ambiente ». Questa decisione dovrebbe implicare un particolare sforzo da parte degli Stati

membri per promuovere iniziative concrete per sviluppare un'azione di tutela ambientale.

Nel 1986 l'Italia è stata scavalcata dalla Spagna e ha perso così il primo posto tra gli Stati europei per ciò che riguarda il flusso turistico. Le principali e più belle città italiane (Roma, Venezia, Firenze, Napoli, Palermo), tradizionali mete del turismo internazionale, versano in condizioni preoccupanti, tanto da vedere messo in discussione non solo il loro patrimonio storico-artistico, ma anche l'afflusso di turisti ed il relativo vantaggio economico.

È nota la situazione allarmante dei mari che circondano la penisola, ed in particolare dell'Adriatico, dei fiumi che la attraversano, dei laghi.

A fronte di tutto ciò, nel documento presentato dal ministro del tesoro per la manovra di bilancio 1987-1989 non vi è cenno di un impegno significativo da parte del Governo su questo terreno.

Soprattutto manca l'indicazione di una inversione di tendenza rispetto ad una politica che ha sempre considerato il territorio come zona di saccheggio indiscriminato, e le istanze ambientaliste come un « lusso » che il nostro paese non potrebbe permettersi.

Deve poi essere riscoperta la potenzialità della nostra agricoltura, favorendola con una serie di interventi appropriati.

Il 1986 ha dimostrato a tutti che l'assenza di un intervento in questi settori si traduce anche in veri e propri disastri economici per interi comparti produttivi, oltre che in disastri ecologici che impongono onerosissimi interventi di risanamento.

Organico a questo ordine di problemi, solo richiamati, è il terreno della politica energetica: nel documento governativo si fa cenno al finanziamento (3.440 miliardi per il prossimo triennio) del Piano quinquennale dell'ENEA.

Proprio in questi giorni, autorevoli esponenti dei partiti di maggioranza hanno messo in discussione le scelte di fondo del Piano energetico nazionale (PEN),

e particolarmente la scelta di sviluppo della produzione di energia elettrica mediante fissione nucleare.

Il Piano ENEA, come è noto, è imperniato sul nucleare, trascurando invece la ricerca connessa alla protezione dell'ambiente e la salute dell'uomo (7 per cento dell'investimento globale). La voce « Ricerca e promozione di fonti alternative e risparmio energetico » vede una previsione di spesa pari al 10 per cento dell'investimento, cioè 520 miliardi nel quinquennio. Sono cifre insignificanti, se messe in relazione con le migliaia di miliardi necessarie a costruire una sola centrale elettro-nucleare (le ultime stime sono di oltre 8.000 miliardi per Trino Vercellese, e le proiezioni delle spese fin qui sostenute portano ad oltre 9.000 miliardi il costo di Montalto di Castro).

Si impone dunque una revisione del Piano energetico nazionale e del Piano ENEA, con la chiusura del Programma nucleare e il trasferimento dei finanziamenti a piani di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti alternative, pulite, rinnovabili.

Investire in questi settori, tutt'altro che marginali per l'approvvigionamento energetico italiano, significa dare vita ad un intero comparto produttivo fatto di cooperative e di piccole aziende, sviluppare tecnologie avanzate e non pericolose, facilmente decentrabili e controllabili dalla popolazione oltre che dai tecnici, creare posti di lavoro stabili, e non episodici come quelli legati alla costruzione di mega-impianti nucleari o a carbone.

La rilevanza di quest'ordine di problemi, di quelli connessi all'arco di garanzie e diritti che lo Stato sociale deve sforzarsi di perseguire (dalla formazione, alla salute, alle pensioni), di quelli della politica dei trasporti pubblici, e altri che non elenco, definisce, a mio avviso, gli orientamenti di fondo per le politiche delle entrate e della spesa pubblica (su queste in particolare si è chiamati a decidere) e determinano una parte consistente degli sviluppi o involuppi, sociali ed economici.

Il documento governativo concentra la sua attenzione sul controllo del fabbisogno primario (ossia al netto degli interessi), sostenendo che così si risolve automaticamente anche il problema dell'onere del debito pubblico che corrisponde a circa la metà del fabbisogno statale complessivo.

Tale « filosofia » è stata enunciata chiaramente dal Ministero del tesoro e dalla Banca d'Italia in più occasioni. La scelta non è affatto tecnica, ma presenta risvolti economici e sociali precisi: il Paese li ha ben sperimentati in questi ultimi anni.

Avremo dunque anche per i prossimi anni un PIL pressoché stagnante, mentre il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo continuerà ad aumentare, il « risanamento » della finanza pubblica sarà affidato al « taglio » delle spese ed all'aumento strisciante del carico tributario sui redditi da lavoro al di là di tutte le chiacchiere sulla sua riduzione, il Mezzogiorno e l'occupazione vedranno aggravarsi il loro già pessimo stato, proseguirà l'arricchimento dei *rentiers* a detrimento delle classi lavoratrici e dei pensionati.

Sostenere che « il problema fondamentale è quello del disavanzo: non quello, pur grave, del debito » significa compiere un'operazione di semplificazione mistificante dei reali dati del problema.

La « filosofia » di gestione del bilancio statale di Goria e soci pretende l'« oggettività » delle scelte tecniche. Ma se non si affronta il problema del debito anche dal punto di vista dei tassi di interesse sui titoli di Stato è irrealistico pensare ad un'inversione di tendenza.

E ciò perché non si può rinviare il problema di invertire il senso di marcia della redistribuzione del reddito all'interno del nostro Paese effettuato negli anni passati. Va corretta profondamente la scelta fatta nei primi anni Settanta di finanziare nuove spese con l'aumento dell'incidenza dell'IRPEF sui salari e gli stipendi e con l'emissione di titoli. E questo non solo per ragioni di equità sociale, ma altresì per smembrare il blocco sociale della rendita.

C'è spazio per una gestione anche amministrativa e non solo di mercato del debito pubblico creando « attriti » tra i vari mercati finanziari, vincoli di portafoglio per alcuni operatori, gestendo al massimo ribasso realmente consentibile il tasso di interesse sui titoli, spostando gradualmente la copertura delle nuove spese verso entrate fiscali che derivino dalla introduzione dell'imposta patrimoniale e dal riordino e dalla maggiore incidenza della tassazione sui guadagni da capitale.

Un altro aspetto essenziale è quello di creare barriere significative (fiscali in particolare) all'eccesso di mobilità tra le valute internazionali da parte dei capitali finanziari privati, « buttare sabbia nelle ruote dei mercati internazionali eccessivamente efficienti » (così Tobin, citato da Cavazzuti in « Debito pubblico, ricchezza privata »).

Essendo l'economia del nostro paese fortemente integrata sul piano finanziario con il mercato internazionale, i tassi di interesse reali hanno, infatti, dovuto mantenersi allineati con quelli praticati negli USA.

Oltretutto, la politica degli alti tassi è stata utilizzata dal nostro Governo per sostenere la lira nei riguardi delle altre valute SME. Una lira forte e stabile ha attratto capitali dall'estero per investimenti di breve periodo, contribuendo così « a recuperare dal lato dei movimenti dei capitali ciò che la nostra bilancia dei pagamenti perdeva sul lato della competitività delle nostre merci sui mercati esteri » (Cavazzuti). Ma questo riequilibrio ha comportato un notevole indebitamento dovuto alla spesa per interessi per titoli di Stato.

La scelta di affrontare solo il fabbisogno primario dello Stato presenta anche risvolti istituzionali paradossali. Mentre si tende ad imporre una interpretazione restrittiva dell'articolo 81 della Costituzione per controllare l'attività del Parlamento in materia di spesa e dei cosiddetti « centri di finanza derivata », si lascia fuori da ogni programmazione e da ogni controllo parlamentare la gestione di una quantità

enorme di risorse in mano al Tesoro ed alla Banca d'Italia che con la loro politica hanno maggiormente contribuito alla formazione del debito pubblico.

« Responsabilizzare » i centri di spesa per noi significa innanzitutto sottoporre a controllo parlamentare chi gestisce gli ingenti flussi finanziari legati ai titoli, il pagamento degli interessi passivi corrispondenti, e la concreta determinazione dei tassi di interesse.

Anche l'ultimo « libro bianco » sull'andamento del fisco in Italia riconferma che nulla è cambiato dalle prime ricerche pubblicate da Reviglio e che la « tosatura » dei lavoratori dipendenti prosegue come prima, mentre l'evasione degli altri ceti sociali si è semmai estesa e generalizzata.

Il ministro Visentini non solo denuncia una presunta impotenza ad affrontare la questione dei *capital gains* a causa del « casotto fiscale », ma già mette le mani avanti sostenendo che la miniriforma dell'IRPEF, varata alcuni mesi fa, comporta oneri eccessivi per l'erario e che, dunque, non c'è spazio per una più equa ridefinizione dei meccanismi dell'imposta sui redditi pur promessa e sbandierata dallo stesso Visentini non molto tempo addietro. La stessa ristrutturazione dell'IVA non sembra avere dato risultati significativi.

Diventa sempre più attuale una riforma organica delle leggi tributarie per spostare il peso del carico fiscale, a parità di entrate, sui ceti arricchitisi nell'ultimo decennio sgravando i redditi da lavoro dipendente e riducendo il *deficit* statale.

Diventa non più rinviabile una riforma dell'IRPEF che elimini il *fiscal drag* accumulato, così come la tassazione dei titoli di Stato di nuova emissione. Misura, quest'ultima, che ha un senso reale se inserita in una manovra di riassorbimento dell'onere del debito pubblico e in una omogeneizzazione e maggiore incidenza della tassazione sui guadagni da capitale. Così come non è più rinviabile l'introduzione di un'imposta patrimoniale anche di fronte ad un esteso processo di « patrimonializzazione » dei redditi medio-alti, avvenuto negli ultimi anni.

Equità fiscale, neutralità dell'imposizione rispetto alle fonti di reddito, redistribuzione del reddito prodotto dall'alto verso il basso sono le idee-guida per una reale e giusta riforma del sistema impositivo.

Ma prima ancora ci sembra veramente indispensabile riformare l'Amministrazione finanziaria, le sue modalità di controllo, aumentare la sua efficienza con la collaborazione di altre amministrazioni ed enti, a cominciare da quelli locali. Oggi l'Amministrazione finanziaria nel suo concreto funzionamento è solo funzionale all'evasione fiscale generalizzata.

Non ci convincono le dichiarazioni governative sull'invariabilità della pressione tributaria, perché in realtà si vuole « decentrare » le decisioni su ulteriori tributi, non certo sostitutivi rispetto a quelli attuali, ma chiaramente aggiuntivi (TASCO, *tickets* regionali, tariffe pubbliche, aumenti contributivi, ecc.).

La cosiddetta « responsabilizzazione » delle regioni nei confronti del Servizio sanitario, per esempio, con le modalità proposte, non può corrispondere che all'asfissia di ogni autonomia di gestione dei bilanci regionali di fronte a regioni che debbono contrarre mutui anche solo per fare fronte alle spese per il personale.

Il cittadino pagherà quattro volte, con le tasse, i contributi per l'assistenza sanitaria, i *tickets* ordinari ed i *tickets* regionali, un servizio sanitario sempre più scadente. Si accentuerà anche su questo terreno la differenza tra nord e sud, tra Lombardia e Calabria.

Anche per le spese previdenziali il meccanismo proposto è quello di lasciare agli enti previdenziali la « libera scelta » tra la riduzione delle prestazioni e l'adeguamento delle contribuzioni per garantire l'equilibrio delle gestioni, mentre si precisa che gli enti gestori non potranno fruire delle anticipazioni di Tesoreria se non previa adozione delle delibere di riassetto dei relativi bilanci.

Si continua strumentalmente a drammatizzare la reale situazione dell'INPS li-

quidando con poche battute saccenti il « bilancio parallelo » predisposto dall'Istituto che dimostra il sostanziale pareggio dei conti realmente previdenziali dell'ente. Ci si rifiuta di prendere atto che il risanamento del *deficit* INPS si avrà, oltre che con la doverosa ed urgente distinzione tra oneri assistenziali e previdenziali, con la graduale trasformazione della base imponibile che oggi determina una vera e propria tassa sull'occupazione.

Una contribuzione previdenziale sempre più riferita al valore aggiunto ci sembra uno strumento più adeguato alla reale configurazione dell'economia moderna. Inoltre, niente viene deliberato per combattere efficacemente l'evasione contributiva. Sono questi i nodi centrali che non si vogliono affrontare, agitando lo spauracchio della bancarotta dell'INPS.

Il Governo ha da alcuni anni fatto suo il « cavallo di battaglia » della riduzione delle spese per la CIG, cercando di imporre contributi e limiti temporali e monetari alle integrazioni salariali. Per quanto ci riguarda, il costo della CIG si elimina solo creando occasioni di lavoro con una politica economica, dunque, assai diversa da quella perseguita finora dal Governo.

Per il pubblico impiego affiorano qua e là ipotesi di licenziamenti, di CIG, di eliminazione dell'anzianità di servizio, « teti » rigidissimi per la contrattazione; il tutto sotteso da una visione di razionalizzazione dell'apparato pubblico che, più che partire dalle esigenze dell'utenza, ha come unico parametro l'esigenza di ridurre, in qualsiasi modo, la spesa corrente.

Se non siamo ai criteri semplicistici e grossolani del « Gramm-Rudman Act » reaganiano, che obbliga ogni amministrazione pubblica statunitense a « tagli » proporzionali a tutte le voci della spesa pubblica

per un periodo di quattro anni, poco ci manca.

Non si affronta invece la grande questione della riorganizzazione dell'amministrazione pubblica partendo dai bisogni della gente.

Il documento rileva che il reddito *pro capite* italiano è tra i più bassi d'Europa, ma « denuncia » l'alta domanda di servizi. È evidente che sono aspetti collegati. Il Governo si orienta a consolidare il passaggio da una concezione di solidarietà nei rapporti sociali e Stato-società-cittadino a un dominio dei criteri contabili di rigida economicità, espressi nell'obiettivo di pareggio di bilancio nell'erogazione di servizi fondamentali. Ne discende non solo un aggravio dei costi per gli strati popolari, un peggioramento delle condizioni di vita, ma anche una forte spinta alla privatizzazione, con livelli di reddito che non potranno accedervi. È una tendenza, che si consolida, alla negazione di diritti inalienabili, alla salute, allo studio, alla pensione, ai trasporti, ed a quanto può contribuire a migliorare la qualità della vita.

Preciseremo nel corso del dibattito le proposte sui diversi aspetti e settori; riaffermo, in conclusione, la nostra concezione di fondo: noi contrapponiamo la società e lo Stato dei diritti inalienabili alla società corporata, rotta in fasce di reddito, incapace di progetto e di sviluppo.

\* \* \*

Sono queste le ragioni del nostro giudizio, globalmente e severamente negativo sul documento in discussione.

FRANCO CALAMIDA, *Relatore di minoranza.*